

| | |
|---------------------------|---|
| Título do capítulo | CAPÍTULO 8: PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: MELHORIA DA EDUCAÇÃO E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES |
| Autores(as) | José Henrique Paim Fernandes Jaana Flávia Fernandes Nogueira |
| DOI | - |

| | |
|--------------------------|---|
| Título do livro | IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E ATUAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS – EXPERIÊNCIAS RECENTES DAS POLÍTICAS DAS DESIGUALDADES |
| Organizadores(as) | Janine Mello, Vanda Mendes Ribeiro, Gabriela Motta, Alice Bonamino, Cynthia Paes de Carvalho |
| Volume | - |
| Série | - |
| Cidade | Brasília |

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

| | |
|----------------|---|
| Editora | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) |
| Ano | 2020 |
| Edição | - |
| ISBN | 978-65-5635-000-4 |
| DOI | - |

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: MELHORIA DA EDUCAÇÃO E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

José Henrique Paim Fernandes¹
Jaana Flávia Fernandes Nogueira²

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), com as emendas constitucionais posteriormente aprovadas, foi importante para assegurar direitos educacionais à população do país (Brasil, 1988). A educação, na chamada Constituição Cidadã, é apresentada como “direito de todos e dever do Estado e da família”, a ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” (*op. cit.*, art. 205). O dever do Estado deve ser efetivado mediante a garantia de “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (*op. cit.*, art. 208, I), entre outros aspectos.

Ainda segundo a Constituição, a União, os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios necessitam organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Há responsabilidades definidas para cada uma dessas instâncias de governo, cabendo à União exercer função redistributiva e supletiva em relação aos demais entes federados, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino (art. 211, § 1º), entre outros papéis.

Essa forma de organização da educação nacional é bastante complexa, devido às dimensões continentais do Brasil e a seus respectivos desafios econômicos, sociais, políticos e culturais. Como explicam Oliveira e Sousa (2010, p. 21), o regime de colaboração previsto no art. 211 da CF/1988 (Brasil, 1988) ancora-se no art. 23, que estabelece que a União, os estados, o DF e os municípios possuem competências comuns, sendo que leis complementares (LCs) devem fixar normas entre esses entes. Os autores bem pontuam que,

1. Professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV) e consultor em educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). *E-mail*: <henrique.paim@fgv.br>.

2. Coordenadora do Centro de Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais (DGPE/FGV).

na prática, é uma formulação que expressa o “desejo” de colaboração entre os entes federados, mas que não encontra mecanismos de indução ou de obrigatoriedade, posto que, em princípio, estes são autônomos (Oliveira e Sousa, 2010, p. 21-22).

Assim, se os dirigentes dos diferentes sistemas não estiverem predispostos a colaborar entre si, isso não ocorre. A definição de regras e mecanismos de colaboração entre os diferentes entes federados no campo da educação depende, em grande parte, da visão e da capacidade de negociação dos gestores educacionais.

Conforme será apresentado nos próximos tópicos, o governo federal, por meio do Ministério da Educação (MEC), tinha um modelo de relacionamento com os estados, o DF e os municípios que perdurou ao longo de décadas. Esse modelo – sobretudo em se tratando do financiamento de ações discricionárias – acabava por privilegiar o atendimento às Unidades da Federação (UFs) com maior capacidade técnica de apresentar projetos aderentes aos editais de seleção do MEC, em geral unidades que também já tinham mais recursos financeiros.

A construção e a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) foram responsáveis pelo estabelecimento de novo padrão de relacionamento entre o governo federal e os demais entes da Federação. A partir de então, foi determinada uma cultura de planejamento nas diferentes instâncias de governo, e a assistência técnica e financeira do MEC passou a ser definida e ofertada com base nas necessidades de cada ente. Desse modo, o PAR assegurou condições para a melhoria da educação em todo o território nacional e para a redução das desigualdades regionais nesse setor.

2 OS ANTECEDENTES DO PAR

O MEC desenvolve um conjunto grande de ações no campo educacional, em todos os estados e municípios da Federação. Algumas dessas ações envolvem assistência técnica e outras, assistência financeira. As transferências financeiras do MEC aos demais entes podem, *grossa modo*, ser classificadas em transferências obrigatórias e voluntárias.

As transferências obrigatórias são aquelas viabilizadas por meio de programas que estão previstos em legislações específicas. É o caso, por exemplo, do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).

As transferências voluntárias têm caráter discricionário, cabendo ao gestor público federal definir as regras de atendimento aos estados, ao DF e aos municípios. Tais transferências eram realizadas sobretudo por meio de convênios, ancorados na Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e na Portaria Interministerial nº 507/2003. Muito embora os convênios continuem existindo para programas específicos, a maior parte das transferências voluntárias para a educação básica passou a ser realizada via termo de compromisso. O Plano de Ações Articuladas veio a atuar precisamente na reorganização dessa modalidade de transferência.

Antes do PAR, a prática corrente era que o MEC – por meio de suas várias secretarias – lançasse editais com linha de financiamento para projetos específicos. Os estados e os municípios interessados em concorrer aos recursos apresentavam suas propostas, usando instrumento conhecido como plano de trabalho anual (PTA). As secretarias responsáveis pelos editais analisavam os PTAs do ponto de vista do mérito educacional. Por sua vez, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao MEC, tinha o encargo de habilitar as entidades proponentes e analisar tecnicamente a consistência dos PTAs, cotejando a coerência entre o objeto, o cronograma e o orçamento do projeto. O governo federal, desse modo, celebrava convênio com as UFs que tinham suas propostas aprovadas.

Algumas questões importantes precisam ser destacadas. Inicialmente, cabe mencionar que o conjunto de ações apoiadas pelo MEC era bastante pulverizado, considerando-se o volume de recursos disponíveis para as transferências voluntárias. Essa assistência estava concentrada em ações de apoio à formação continuada de professores, práticas pedagógicas, gestão escolar, equipamentos e infraestrutura escolar. A demanda apresentada ao ministério era pouco qualificada, uma vez que as informações prestadas pelos estados e municípios eram declaratórias, e não havia controle, por exemplo, das instituições formadoras e do tipo de material didático que era adquirido em âmbito local.

Além disso, o acesso ao recurso era pouco transparente e não garantia a promoção da equidade entre os entes federados. Muitas vezes, a obtenção dos recursos ocorria mediante representantes de municípios, que funcionavam como intermediários entre o governo federal e os estados e municípios. Aquelas UFs com maior capacidade técnica e financeira, em geral, tinham suas propostas aprovadas e as que mais necessitavam, quando participavam, nem sempre eram contempladas.

Sintetizando o ambiente anterior à instituição do PAR, o MEC prestava assistência financeira aos estados, ao DF e aos municípios com base em legislação de transferências voluntárias do governo federal, associada a resoluções específicas dos programas formuladas pelo MEC e FNDE. A apresentação de proposta por parte dos entes era unidimensional, com descrição pouco objetiva de sua situação educacional. A análise das propostas por parte do ministério, por sua vez, também era unidimensional e realizada a partir de critérios por vezes pouco transparentes. O MEC prestava um atendimento assistemático às UFs, a partir de ações em geral pulverizadas. Havia pouca interação entre o governo federal e os governos estaduais e municipais na definição das ações a serem implementadas.

3 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

Em 2007, o Ministério da Educação lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no âmbito do qual foi instituído o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Regulamentado pelo Decreto nº 6.094/2007 (Brasil, 2007a), esse plano representou a conjugação de esforços entre a União, os estados, o DF e os municípios para a busca da melhoria da qualidade da educação (art. 1^o), materializando o chamado regime de colaboração.

É importante registrar como foi concebido o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, a partir, sobretudo, de evidências empíricas no campo da educação.

Logo após a divulgação dos resultados da Prova Brasil, em 2006, dois estudos foram realizados em parceria com organismos internacionais, em escolas e redes de ensino cujos alunos demonstraram desempenho acima do previsto, consideradas as variáveis socioeconômicas. O objetivo central dos estudos era identificar um conjunto de boas práticas às quais poderia ser atribuído o bom desempenho dos alunos. Essas boas práticas foram traduzidas em 28 diretrizes que orientam as ações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do PDE (Brasil, 2007b, p. 24).

Essas diretrizes, com efeito, tratavam de aspectos estratégicos no processo educativo, como o foco na aprendizagem dos alunos, a ampliação da jornada escolar, a valorização dos profissionais da educação, a prática da gestão participativa, entre outros exemplos. O importante foi que ao aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os estados e os municípios passaram a ter ciência dessas prioridades, além de comprometerem-se formalmente com sua realização em seus contextos locais.

A cultura de medição e avaliação é importante em qualquer setor, sobretudo no campo das políticas públicas e, em particular, das políticas educacionais, nas quais as demandas são muitas e os recursos, limitados. A medição e a avaliação possibilitam, de um lado, elaborar diagnósticos mais precisos para subsidiar a formulação e a implementação de políticas acertadas e, de outro, verificar os resultados alcançados, redirecionando ações sempre que necessário.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), também criado em 2007, cumpriu ambas as funções. Em primeiro lugar, foi utilizado para auxiliar o MEC na definição de entes prioritários para atendimento por meio de seus programas voluntários, sendo privilegiados aqueles que apresentavam os piores indicadores educacionais do país. Em seguida, passou a ser utilizado para aferir de forma objetiva a qualidade da educação nas diversas UFs, permitindo identificar o cumprimento ou não das metas fixadas pela União no termo de adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (art. 3^o).

Por sua vez, o Plano de Ações Articuladas foi o conjunto de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo MEC, para garantir o cumprimento das metas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (art. 9º). O PAR é uma ferramenta que permite a realização de diagnóstico da situação educacional de estados e municípios, associada a um planejamento das ações necessárias para aperfeiçoar as condições identificadas. Esse planejamento é plurianual, contemplando um período de quatro anos, com possibilidade de revisão do documento em função de mudanças de cenário, sempre que preciso.

O instrumento de diagnóstico foi elaborado pelo MEC com base em critérios objetivos, em quatro grandes eixos da política educacional: *i*) gestão educacional; *ii*) formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; *iii*) recursos pedagógicos; e *iv*) infraestrutura física. Constitui, na verdade, um autodiagnóstico, pois é respondido por cada um dos estados e dos municípios, a partir de um olhar sobre sua realidade.

Cada um desses eixos desdobra-se em áreas de atuação, que possuem indicadores específicos. Esses indicadores devem ser pontuados pela equipe de planejamento encarregada de preencher o sistema, que atribuirá nota de 1 a 4, justificando sua escolha. A partir da pontuação atribuída a cada um dos indicadores, o MEC aponta um conjunto de ações e subações para compor seu PAR.

QUADRO 1

Exemplo de elaboração do diagnóstico do PAR

| | |
|-----------|--|
| Eixo | 1. Gestão educacional |
| Área | 1.1. Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino |
| Indicador | 1.1.1. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE) |
| Pontuação | <p>(1) Quando não há nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do PME por parte da secretaria municipal de educação, ou previsão de implantação do plano. Ou, ainda, quando não existe o PME.</p> <p>(2) Quando há o PME e um planejamento para o acompanhamento e a avaliação de suas metas, mas no planejamento não está prevista a participação de professores e gestores e de representantes da sociedade civil organizada.</p> <p>(3) Quando existe o PME e o acompanhamento e a avaliação de suas metas, com a participação de professores e gestores, sem a presença de representantes da sociedade civil organizada. A avaliação não é contínua, e o acompanhamento é voltado à análise de aspectos apenas quantitativos.</p> <p>(4) Quando existe o PME e o acompanhamento e a avaliação de suas metas, com a participação de professores e gestores e de representantes da sociedade civil organizada. A avaliação é contínua e o acompanhamento voltado à análise de aspectos qualitativos e quantitativos.</p> |

Fonte: Simec-PAR (2019).
Elaboração dos autores.

O processo de preenchimento de diagnóstico e elaboração do PAR deve ser participativo e envolver uma equipe de profissionais nas secretarias de educação que seja qualificada. Essa equipe deverá articular-se com todos os setores necessários, no sentido de obter informações precisas que resultarão em sugestões de ações a serem adotadas pelo ente em questão.

A partir do amadurecimento desse processo, o apoio financeiro do MEC aos entes federados foi institucionalizado em legislação específica, que estabeleceu o PAR como instrumento de transferência direta voluntária, transformando-o em política permanente. Como explicam Souza e Batista,

Em 25 de julho de 2012, por intermédio da Lei nº 12.695 (Brasil, 2012), o PAR deixa de limitar-se ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, passando a observar as metas, diretrizes e estratégias dos Planos Nacionais de Educação (PNEs), em geral, vindo a ser regulado por lei própria, sendo elevado da condição de política de Governo à de Estado (Souza e Batista, 2016, p. 107).

O PAR organiza o planejamento da demanda educacional dos estados, do DF e dos municípios, bem como a oferta de programas e ações por parte do MEC. “É também inovador, já que esse modelo de planejamento educacional esteve ausente das políticas dos governos democráticos instaurados após a promulgação da Constituição Federal de 1988” (Ferreira, 2014, p. 604).

Essa ferramenta permitiu o estabelecimento de um novo padrão de relacionamento da União com os estados, o DF e os municípios. Os programas ofertados aos entes da Federação por meio do PAR – como o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), que possibilita a construção de creches, o Caminho da Escola, a respeito de doação de ônibus escolar, e o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo), que consiste na entrega de laboratórios de informática, entre outros – permitiram ampliar o acesso à educação, viabilizar a permanência dos estudantes na escola e atuar na melhoria da qualidade da educação nacional.

Como apontam Souza e Batista:

algumas pesquisas apontam questões positivas relacionadas à eficácia e à efetividade do PAR, como, por exemplo, a democratização do acesso à informação sobre os recursos financeiros a ele destinados; os avanços no regime de colaboração entre governo federal e os municípios, nos termos de uma maior aproximação do MEC em relação à realidade local; e, ainda, uma maior interação entre e gestão pública municipal e a comunidade escolar com a finalidade da realização de intervenções conjuntas sobre a Educação Básica (2016, p. 125).

A questão da democratização do acesso à informação sobre os programas do MEC a todos os estados, o DF e os municípios – assim como a possibilidade de que estes demandassem diretamente apoio do governo federal – foi um aspecto importante para o fortalecimento do regime de colaboração e a redução das desigualdades regionais. Municípios que antes nem sequer pleiteavam os recursos do ministério passaram a ser atendidos com programas de formação, entre outros.

4 PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO, INSTRUMENTOS E MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

A elaboração do PAR por parte das UFs foi possibilitada, do ponto de vista político, pela adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e, do ponto de vista técnico, pelo preenchimento do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec). Todos os estados, o DF e os municípios aderiram ao plano, o que indica que a pauta da educação foi compreendida pelos gestores das diferentes instâncias administrativas como suprapartidária.

Todo o processo de elaboração do diagnóstico e geração do PAR foi realizado no Simec, sistema desenvolvido em *software* livre e projetado para funcionar via *web* (internet) em diversos navegadores. Esse sistema facilitou imensamente a execução das ações do MEC. Se, antes, havia um considerável trâmite de processos físicos, que tornava a implementação das iniciativas demorada, com o sistema ganhou-se eficiência e agilidade.

O processo de preenchimento do Simec é bastante simples. Entretanto, para auxiliar os municípios cujo atendimento por parte do MEC foi apontado como prioritário, em função dos seus resultados preocupantes na educação, o próprio ministério contratou uma equipe de consultores. Isso ocorreu sobretudo no primeiro momento de elaboração do PAR, logo de sua criação. Explicando mais detalhadamente:

na fase do diagnóstico, o MEC indica que este seja realizado por uma equipe local constituída de forma plural com representantes da comunidade escolar e local e, além disso, se o município estiver entre aqueles considerados de atendimento prioritário – com Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo de 3,8 – pode ter a assessoria técnica do MEC junto com a equipe local. Constituída a equipe, inicia-se o diagnóstico da situação da educação no município tendo em vista as dimensões, áreas e indicadores elaborados pelo MEC por meio de cadernos/manuais, bem como pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) acessado online pelos municípios (Souza e Batista, 2016, p. 110).

Após o preenchimento do PAR no Simec, um conjunto de servidores públicos e colaboradores do MEC passam a analisar as informações ali contidas, com vistas a organizar a demanda e elencar critérios para atendimento com cada um dos programas federais disponíveis.

Após a análise do PAR pelas equipes técnicas do ministério e a definição das ações passíveis de financiamento, são firmados termos de compromissos entre o MEC e os entes apoiados, para implementação de ações financeiras. Esses termos são assinados eletronicamente pelos representantes das secretarias, e, a partir de então, tem início o processo de transferência de recursos. A criação de processos, o empenho e o pagamento das ações financeiras passaram a ser feitos eletronicamente pelo sistema.

A negociação com os estados e o DF – dada a complexidade das ações e o volume de recursos – ocorreu de modo presencial, em reuniões individuais realizadas no MEC, em Brasília. Por sua vez, o relacionamento com os municípios ocorreu basicamente por meio do sistema, tendo-se em vista o grande número de atores envolvidos.

Para garantir uma melhor governança do PAR, foram criados, ao longo do tempo, grupos com finalidades diversas. Alguns exemplos são: comissão técnica permanente para análise dos processos de assistências técnica e financeira ao Plano de Ações Articuladas, elaborado no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (2007); Comitê Estratégico do Plano de Metas – PAR/MEC (2011); e Comitê Gestor do PAR (2016). O diálogo entre os atores e as instituições envolvidos no processo foi constante e essencial para o sucesso da iniciativa.

5 CAPACIDADES ESTATAIS RELEVANTES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

Algumas capacidades políticas e técnico-administrativas do MEC, no momento específico em que o PAR foi criado, foram fundamentais para o sucesso da iniciativa. Do ponto de vista político, havia um interesse do governo federal de priorizar a educação como setor estratégico do governo. Prova maior dessa afirmação é o fato de que foi desenvolvido o PDE, com uma visão sistêmica da educação e a apresentação de políticas e programas para todos os níveis e as modalidades de ensino.

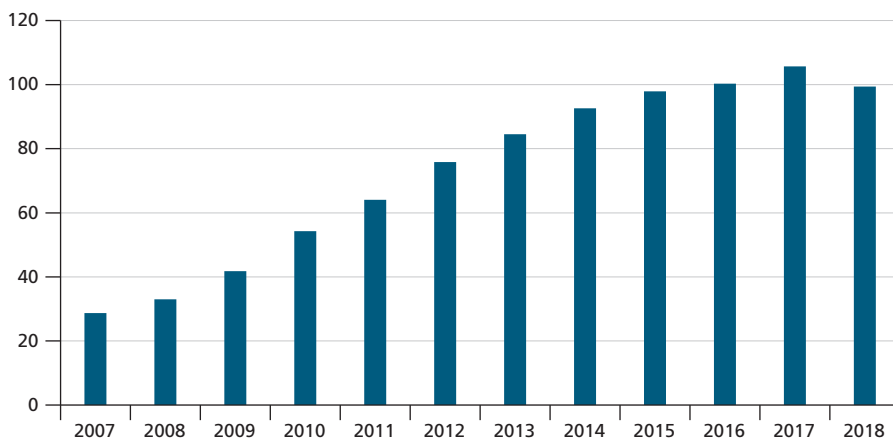
O PDE gerou uma grande articulação dos governos federal, estaduais e municipais em torno da educação. Na ocasião, o MEC organizou as chamadas Caravanas da Educação, caracterizadas pela visita do ministro da educação aos estados, momento no qual era apresentado o plano e firmado o compromisso do PAR. Ações novas e inovadoras como o Proinfância (construção de creches) e o Caminho da Escola (doação de ônibus escolar), por exemplo, datam desse período.

Muito se falava no regime de colaboração previsto pela CF/1988, mas sua implementação – tanto por parte do governo federal com estados e municípios, quanto por parte dos estados com seus respectivos municípios – ainda era um desafio. Essa colaboração foi fortalecida, como apontamos em depoimento oferecido sobre o PAR.

Em 2018, todos os municípios e todos os estados fizeram o PAR, e ali tivemos também algo importante. Falamos sempre em regime de colaboração, e o regime de colaboração é sempre cobrado da União. A ação da União, e do Ministério da Educação, é supletiva. Ela tem que apoiar os estados e municípios dentro do regime de colaboração. Só que pouco se discute o apoio dos estados para os municípios, e vimos, no processo todo de adesão dos municípios na elaboração do PAR, vários estados apoiando os municípios (Gois, 2018, p. 195).

Do ponto de vista técnico-administrativo, houve ampliação do orçamento do MEC e de suas autarquias no período que possibilitou a implementação de novas ações junto aos entes da Federação e a busca de modelo de gestão adequado para o ministério. O FNDE foi fortalecido e transformou-se no principal órgão de execução da política de educação básica do governo federal. Os gráficos a seguir apresentam a evolução do orçamento empenhado do MEC e do FNDE entre 2007, ano de criação do PAR, e 2018, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

GRÁFICO 1
Orçamento do MEC (2007-2018)
(Em R\$ bilhões)

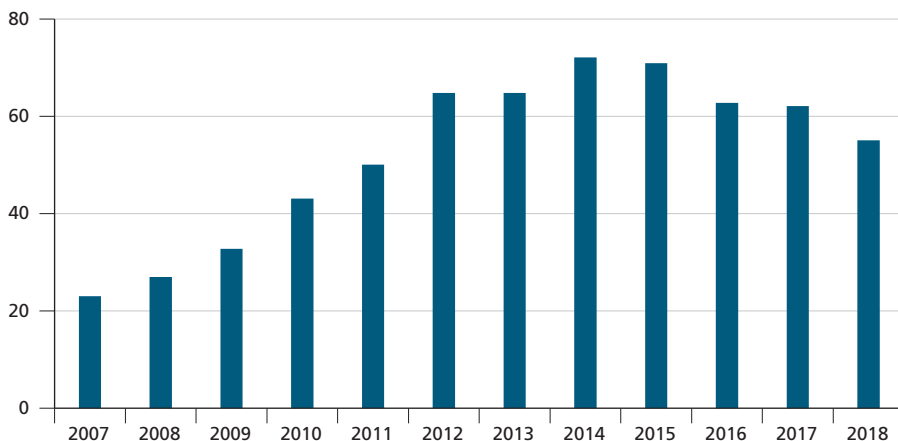


Fonte: Senado Federal. Disponível em: <<https://bit.ly/2fsdiEz>>.
Elaboração dos autores.

Como é possível observar, no período analisado, houve considerável ampliação dos recursos do MEC, que passaram de R\$ 28,7 bilhões, em 2007, para R\$ 99,4 bilhões, em 2018. Esse orçamento, é importante ressaltar, contempla programas para a educação básica e superior, extrapolando em muito os recursos investidos no âmbito do PAR. Sua apresentação é apenas para contextualizar a ampliação de recursos alocados no setor da educação por parte do governo federal.

É importante analisar o orçamento também do FNDE, que financia e operacionaliza a maior parte das ações inseridas no PAR.

GRÁFICO 2
Orçamento do FNDE (2007-2018)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Senado Federal. Disponível em: <<https://bit.ly/2fsdiEz>>.
Elaboração dos autores.

Focando o olhar nos dois primeiros ciclos de implementação do PAR, que compreendem os períodos 2007-2010 e 2011-2014, constata-se que houve importante ampliação no orçamento do FNDE. No primeiro ciclo, o orçamento passou de R\$ 23 bilhões, em 2007, para R\$ 43 bilhões, em 2010. No segundo ciclo, evoluiu de R\$ 50 bilhões, em 2011, para R\$ 72 bilhões, em 2014.

O modelo de gestão adotado para a educação básica é refletido sobretudo no PAR, que institui uma cultura de planejamento por parte do MEC e de estados e municípios. Ainda no depoimento sobre o PAR, comentamos o aprendizado ocorrido para todas as partes no processo.

O PAR, na verdade, tinha como objetivo justamente fazer com que o município e o estado identificassem quais seriam as maiores carências, para que o ministério pudesse dar apoio, tanto em assistência técnica quanto financeira, para que tivéssemos uma melhoria na qualidade da educação. (...). O resultado das nossas ações foi que o próprio Ministério da Educação começou a rever as suas ações de apoio, porque, na medida em que eu qualifiquei a demanda desses estados e municípios, comecei a verificar que o MEC também tinha um conjunto de ações que não eram efetivas, que não atendiam às necessidades desses estados e municípios. Com base nisso, começamos a fazer um redesenho de processos em várias ações do ministério (Gois, 2018, p. 194).

Em síntese, em alguns casos, os estados e os municípios não sabiam o que demandar, e o governo federal, por sua vez, não sabia o que oferecer, no sentido de alcançar resultados objetivos relacionados à melhoria da qualidade da educação do país. O PAR permitiu qualificação tanto da demanda quanto da oferta de programas educacionais.

A criação de uma equipe técnica para elaborar, monitorar e redefinir o PAR no âmbito do MEC e de suas autarquias foi fundamental para a coordenação do processo. Associada a essa equipe técnica que tratava do conteúdo da política, foi criado também um grupo técnico responsável pelo desenvolvimento do Simec. A partir do uso e do *feedback* recebido dos parceiros, o sistema era facilmente ajustado e adaptado às necessidades de todos.

6 ADAPTAÇÕES REALIZADAS VISANDO À IMPLEMENTAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DEVIDO A NECESSIDADES DE CONTEXTOS, ASPECTOS CULTURAIS E VALORES DOS IMPLEMENTADORES

Ao longo da implementação do PAR, adaptações e aperfeiçoamentos foram sendo realizados, como é esperado de políticas públicas educacionais dessa abrangência. O PAR, antes pensado como uma ferramenta do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, ganhou autonomia e maior relevância no processo, vindo a tornar-se o principal instrumento de planejamento e transferência de assistência técnica e financeira aos estados e municípios.

A metodologia para elaboração e implementação do PAR, via Simec, muito embora extremamente importante, foi desenhada de modo simples. Os estados e municípios poderiam preencher o diagnóstico com suas equipes locais, a partir dos dados de suas realidades. As sugestões de ações e subações eram geradas automaticamente pelo sistema, e, após a análise do MEC, os termos de compromisso eram gerados e assinados eletronicamente pelos gestores.

A partir da necessidade de apoiar os municípios com menor Ideb – ou seja, aqueles com mais dificuldades educacionais –, foram montadas equipes de consultores para assistência técnica a esses entes da Federação, nas próprias secretarias de educação. Essa estratégia foi fundamental para garantir a participação e o atendimento de todos, sobretudo dos que mais precisavam.

Por sua vez, mediante a constatação do volume de ações e recursos demandados pelos estados, para suas próprias redes de ensino e para apoiar as redes municipais localizadas em seus territórios, foram montadas mesas de negociações individuais com cada um destes. O diagnóstico apresentado era analisado com base em dados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e de outras fontes, sempre que necessário. Após alinhar todas as solicitações do ponto de vista técnico, eram realizadas as reuniões para diálogo sobre a capacidade de oferta do MEC. Assim, a análise dos contextos específicos foi fundamental durante a implementação do PAR, sobretudo em sua fase inicial.

7 PRINCIPAIS DESAFIOS ENCONTRADOS E ESTRATÉGIAS DE SUPERAÇÃO

A implementação de uma política educacional como o PAR – que envolveu a construção de uma cultura de planejamento e avaliação no campo da gestão educacional, alterou a lógica de distribuição dos recursos federais para estados e municípios, entre outras inovações – é tarefa complexa. Foram muitos os desafios enfrentados, sobretudo por conta dos vários atores e instituições envolvidos.

Apenas no âmbito do governo federal, a gestão do PAR envolve várias secretarias do Ministério da Educação – como a da Educação Básica, a de Educação Profissional, entre outras – e várias autarquias – a exemplo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Inep. Antes, de modo geral, essas unidades eram responsáveis do começo ao fim pela implementação de seus programas. Muitas vezes, existiam programas com características semelhantes ofertadas em duas ou mais unidades, que não dialogavam entre si. Tais setores passaram a conversar de modo intenso, promovendo uma integração do conjunto de políticas oferecidas pelo MEC.

O PAR envolveu as três instâncias administrativas responsáveis pela formulação e implementação de políticas educacionais no Brasil (governo federal, governos estaduais e municipais). Seguramente, existem tensões políticas envolvidas nesse processo, mas a atuação do MEC buscou pautar-se pela visão de que a educação é uma política de Estado, superando as diferenças existentes entre os distintos governos. Para tanto, o diálogo foi ferramenta constante no processo.

8 GESTÃO PÚBLICA EDUCACIONAL NO BRASIL

O Brasil atentou tardiamente não apenas para a relevância da educação, como também, principalmente, para a profissionalização da gestão pública educacional. Muita energia foi gasta por gestores e pesquisadores no debate sobre o que era mais importante, se ampliar o financiamento educacional ou melhorar a qualidade da gestão dos recursos disponíveis, quando na prática essas duas dimensões são necessárias e se complementam.

Era bastante comum observar a aplicação de recursos no campo da educação a partir simplesmente da experiência, da intuição e dos desejos dos gestores do momento, para não falar de seus interesses pessoais ou dos interesses de grupos de poder específicos. Esse processo, lamentavelmente, ainda acontece em muitas instâncias de governo.

A gestão no campo da educação, assim como em outras áreas, precisa avançar no sentido de ser desempenhada com base em evidências empíricas. Os estudos e a pesquisa sobre políticas e programas que mais impactam na aprendizagem

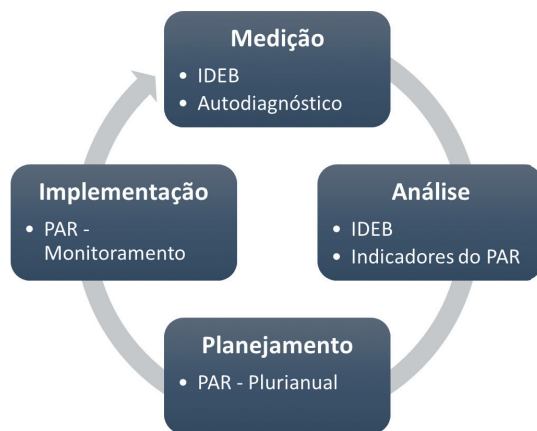
dos estudantes, finalidade maior das instituições educacionais, devem alimentar o trabalho dos gestores dessa área.

A gestão pública educacional no Brasil ganhou bastante com o processo de implementação do PAR. Como já destacado, o processo organizou o repasse de recursos voluntários da União para os estados, o DF e os municípios, fortalecendo o regime de colaboração e materializando o papel supletivo e redistributivo do governo federal.

A definição de metodologia simples e transparente para a distribuição dos recursos para todos os atores envolvidos no processo é o primeiro aspecto a ser reiterado. O uso de planejamento estruturado, a partir de indicadores objetivos, e de análise desse planejamento com base em critérios técnicos é outro ganho a ser mencionado. Os recursos destinados aos estados e municípios a partir desses procedimentos, assim, apresentavam maior possibilidade de impactar positivamente no acesso e na qualidade da educação, assim como na sua equidade.

O ciclo de planejamento e gestão utilizado a partir do PAR pode ser resumido da seguinte forma.

FIGURA 1
Ciclo de planejamento e gestão



Fonte: Paim-Fernandes (2018, p. 91).

As fases desse ciclo são básicas, porém essenciais: realização de diagnósticos, análise, planejamento, implementação, monitoramento e revisão constante da ação, até a realização de nova medição e replanejamento sempre que necessário. Um ciclo que não tem fim, uma vez que, como disse Lourenço Filho (1940, p. 15), “a educação é uma obra que não termina nunca. E não chega a ser perfeita só porque isso desejem os governantes”.

9 QUESTÕES RELACIONADAS A MINHA EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL QUE TÊM RELAÇÃO COM MEU COMPROMISSO COM A GESTÃO PÚBLICA E COM O ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE

Em um livro sobre políticas públicas no MEC, elaborado a partir de depoimentos de ex-ministros da educação, houve a oportunidade de compartilhar um pouco da experiência profissional de um dos autores deste capítulo, José Henrique Paim Fernandes, conforme mostram os dois trechos a seguir.

Eu tenho uma trajetória de bastante experiência em gestão pública, desde jovem. Sou originário de um banco de desenvolvimento no Rio Grande do Sul, que coordenava um programa de financiamento a municípios com o Banco Mundial. Depois (em 1995) fui convidado para uma secretaria nova criada pelo Tarso Genro (quando prefeito de Porto Alegre, RS), de Captação de Recursos e Cooperação Internacional, que tinha a responsabilidade de buscar financiamentos para grandes projetos na cidade. A partir desse meu trabalho na secretaria, acabei virando secretário municipal, e depois tive uma passagem pelo governo estadual, onde fui secretário de Planejamento. Em 2002, quando o Tarso Genro foi convidado para ser ministro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, ele me chamou para ir a Brasília com ele, para assumir uma função no conselho. Em seguida (em 2004), ele foi indicado para ser ministro e me convidou para ir para o Ministério da Educação (MEC). Pelo meu perfil na área de gestão pública e também na área de financiamento, ele sugeriu que eu assumisse o FNDE, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Gois, 2018, p. 192-194).

Eu trabalhei, na verdade, com três ministros: primeiro com o Tarso, quando eu era o presidente do FNDE. Mas ali já havia muito em sintonia com o Fernando Haddad, que era secretário-executivo. Quando ele virou ministro, o convite para eu ser secretário-executivo surgiu dessa relação que estabelecemos, de alinhamento muito grande. Depois, tivemos a vinda do (Aloizio) Mercadante, em 2012, e ele teve uma postura muito correta no sentido de dizer: “olha, vamos valorizar o que está sendo feito”. Em certa medida, acabei tendo uma sintonia com ele, fazendo a ponte entre essa estrutura do MEC, onde eu estava havia muito tempo, e o ministro que estava chegando. O ministro Mercadante, naquele momento do governo, tinha um papel importante no relacionamento com a presidente Dilma Rousseff. Ele então recebeu um convite para ir para a Casa Civil (Mercadante saiu do MEC para a Casa Civil em fevereiro de 2014). Daí eu acabei, naquele contexto todo de final de governo, sendo escolhido pela presidente, com o próprio apoio do Mercadante, para assumir o ministério. Como eu disse, havia um reconhecimento do trabalho que eu implementava junto ao MEC, e isso acabou gerando certa naturalidade na minha assunção como ministro da Educação (Gois, 2018, p. 196-197).

Ainda que extensas, essas citações são importantes para mostrar que a chegada do autor à área da educação ocorreu pela via da gestão pública. No FNDE e no MEC, reformaram-se e modernizaram-se os ambientes de trabalho de servidores e colaboradores do serviço público federal, mas houve sobretudo a preocupação com a finalidade maior do Ministério da Educação: a busca de uma educação de qualidade para todas as crianças, os jovens e adultos do Brasil.

Nossa atuação na gestão pública da educação foi no sentido de expandir o financiamento não apenas para as instituições federais, mas também para os estados, o DF e os municípios. A ampliação do orçamento do MEC e de suas autarquias, anteriormente apresentada, é retrato do esforço do governo federal e da priorização assegurada para a educação naquele momento histórico. Procuramos, ainda, aperfeiçoar a destinação dos recursos existentes, atendendo a todas as instituições e a todos os entes da Federação, a partir de critérios explícitos e focando sempre na questão da redução das desigualdades. O próprio PAR, neste texto discutido, é um exemplo desse empenho.

Para aperfeiçoar a aplicação dos recursos na educação, trabalhamos com a ideia do ciclo de gestão, criando uma cultura de medição, análise, planejamento e implementação no âmbito das políticas do MEC. Esse ciclo, presente no PAR, também pode ser observado em outros programas do ministério. Acreditávamos, como ainda continuamos defendendo, que um melhor diagnóstico resulta na formulação de políticas públicas mais acertadas. E que um monitoramento adequado da execução permite a correção de eventuais problemas, garantindo, em última instância, mais eficácia, eficiência e efetividade das políticas. Essas são práticas que devem ser buscadas na gestão pública, independentemente do setor e do grupo político que esteja no poder.

O Brasil, apesar dos esforços envidados ao longo das últimas décadas, ainda tem uma dívida muito grande com a educação de sua população. Além de elevado número de crianças e jovens fora da escola, aqueles que estão incluídos ainda não demonstram um aprendizado em níveis adequados, sobretudo quando comparado ao padrão de países desenvolvidos. É preciso, pois, atuar em duas frentes, simultaneamente: de um lado, democratizar o acesso e a qualidade da educação e, de outro, promover a equidade entre os estudantes dos diversos sistemas e redes de ensino do país. Essas dimensões são complementares e fundamentais ao desenvolvimento das pessoas e do Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 1993.

_____. 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 à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2007a.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Brasília: MEC, 2007b.

_____. 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, 25 jul. 2012.

FERREIRA, E. B. Federalismo e planejamento educacional no exercício do PAR. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 602-623, set. 2014.

GOIS, A. **Quatro décadas de gestão educacional no Brasil**: políticas públicas do MEC em depoimentos de ex-ministros. São Paulo: Fundação Santillana, 2018.

LOURENÇO FILHO, M. B. **Tendências da educação brasileira**. São Paulo: Melhoramentos, 1940. p. 164.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. Introdução. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.

PAIM-FERNANDES, J. H. Pacto federativo na educação: os desafios da educação brasileira e o SNE. *In*: CASTRO, M. H. G.; CALLOU, R. (Orgs.). **Educação em pauta**: uma agenda para o país. Brasília: OEI, 2018.

SOUZA, D. B.; BATISTA, N. C. Balanço das avaliações municipais do Plano de Ações Articuladas: desafios atuais ao desenvolvimento da política nacional PAR. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 1, p. 105-131, mar. 2016.

SITES

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2019.