



## PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS NA SUA IMPLEMENTAÇÃO

Andréia da Silva Mafassoli<sup>1</sup>  
*andreiamafassoli@ibest.com.br*

Patrícia Souza Marchand<sup>2</sup>  
*patymarchand@gmail.com*

### Resumo

O texto discute a efetivação do regime de colaboração e as competências dos entes federados na implementação do Plano de Ações Articuladas, instrumento da política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em quatro municípios do RS. A atuação e a articulação dos entes federados para efetivação da assistência técnica e financeira da União e dos municípios da amostra são objetivo desta pesquisa. Foram classificadas em assistência técnica e financeira do MEC e dos municípios subações das quatro dimensões do PAR. Constatou-se que o regime de colaboração se faz necessário para a implementação da política, porém ele se efetiva de forma mais eficaz nas ações relacionadas à infraestrutura.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regime de colaboração • Política pública • Educação de qualidade

### Abstract

The paper discusses the effectiveness of the system of collaboration and expertise of federal agencies in implementing the Joint Action Plan, a policy instrument Plan Goals All for Education Commitment in four municipalities in the RS. The performance and coordination of federal entities to execute the technical and financial assistance of the Union and municipalities in the sample is objective of this research. Were classified as technical and financial assistance from MEC and municipalities subactions of the four dimensions of the PAR. It was found that the scheme of cooperation is necessary for policy implementation, but it is effective in the most effective actions related to infrastructure

**KEYWORDS:** Regime of collaboration • Public Politics • Quality education

<sup>1</sup> Doutora em Educação (UFRGS). Membro da equipe técnica do Projeto de Extensão da UFRGS Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica (2007-2011). Professora da Rede Municipal de Porto Alegre

<sup>2</sup> Mestre em Educação (UFRGS), graduada em Pedagogia, com especialização em Educação Psicomotora e em Educação Especial e Processos Inclusivos pela UFRGS. Membro da equipe técnica do Projeto de Extensão da UFRGS Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica (2009-2011). Professora da Rede Municipal de Gravataí

## INTRODUÇÃO

Muitos estudos e pesquisas no campo das políticas sociais no Brasil indicam a desigualdade social como um dos mais graves problemas enfrentados pela população brasileira. A injustiça social, historicamente, marca este país pela existência de graus extremos de pobreza para muitos, concentração de renda e riqueza para poucos, serviços públicos de baixa qualidade e discriminações cotidianas de classe, raça e gênero. Uma grande parcela da população, em diferentes dimensões da desigualdade étnica, cultural, regional, de gênero, de moradia da população (urbana e rural), entre outras, está excluída dos direitos sociais.

Outro agravante, no contexto brasileiro, são as disparidades regionais oriundas da carência de investimentos na área social que garantam os direitos básicos previstos constitucionalmente. No que se refere à dimensão regional da desigualdade, Celina Souza (2003) atribui os desequilíbrios que marcam a federação brasileira à disputa entre os estados pela distribuição dos recursos tributários.

No bojo dessa desigualdade, o direito e a luta por uma educação de qualidade são desafios permanentes. Vários fatores causam a ausência desses direitos em sentido pleno, entre eles, a falta de recursos, o uso indevido dos recursos públicos, a má distribuição e aplicação desses recursos, a gestão pública ineficiente, a falta de planejamento, a corrupção, o clientelismo. Mesmo com os avanços recentes que ocorreram no Brasil pela universalização do acesso ao ensino fundamental, e, por último, a ampliação da escolaridade obrigatória na faixa etária dos 4 aos 17 anos, abrangendo a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio, conforme expresso na emenda 59/09 à Constituição Federal, ainda é um grave problema a baixa escolaridade média da população e a desigualdade permanente. Tal contexto mantém na

pauta das discussões a necessidade da universalização da educação básica e a melhoria da qualidade da educação, bem como a eliminação do analfabetismo, com inevitáveis impactos de longo prazo para a área.

Conforme Cury (2006, p. 27), “a efetivação do direito à educação torna-se imprescindível no caso de países, como o Brasil, com forte tradição elitista e que, tradicionalmente, reservaram apenas às camadas privilegiadas acesso a este bem social”. Essas tradições elitistas – que ainda mantêm uma parcela significativa da população fora dos muros escolares, ou dentro deles, porém sem as condições básicas de oferta educacional – resultam de um passado que estabeleceu desde o início uma escola dual: uma escola rica para os ricos e uma escola pobre para as classes populares.

Nesse contexto de desigualdades sociais e regionais que afetam uma grande parcela da população brasileira, é necessário constituir e implementar políticas educacionais voltadas para o acesso e a melhoria da qualidade da educação pública, direito de todos. Segundo Abrucio, as desigualdades regionais são reforçadas pela “existência de um contingente enorme de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios” (2005, p. 48). Carecemos de políticas de Estado para a educação que corrijam essas desigualdades, estabelecendo compromissos entre os entes federados, com certo grau de continuidade, independente das mudanças político-ideológicas que porventura ocorram.

Nessa perspectiva, em 2007, o Governo Federal, através do Ministério da Educação (MEC), apresentou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem como um de seus principais eixos estruturantes o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com a intenção de mobilizar





esforços entre União, estados, Distrito Federal e municípios pela melhoria da educação básica brasileira. Atualmente, no Brasil, essa é a porta de acesso aos programas federais da área da educação de assistência voluntária aos estados e municípios.

O presente texto discute as competências dos entes federados na implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento de planejamento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. As evidências da atuação dos entes federados, a forma de participação e de efetivação da assistência técnica e financeira da União para os municípios e as competências de responsabilidade dos municípios serão analisadas a partir do processo de implementação do PAR em quatro municípios do RS.

Este trabalho tem sua origem na pesquisa intitulada Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: análise e avaliação da política em redes públicas municipais brasileiras, realizada pelo Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação da UFRGS. O objetivo da pesquisa é avaliar o processo de elaboração e a implementação do Plano de Ações Articuladas nos municípios priorizados dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Alagoas e Paraíba.

Nossa participação neste grupo de pesquisa e a atuação nesta política, através da realização de assessoria técnica a municípios do RS e de SC, nas fases de elaboração e acompanhamento do monitoramento do PAR, possibilitaram a realização desta pesquisa que tem como foco as competências dos entes federados neste processo.

Cada dimensão do PAR desdobra-se em áreas distribuídas em 52 indicadores. Para a coleta de dados foram selecionadas algumas áreas prioritárias em cada dimensão com a intenção de demonstrar, entre as ações e su-

bações previstas em cada área, quais competências são de responsabilidade da União e quais são dos municípios na implementação do PAR.

### *O plano de metas compromisso todos pela educação*

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cujas linhas gerais estão no Decreto 6.094/07, é um programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em 2007 pelo governo federal, através do MEC. É apresentado como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - caracterizado como o PAC da Educação. Está pautado em 28 diretrizes e propõe a adesão voluntária por parte de estados e municípios e a articulação de esforços entre os entes federados para melhores resultados na educação.

Essa política pública em educação está em pleno processo de implementação, através do Plano de Ações Articuladas (PAR), planejamento elaborado pelos 26 estados, Distrito Federal e 5.564 municípios que aderiram ao compromisso. As metas de melhoria da qualidade da Educação Básica têm como perspectiva a evolução positiva do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O IDEB é concebido como um indicador objetivo que permitirá o monitoramento da evolução da situação educacional, compreendendo metas intermediárias (a cada dois anos) e finais (2021).

O PAR, instrumento de ação do Compromisso Todos Pela Educação, é um plano estratégico que apresenta um caráter plurianual e multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. A ideia é que seja possível estabele-



cer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino as tomem a si como parâmetro e encontrem apoio para seu desenvolvimento institucional.

Os municípios e estados que assinaram o termo de adesão ao Plano de Metas, elaboraram, através de uma equipe local, um diagnóstico da situação educacional para posteriormente elaborarem o PAR. Tanto o diagnóstico como o PAR apresentam quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Cada dimensão desdobra-se em áreas, cada área em indicadores (total de 52). Esses indicadores são pontuados, na fase de diagnóstico, evidenciando as maiores fragilidades dos municípios e estados. Assim, são geradas ações e subações que podem ser executadas através de assistência técnica ou financeira da União ou com recursos técnicos e financeiros dos próprios municípios e estados para a melhoria da qualidade da educação local.

Essa adesão é, hoje, requisito para o apoio suplementar e para as “transferências voluntárias” da União às redes públicas de educação básica; quer dizer, a previsão é de que a assistência da União tida como “voluntária” (em oposição aos programas educacionais universais e transferências previstas em lei) seja direcionada às redes escolares públicas com índices mais baixos e que se comprometam com as metas do Compromisso e do PAR. O acompanhamento e a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é assumido coletivamente pelo município ou estado e sua implementação deveria ser acompanhada, diretamente, pelo Comitê Local de Acompanhamento<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> O comitê é encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB e deve ser composto por representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade

Neste processo, o município assina um termo de cooperação (TC) com o MEC, no qual constam os programas aprovados, levando em consideração as prioridades estabelecidas pelo município no seu PAR. No TC consta, de forma detalhada, a participação do MEC, que pode ser com assistência técnica por um período ou pelos quatro anos do PAR, bem como assistência financeira. Para os programas de transferência de recursos financeiros para o município, é necessária a assinatura de convênios, os quais podem variar conforme a ação e seguem as normas específicas para transferências federais de qualquer tipo, bem como as normas do FNDE.

Todo este planejamento fica registrado no Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC) - ambiente virtual criado pelo MEC para inserir o diagnóstico e o PAR dos estados e municípios que fizeram sua adesão ao Compromisso. **COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PAR**

De acordo com LOBO (1990), a descentralização pode ser entendida sob três vertentes: da administração direta para a indireta, entre os níveis de governo e do Estado para a sociedade civil.

A concepção aqui utilizada é a descentralização referente às relações intergovernamentais. Pois a política aqui analisada, o Plano de Desenvolvimento da Educação, se estabelece na cooperação entre os entes federados.

#### *Segundo Farenzena:*

A descentralização intergovernamental pode ocorrer (1) por transferência de capacidade fiscal e de poder de decisão na implementação de políticas aos estados e municípios; (2) transfere-

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.



rência aos estados e/ou municípios de responsabilidade pela implementação ou gestão de políticas definidas no nível federal. (FARENZENA, 2006, p. 2)

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação está inserido no segundo tipo de transferência, já que o governo federal está descentralizando para municípios e estados políticas que foram definidas em âmbito federal. Isso não quer dizer que ocorra uma redução na relevância da União perante estados e municípios, pois a União pode se expandir para papéis normativos, reguladores ou redistributivos, como ocorre com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

O processo de descentralização de políticas, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, passou a ser mais efetivo, pois até o início dos anos de 1990 a gestão da maioria das políticas públicas, principalmente na área social, continuava sendo centralizada, ou seja, o governo federal era o grande responsável pela maior parte das políticas sociais, tanto na gestão como no financiamento. A educação constitui, nesse caso, uma exceção. Foi nos anos 1990 que ocorreu o aprofundamento da descentralização de fato, inclusive pelos mandamentos da Constituição Federal (CF) de 1988.

No segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a descentralização do processo de implementação das políticas públicas para a educação se intensifica, devido, principalmente, ao estabelecimento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Cabe lembrar que, no Brasil, a opção política pela descentralização foi consagrada na CF, vincula-se à estrutura conferida à federação brasileira e, portanto, não resulta de opções políticas de um governo (AFONSO, 2004). A CF prevê, para a maioria dos setores sociais, a descentralização da gestão e a cooperação entre as esferas

de governo. Mesmo assim, dar consequência aos preceitos concebidos no marco constitucional foi tarefa gradativamente assumida pelos governos após a redemocratização.

Com a descentralização das políticas sociais e a distribuição de competências entre as esferas de governo no setor da educação definidas pela CF de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases de 1996, passou a ser necessário que houvesse mecanismos de relacionamento entre as instâncias de governo, a fim de efetivar o regime de colaboração entre sistemas de ensino.

Na língua portuguesa, regime significa método ou sistema político pelo qual se rege uma administração ou uma nação, ou ação de reger (governar, administrar) e colaboração significa ação ou efeito de colaborar (trabalhar com o outro, cooperar), ajudar. Assim, regime de colaboração é uma forma de governar, administrar de forma cooperativa, ou seja, União, estados e municípios, componentes da República Federativa do Brasil, devem colaborar entre si para que possam administrar a oferta da educação e, assim, garantir o direito de todos a ter acesso à educação.

A organização federativa requer, como citado anteriormente, que diferentes níveis de governo tenham autonomia política e sejam responsáveis pela maior parte das funções de gestão de políticas sociais. O poder, assim, não fica centralizada no governo federal. Para que esse processo ocorra com unidade, o sistema federativo deve se organizar de forma cooperativa entre os entes federados. Os entes federados possuem atribuições que devem ser exercidas em colaboração entre si.

Segundo CURY (2002), “para dar conta deste modelo federado cooperativo, a Constituição compôs um ordenamento jurídico complexo”. Nesse “ordenamento jurídico complexo” coexistem as competências privativas,



concorrentes e compartilhadas, entre os entes federados. Competências privativas são particulares de cada ente federado, competências compartilhadas são aquelas que devem ser exercidas por dois ou três dos entes federados para que ocorra sua efetivação e, por fim, competências concorrentes são aquelas que preveem que todos os entes federados possam atuar sobre um determinado tema ao mesmo tempo.

O regime de colaboração entre os entes federados e a definição de competências é um dos itens fundamentais para efetivação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

As competências privativas da União referentes à educação expressas na CF se referem ao desenvolvimento social e elaboração de diretrizes e bases da educação nacional.

O artigo 23 da CF apresenta as competências compartilhadas entre os entes federados. Dentre estas está proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. O art. 30 da CF estabelece como competência para os municípios a manutenção, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, de programas de educação infantil e de ensino fundamental. Esta cooperação hoje ocorre principalmente através dos programas presentes no Plano de Desenvolvimento da Educação.

Os entes federados, portanto, possuem atribuições que fazem com que ocorra a descentralização de responsabilidades, atribuições e competências, características estas de um país federativo. Essa estrutura organizativa descentralizada se reflete em todas as áreas, na saúde, no transporte, na assistência social, entre outras.

Na educação não é diferente, a organização da educação nacional traduz a organização federativa do Bra-

sil. Cada ente federado possui competências e responsabilidades que são determinadas no ordenamento legal, fazendo com que os direitos e deveres, com relação à educação, sejam cumpridos de acordo com as responsabilidades de cada um dos entes federados.

Dentro dessa concepção, o art. 211 da CF, assim como os artigos 8º, 9º, 10 e 11 da LDB, estabelecem funções prioritárias ou níveis de atuação prioritária de cada esfera de governo. A União deverá organizar o sistema federal de ensino, realizar a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas; organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e dos territórios; recolher, analisar e disseminar informações sobre educação; financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, em matéria educacional, 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.

Os estados e o Distrito Federal deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Os municípios deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e somente poderão atuar em outros níveis de ensino quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos da receita de impostos vinculados à educação pela CF.

Sinteticamente, a divisão de competências entre os entes federados atua na divisão de responsabilidades quanto à oferta da educação; estabelecimento de normas; planejamento da educação e o financiamento.

A colaboração entre os sistemas



de ensino, no âmbito do planejamento da educação, ocorre, em especial, na elaboração do Plano Nacional de Educação e do Plano de Metas, através do PAR.

As transferências de recursos entre União, estados e municípios caracteriza a colaboração entre os entes federados, para que assim seja assegurado o direito à educação.

O regime de colaboração entre os entes federados se faz necessário para a implementação do Plano de Metas, conforme a Resolução 29 de 2007, do FNDE, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira voluntária a projetos educacionais. A assistência será implementada por meio de programas e ações educacionais e as ações serão realizadas em regime de colaboração com os entes da federação, objetivando contribuir para a melhoria das condições de acesso e permanência e do desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de educação básica.

#### *Apoio ao desenvolvimento da educação básica no RS*

A UFRGS, através do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, da Faculdade de Educação, desde o ano de 2007, desenvolve um projeto de extensão de apoio ao desenvolvimento da educação básica no âmbito do Plano de Metas. Esse projeto possui duas fases: (1) Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica na rede estadual e em redes municipais de ensino do Rio Grande do Sul (2007-2008); (2) Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica em redes municipais de ensino dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Alagoas e Paraíba (2009-2010). Nos dois projetos há, em comum, a focalização da assistência técnica direta nos municípios prioritizados<sup>4</sup> – aqueles com

<sup>4</sup> Municípios prioritizados são aqueles cujos índices de desenvolvimento da educação básica se encontram

IDEB mais baixo -, bem como a realização de inúmeras atividades para apoiar os municípios não prioritizados.

Na primeira fase (2007-2008) o trabalho concentrou-se no apoio técnico a 142 municípios gaúchos prioritizados para elaboração do PAR.

Na segunda fase (2009-2010) o projeto foi ampliado territorialmente, priorizando o apoio técnico à realização do monitoramento da implementação do PAR em municípios prioritizados de quatro estados, cobrindo quase 500 municípios brasileiros.

O trabalho de assistência técnica desenvolvida pelos consultores da UFRGS possibilitou, entre outras questões, a aquisição e construção de conhecimento sobre a organização e gestão da educação pública no Rio Grande do Sul e a produção de dados e conhecimentos em termos de avaliação de políticas públicas. Ou seja, foram articuladas extensão e pesquisa.

Em termos de pesquisa, o grupo desenvolve um estudo com duas dimensões: (1) análise da política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, (2) análise de diagnósticos e planos dos municípios e de seu processo de elaboração e implementação. O objetivo geral é analisar referenciais e processos de implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Um dos objetivos específicos desta pesquisa consiste em avaliar o processo de elaboração e a implementação do Plano de Ações Articuladas nos municípios prioritizados dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Alagoas e Paraíba.

O recorte aqui apresentado dá conta de parte desse objetivo, pois busca analisar o processo de implementação do PAR em 04 municípios do RS. Este trabalho tem sua origem, portanto, abaixo da média nacional.



to, na análise de dados coletados na pesquisa realizada pelo grupo.

Este trabalho analisa as competências dos entes federados na implementação do PAR em quatro municípios do Rio Grande do Sul. Buscamos identificar nos municípios da amostra até que ponto essa colaboração está sendo efetivada e quais são as competências da União e dos municípios para a efetiva implementação das políticas presentes no Plano de Metas e solicitadas pelos municípios através do PAR.

Os municípios escolhidos são aqui apresentados com os codinomes A, B, C e D. Três deles receberam assistência técnica do MEC/UFRGS, indicados pelos seus índices no IDEB. O município A é prioritário, pois apresentou um baixo IDEB, 2.9 em 2005, 3.8 em 2007 e 4.0 em 2009. O município B apresentou um IDEB abaixo da média nacional, 3.3 em 2005, 3.6 em 2007 e 3.5 em 2009. O município C recebeu assessoria do MEC, pois não apresentou IDEB em 2005, em 2007 apresentou um IDEB de 5.3 e em 2009 5.7. O município D não foi indicado pelo MEC, pois apresentou um IDEB de 4.1 em 2005, 4.4 em 2007 e 4.5 em 2009, ou seja, não estava como município prioritário, porém fez sua adesão ao plano de metas e elaborou o PAR. A escolha desses municípios atendeu critérios de diferenciação em termos de população, situação educacional IDEB (um município prioritário, um município abaixo da média nacional, um município que não apresentou índice em 2005, porém em 2007 e 2009 apresentou médias melhores que a média nacional e um município com índices na média, não prioritário). São municípios situados em locais distintos no RS, com características populacionais, culturais, políticas e históricas diferenciadas.

Foi realizada uma coleta de dados referentes a uma área por dimensão, para que pudéssemos verificar a definição de competências e a efetivação do regime de colaboração nas quatro

dimensões presentes no PAR. Verificamos a execução das subações presentes no PAR dos 04 municípios, identificando as competências de assistência técnica (AT) e de assistência financeira (AF) da União e dos próprios municípios. Além da coleta de dados, as observações realizadas nos municípios visitados no trabalho de consultoria foram levadas em consideração para a análise.

As áreas analisadas foram: Dimensão 1 - Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada; Dimensão 2 - Formação Continuada de Professores da Educação Básica - séries iniciais; Dimensão 3 - Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem e Dimensão 4 - Instalações físicas gerais.

Em cada uma dessas áreas analisamos as subações presentes em cada PAR dos 04 municípios. Essas subações foram divididas em 04 tipos de assistências possíveis para a execução dessas subações, são elas: ações que contarão com apoio financeiro do MEC; ações que contarão com apoio técnico do MEC; ações executadas diretamente pelos municípios através de recursos técnicos e ações executadas diretamente pela prefeitura através de recursos financeiros.

#### *O regime de colaboração nos municípios da amostra*

O trabalho de extensão desenvolvido pelo grupo do Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação da UFRGS faz parte da efetivação do regime de colaboração intergovernamental e interinstitucional. Isso porque é papel da universidade oferecer assistência técnica para os municípios





do RS, SC, PB e AL na elaboração do PAR e no acompanhamento do monitoramento da execução do PAR, o que evidencia um forte potencial para a efetivação do regime de colaboração intergovernamental, e entre governos e universidades na realização de ações que incidam na melhoria das condições de oferta educacional de redes públicas.

Essa assistência faz parte das competências estabelecidas tanto na CF como na LDB para a União. Como dito anteriormente, compete à União oferecer assistência técnica para municípios e estados e o convênio entre a UFRGS e o MEC faz parte dessa assistência.

Nos quatro municípios, conforme gráfico que segue, podemos constatar que na dimensão 01, 61,54% das subações requerem assistência técnica do MEC e 34,62% necessitam de assistência técnica do município. Na dimensão 02, 76,92% das subações necessitam de assistência técnica do MEC para serem executadas e 21,37% necessitam de assistência técnica dos municípios. Na dimensão 03, 46,67% das subações requerem assistência técnica do MEC e 33,33% dos municípios. Na dimensão 04, 32,35% necessitam para a sua execução de assistência técnica do MEC; 26,47% dos municípios e 20,59% requerem assistência financeira dos municípios e 14,71 do MEC.

Isso evidencia que a assistência técnica do MEC ocorre de forma preponderante em todas as dimensões e a assistência financeira apenas na dimensão 4. Sendo que a assistência financeira dos municípios é necessária para a execução de um número maior de subações do que a assistência financeira da União.

No município A, das subações analisadas da dimensão 1-área 2, 05 têm como forma de execução a assistência técnica do MEC e 03 a assis-

tência técnica do próprio município. Na dimensão 2-área 2-indicador 2, 18 subações têm como forma de execução a assistência técnica do MEC e 06 a assistência técnica do próprio município. Na dimensão 3-área 2, 03 subações têm como forma de execução a assistência técnica do MEC e 02 a assistência técnica do próprio município. Na dimensão 4-área 1, 05 subações têm como forma de execução a assistência técnica do MEC e 06 a assistência técnica do próprio município, 05 assistência financeira do município e 04 assistência financeira do MEC.

No município B, das subações analisadas na dimensão 1-área 2, 01 subações têm como forma de execução a assistência técnica do MEC e 01 a assistência técnica do próprio município. Na dimensão 2-área 2-indicador 2, 25 subações têm como forma de execução a assistência técnica do MEC e 07 a assistência técnica do próprio município. Na dimensão 3-área 2, 01 subações têm como forma de execução a assistência técnica do MEC e 01 a assistência técnica do próprio município. Na dimensão 4-área 1, 07 subações têm como forma de execução a assistência técnica do MEC e 06 a assistência técnica do próprio município, 05 assistência financeira do município e 02 assistência financeira do MEC.

No município C, das subações analisadas na dimensão 1-área 2, 05 subações têm como forma de execução a assistência técnica do MEC e 03 a assistência técnica do próprio município. Na dimensão 2-área 2-indicador 2, 16 subações têm como forma de execução a assistência técnica do MEC e 07 a assistência técnica do próprio município. Na dimensão 3-área 2, 02 subações têm como forma de execução a assistência técnica do MEC e 01 a assistência técnica do próprio município. Na dimensão 4-área 1, 05 subações têm como forma de execução a assistência técnica do MEC e 05 a assistência técnica do próprio município, 04 assis-

cia financeira do município e 02 assistência financeira do MEC.

No município D, das subações analisadas na dimensão 1-área 2, 05 subações têm como forma de execução a assistência técnica do MEC e 02 a assistência técnica do próprio município. Na dimensão 2-área 2-indicador 2, 31 subações têm como forma de execução a assistência técnica do MEC e 05 a assistência técnica do próprio município. Na dimensão 3-área 2, 01 subação tem como forma de execução a assistência técnica do MEC e 01 a assistência técnica do próprio município. Na dimensão 4-área 1, 05 subações têm como forma de execução a assistência técnica do MEC e 01 a assistência técnica do próprio município e 02 assistência financeira do MEC.

Como descrito anteriormente, entre outras competências cabe à União dar assistência técnica e financeira aos municípios e aos municípios compete, de forma compartilhada com a União, a manutenção de programas de educação infantil e de ensino fundamental. Certamente essas competências estão sendo efetivadas com a implementação dessa política.

Na dimensão 01 e 02 muitas ações requerem tanto a assistência técnica do MEC como do município para a sua execução plena, porém, na maioria das vezes não estão articuladas de forma a que uma dependa da outra. Assim, parte da ação pode ser executada e outra parte não, o que acaba redundando na não efetivação plena do regime de colaboração no que diz respeito à execução das ações de tal dimensão.

Quando o município solicita cursos de formação continuada para os professores da educação básica, a assistência técnica do MEC vai se efetivar através do oferecimento dos cursos e o município fica com a responsabilidade de elaborar planos de formação para os professores da sua rede que deveriam servir como instrumento de

planejamento para a formação desses professores. Porém, como um não se tornou pré-requisito do outro, muitos municípios acabam solicitando cursos, na maioria das vezes de forma demasiada, sem ter realizado o planejamento da necessidade de formação para a sua rede de ensino.

Ainda na dimensão 2, algumas ações requerem que tanto a União como os municípios trabalhem de forma articulada para que as ações possam ocorrer. Quando compete ao MEC encaminhar materiais pedagógicos ou kits de materiais para capacitação de professores, gestores ou funcionários de escola, o município só pode concluir essa ação na medida em que esse material for encaminhado pelo MEC, já que cabe ao município realizar a capacitação dos profissionais pertencentes a sua rede com os materiais encaminhados. Porém, essas subações, onde o regime de colaboração é de fato necessário, se encontram em número reduzido nesse indicador.

Na dimensão 03, muitas das subações são de responsabilidade do município, sendo necessários recursos técnicos para a execução da maioria delas. Um número reduzido de subações requer assistência técnica do MEC no que diz respeito ao envio de materiais e oferecimento de cursos.

Podemos constatar que o regime de colaboração está se efetivando mais fortemente na dimensão 04 do que nas demais dimensões. Isso porque, para a efetivação plena de uma ação solicitada pelo município, é necessária tanto a execução técnica e financeira do município como da União.

Por exemplo, o programa Pro infância requer que o município tenha um terreno legalizado e que atenda às normas estabelecidas pelo FNDE para que o repasse de recursos financeiros pelo MEC seja realizado. Além disso, são necessários recursos técnicos por parte do município para que esse





programa possa ser implementado e para que as escolas de educação infantil construídas possam ser utilizadas. Precisa-se de recursos humanos que deverão ser mantidos pelo município para que essas instituições possam entrar e permanecer de forma adequada em funcionamento.

Através do estudo dos quatro municípios, constatamos que a assistência financeira por parte do MEC está presente apenas na dimensão 04, onde constam as ações relacionadas à infraestrutura. Portanto, a competência da União referente à assistência financeira de caráter voluntário aos municípios se efetiva nessa política através de programas específicos referentes a infraestruturas como Pró-infância, Caminhos da Escola, aquisição de mobiliário, ampliação e construção de unidades escolas para o ensino fundamental, entre outros.

A necessidade de recursos financeiros dos municípios para execução de ações também se concentra na dimensão 04, nos casos em que compete ao município construir ou reformar refeitórios, cozinhas, bibliotecas, laboratório de ciências, artes, entre outras dependências das escolas que são relevantes para a melhoria da qualidade do ensino.

Assim, podemos dizer que nos municípios aqui estudados as competências estabelecidas na CF/88 e na LDB/96 se efetivam nas execuções das subações presentes no PAR de cada um dos municípios. Constata-se que as atuações dos municípios e da União são diferenciadas e preponderantes nos municípios nas dimensões 1 e 3 e do MEC, ou seja, da União nas dimensões 2 e 4. O regime de colaboração se efetiva de forma mais clara na execução das subações da dimensão 04.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi evidenciado, com esta pesquisa, que a União estabeleceu, a partir

da implementação da política Plano de Metas, uma redistribuição mais justa dos recursos, superando o injusto “balcão de negócios” que ocorria em gestões anteriores, priorizando, inicialmente, municípios com os piores índices, posteriormente os abaixo da média nacional e por último inclusive os municípios com índices superiores à média nacional.

O Plano de Metas objetiva, prioritariamente, atender as competências da União referentes à coordenação da política nacional de educação, articulação dos diferentes níveis e sistemas; organização e prestação de assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, execução da função redistributiva e supletiva e recolhimento, análise e disseminação de informações sobre educação.

Podemos afirmar que a implementação do PAR tem promovido uma maior articulação e colaboração entre a União e os municípios, porém, os desafios na ampliação dos recursos financeiros permanecem, pois o maior volume de assistência financeira é realizado pelos municípios, sendo esta uma das fragilidades no cumprimento do regime de colaboração entre os entes federados.

Os recursos financeiros da União foram direcionados para programas específicos como o Pró-infância. A assistência técnica, tanto por parte dos municípios quanto por parte da União, é preponderante na execução das ações presentes no PAR dos municípios pesquisados.

Constatamos que, mesmo dada a efetivação do regime de colaboração em determinadas ações, é necessária uma maior articulação entre os entes federados em todas as áreas do PAR para, de fato, esse regime ser pleno.



Essa melhor articulação se faz necessária, inclusive, para uma melhor compreensão da política Plano de Metas pelos municípios, que muitas vezes elaboram um PAR inadequado à sua realidade por falta de compreensão da política.

Portanto, para continuarmos avançando na melhoria da qualidade

da educação básica brasileira, é necessário que a União amplie de fato os recursos de assistência financeira, ampliando a sua margem de colaboração aos municípios e estados conforme previsto na CF e na LDB e que a articulação entre os entes federados para a execução das ações seja mais efetiva.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luis. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.
- AFONSO, José R. Brasil um caso à parte. Trabalho apresentado no XVI Regional Seminar of Fiscal Policy, da CEPAL/ILPES. Santiago do Chile, janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/RobertoAfonso.pdf>. Acesso em 02 dez. 2008.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- \_\_\_\_\_. Decreto Presidencial nº. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. *Diário Oficial da União, Poder Executivo*, Brasília, DF, 243 de abr. 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – RESOLUCAO/CD/MEC/FNDE/ nº. 029, de 20 de junho de 2007. Estabelece critérios, parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, Brasília, 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). 2007. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 de jan.2008.
- BRASIL. Ministério da Educação. Compromisso Todos pela Educação: passo-a-passo, 2007. Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, jun. 2008.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Índice de Desenvolvimento da Educação. 2007. Disponível em <<http://www.IDEB.INEP.gov.br>>. Acesso em: 23/02.2010
- CASTRO, Jorge Abrahão de. Evolução e desigualdade na educação brasileira. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.



CURY, C. R. J. Políticas públicas de educação e desigualdade. Caderno Formação de gestores / Amaral, Ana Lúcia et al., Juiz de Fora, Conteúdo: Módulo 1 – Unidade 1 – p. 41 - 54, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. In: Educação e Sociedade, Campinas, v.23, n.80, set/2002

FARENZENA, Nalú (coord.) Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: análise e monitoramento da política em redes públicas do Rio Grande do Sul. Projeto de Pesquisa. Porto Alegre, UFRGS, 2008 (digitado).

FARENZENA, Nalú. Organização da Educação Nacional. 2006. (digitado)

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. In: Cadernos de Pesquisa. São Paulo, n.74, p.5-10, agosto, 1990.

Recebido para publicação em 12/10/2011

aceito em 12/11/2011

