



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

MAURA DA SILVA MIRANDA

A GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL FRENTE ÀS POLÍTICAS EM REGIME DE COLABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO EM UM MUNICÍPIO DO TERRITÓRIO DO SISAL-BAHIA

SALVADOR-BA

2012



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FACED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

MAURA DA SILVA MIRANDA

A GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL FRENTE ÀS POLÍTICAS EM REGIME DE COLABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO EM UM MUNICÍPIO DO TERRITÓRIO DO SISAL-BAHIA

Trabalho de conclusão de curso submetido ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia – UFBA – Linha de Pesquisa: Gestão e Políticas da Educação – como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Couto Cunha.

SALVADOR-BA

2012

Termo de Aprovação

MAURA DA SILVA MIRANDA

A GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL FRENTE ÀS POLÍTICAS EM REGIME DE COLABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO EM UM MUNICÍPIO DO TERRITÓRIO DO SISAL-BAHIA

Dissertação de Mestrado submetido ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade do Estado da Bahia- UFBA – Linha de Pesquisa: Gestão e Políticas da Educação – como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Dissertação apresentada em 29 de março de 2012

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Reginaldo de Souza Silva _____

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

Prof^ª. Dr^ª. Maria Elisabete Pereira dos Santos _____

Escola de Administração da UFBA

Prof^ª. Dr^ª. Rosilda Arruda Ferreira _____

Faculdade de Educação da UFBA

Prof^ª. Dr^ª. Maria Couto Cunha (Orientadora) _____

Faculdade de Educação da UFBA

Dedico este trabalho ao meu cônjuge Lucas Miranda e às nossas filhas Ravenna e Ana Lissa,
pelo amor incondicional e apoio constante.

AGRADECIMENTOS

No processo de elaboração deste trabalho tive a oportunidade de dialogar com pessoas que por meio de orientações, inquietações e gentilezas contribuíram muito para esta dissertação. As palavras certamente não darão conta de representar minha gratidão, mas mesmo assim, aproveito para registrar esse sentimento.

Agradeço imensamente a minha orientadora, Prof^a. Dra. Maria Couto Cunha, por ter me instigado a estudar esse tema de relevância particular para o campo da Gestão da Educação no Brasil, pela excelência em seu trabalho como Orientadora, fator crucial ao desenvolvimento deste trabalho, pois com sua orientação clareou o caminho quando este era confuso, organizou as idéias quando estas se misturavam e queriam se alargar demais, podendo me perder da rota.

Aos colegas do Núcleo de Estudos da Educação Municipal – NEEM, Sueli Bahia, Eudes Cunha, Anderson Rios, Daelcio Mendonça, Michele Cemin, Marta Lícia, Rosemeire Baraúna, pelos momentos de estudos e reflexões e, em especial, agradeço ao colega Jean Mário, pelo incentivo e força para enfrentar os desafios no início da caminhada.

Registro um agradecimento especial ao Professor Dr. Pedro Borba da Universidade de Brasília-UNB e Consultor do MEC que durante reuniões de trabalhos no Território do Sisal forneceu-me riquíssimo material de estudos que subsidiou muitas das reflexões e análises teóricas contidas neste trabalho.

Agradeço ainda ao Prefeito Gilmario Souza de Oliveira e a Secretária de Educação Ana Lúcia Cristina Carvalho do município de Biritinga, por me receberem solidariamente e que, de forma bastante disponível, participaram da pesquisa, fornecendo informações e dados sobre a gestão municipal, facilitando assim a pesquisa de campo.

E, por fim, agradeço a Deus que sendo o Princípio e o Fim de tudo, fonte infinita de amor e de energia vital, concedeu-me o direito de obter esta grande conquista humana de aprimoramento de conhecimentos.

Aos que Virão

*Como sei pouco, e sou pouco,
faço o pouco que me cabe
me dando inteiro.
Sabendo que não vou ver
o homem que quero ser.*

*Já sofri o suficiente
para não enganar a ninguém:
principalmente aos que sofrem
na própria vida, a garra
da opressão, e nem sabem.*

*Não tenho o sol escondido
no meu bolso de palavras.
Sou simplesmente um homem
para quem já a primeira
e desolada pessoa do singular
foi deixando, devagar, sofredamente
de ser, para transformar-se
- muito mais sofredamente -
na primeira e profunda pessoa
do plural.*

*Não importa que doa: é tempo
de avançar de mão dada
com quem vai no mesmo rumo,
É tempo sobretudo
de deixar de ser apenas
a solitária vanguarda
de nós mesmos.
Se trata de ir ao encontro.
Se trata de abrir o rumo.*

*Os que virão, serão povo,
e saber serão, lutando.*

(Thiago de Mello)

RESUMO

O presente trabalho de dissertação busca refletir sobre a gestão da educação municipal no Brasil frente às atuais políticas do Plano de Desenvolvimento da Educação- PDE. As análises feitas partem do princípio de que tal política, apesar de estar embasada legalmente em princípios constitucionais como a autonomia municipal e o regime de colaboração entre os entes federados, apesar de defender uma visão sistêmica e enfatizar o conceito de territorialidade em sua elaboração, vem sendo desenvolvida no país através da formulação de planos, projetos e programas temporários, mediante uma gestão desarticulada entre os entes federados e demais espaços de produção de políticas nos territórios, centralizada no Ministério da Educação - MEC e desvinculada de uma política de financiamento adequada. Para análise da gestão do PDE foi adotado o Ciclo de Produção de Políticas de Stephen Ball e Richard Bowe, enfocando tal política, em seus distintos contextos distintos, a saber: contexto de influência, contexto de definição, contexto da prática e contexto dos resultados. Na análise dos contextos de influência e de definição, o trabalho conta com uma vasta literatura sobre o assunto, além de documentos oficiais do MEC e da legislação educacional em vigor; para a análise nos contextos da prática e dos resultados, foi feito um estudo de caso em um dos municípios prioritários de atendimento do PDE no Território do Sisal. O resultado apresentado coloca em evidência o fato de que, essa prática de produção de política por planos temporários, embora tenha a intenção de prestar apoio técnico e financeiro aos municípios com vista a cumprir o regime de colaboração e de cooperação e o papel de coordenação e suplementação e redistribuição da União na gestão das políticas públicas, vem protelando a definição de políticas mais estruturantes e necessárias para uma gestão mais equalizada da educação nacional, reescrevendo, assim, uma história de políticas iníquas de financiamento que podem resultar, no caso daqueles municípios de baixo poder de arrecadação, em sua dependência econômica e política em relação aos demais entes da Federação.

Palavras-Chaves: Gestão da educação municipal, PDE, regimes de colaboração e de cooperação, territorialidade.

ABSTRACT

This dissertation seeks to reflect on the management of municipal education in Brazil face the current policies of the Development Plan for Education - PDE. These analyzes assume that such a policy , despite being legally grounded in constitutional principles such as municipal autonomy and collaborative between federal , though advocating a systemic and emphasize the concept of territoriality in its development , has been developed in the country through the formulation of plans , projects and temporary programs through a disjointed management between federal and other areas of policy making in the territories , with the Ministry of Education - MEC and detached from a policy of adequate funding . For analysis of the management of PDE was adopted Production Cycle Policy Stephen Ball and Richard Bowe, focusing on such policy, in its different contexts different, namely the context of influence , context definition, practice context and the context of the results . In the analysis of the contexts of influence and definition, the work has a vast literature on the subject, as well as official documents of the MEC and educational legislation in force that considered in the contexts of practice and results, a study was made of case in one of the municipalities of service priority in the PDE Territory Sisal. The result presented highlights the fact that this practice of producing political plans for temporary , although it intends to provide financial and technical support to municipalities in order to comply with the regime of collaboration and cooperation and coordination role and supplementation and redistribution of the Union in the management of public policies is delaying the definition of policies and structuring more necessary for a more equalized national education , rewriting , thus a history of inequitable funding policies that can result in the case of those municipalities low power storage in its economic and political dependence in relation to other members of the Federation.

Key Words: Management of municipal education , PDE , schemes of collaboration and cooperation , territoriality .

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ABRAÇO/SISAL - Associação de Rádios e TVs Comunitárias do Território Sisaleiro

AMAC - Agência Mandacaru de Comunicação e Cultura.

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF - Constituição Federal

CODES - Conselho de Desenvolvimento Social do Territorial do Sisal

COELBA - Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia

DIREC - Diretoria Regional de Educação

ENADE- Exame Nacional do Desempenho de Estudante

FEE - Fundo Escolar Estadual

FEM - Fundo Escolar Municipal

FNDE- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNEP - Fundo Nacional do Ensino Primário

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

INSS - Instituto Nacional de Seguro Social

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LSE- Levantamento Situacional das Escolas

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDE - Manutenção e Desenvolvimento da Educação

MEC - Ministério da Educação

MOC - Movimento de Organização Comunitária

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU - Organização das Nações Unidas

PAR - Plano de Ações Articuladas

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PIB - Produto Interno Bruto

PME - Plano Municipal de Educação

PNATE- Programa Nacional de Transporte Escolar

PNE - Plano Nacional de Educação

PROAM - Programa de Apoio à Educação Municipal

REFAISA - Rede das Escolas Famílias Agrícolas Integradas do Semiárido
SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SIGA - Sistema Integrado de Gestão e Auditoria
SIGPC - o Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SINAES- Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
SIOPE - Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação
SME - Sistema Municipal de Ensino
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
TCM - Tribunal de Contas dos Municípios
UNCME - União Nacional de Conselhos Municipais de Educação
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
FATRES- Fundação de Apoio aos/as Trabalhadores/as Rurais e Agricultores/as Familiares da Região do Sisal e Semiárido da Bahia

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 - Custo aluno/ano-FUNDEF- Per Capita Por Estado da Federação 2004.....	54
TABELA 02 - Simulação do per capita do FUNDEB em relação ao FUNDEF – 2004.....	55
TABELA 03 – Gasto/aluno como % do PIB per capita/etapa de ensino, 2001.....	56
TABELA 04 - Taxas de Analfabetismo no Brasil – 2000.....	57
TABELA 05 - IDEB- Amostra de Estados da Federação -2005, 2007 e 2009.....	58
TABELA 06 - Municípios do Território do Sisal, por IDEB alcançado 2009.....	64
TABELA 07 - Estimativa população total, população rural e urbana, área e densidade demográfica dos municípios do Território do Sisal – ano 2007.....	72
TABELA 08 - Síntese de dados sobre municípios do estado da Bahia e Território do Sisal que revelam posição em renda – ano 2000.....	74
TABELA 09 - Taxa de Analfabetismo nos municípios do Território do Sisal - Ano 2006 ..	75
TABELA 10 - População residente no município de Biritinga/BA.....	76
TABELA 11 - Indicadores de Desenvolvimento- 2005.....	76
TABELA 12 - Receita e Despesa Municipal – 2008.....	79
TABELA 13 - Receita e aplicação dos recursos do FUNDEB no Município de Biritinga - 2007/2011	79
TABELA 14 - Despesas com educação do município de Biritinga por categoria e elemento de despesa - 2007/2011	82
TABELA 15 - Recursos advindos de outras receitas com o setor educacional do município de Biritinga administradas pela Prefeitura - 2007/2011.....	84
TABELA 16 - Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdade, 1991 e 2000 – Biritinga....	86
TABELA 17 - Situação dos Cadastros de impostos locais e outros.....	87
TABELA 18 - Arrecadação de impostos e PIB de três municípios de portes semelhantes no Território do Sisal, incluindo o (do) município de Biritinga – 2009.....	88
TABELA 19 - Taxa de escolarização da população de 1 a 5 anos de Biritinga – 2010.....	95
TABELA 20 - Evolução das matrículas do Ensino Fundamental no município Biritinga/BA por dependência administrativa e localização - 2005/2008.....	95
TABELA 21 - Número de Estabelecimentos de Ensino - Rede Municipal.....	96
TABELA 22 - Taxas de Rendimento do Ensino Fundamental Diurno – Rede Municipal 2007.....	96
TABELA 23 - Índice de Distorção Idade Série no município de Biritinga – 2010	97
TABELA 24- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica IDEB de Biritinga.....	97

LISTA DE MAPAS

MAPA 01 - Bahia: Territórios de Identidade.....	69
MAPA 02 – Território Identidade- Sisal	70

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 - Composição do FUNDEB (Em R\$ milhões estimados. 2010)	73
--	----

LISTA DE QUADRO

QUADRO 161

QUADRO 2115

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS	16
CAPÍTULO 2 – OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA	22
CAPÍTULO 3 - REFORMA DO ESTADO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: ASPECTOS ISTÓRICOS	28
3.1- Do Brasil Império à República (1822-1930): Estado Patrimonialista.....	28
3.2- A Era Vargas (1930 a 1964): Estado Intervencionista.....	29
3.3- Ditadura Militar (1964-1985): Estado de caráter totalitário.....	31
3.4- O Estado Democrático de Direito e a influência Neoliberal (1988- 1990)	33
3.5. Estado Brasileiro atual: Uma Terceira Via?.....	39
CAPÍTULO 4 - O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: A CONSTRUÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA DESIGUAL	45
4.1- Regime de Cooperação e Regime de Colaboração: imprescindibilidade de uma concepção.....	50
4.2- - Políticas de ajustes: transferências compulsórias dos fundos temporários.....	53
4.3- Políticas de Planos de assistência técnica e financeira: o caso do PDE.....	58
CAPÍTULO 5 - ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA E TÉCNICA DA UNIÃO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL, OFERECIDA NO CONTEXTO DO PDE	64
5.1- Considerações metodológicas.....	65
5.2- Conhecendo a realidade local: aspectos socioeconômicos do Território do Sisal e do Município pesquisado.....	68
5.3- A autonomia municipal na gestão da educação local: condições financeiras e técnicas.....	77
5.3.1- <i>Aspectos financeiros da gestão municipal</i>	78
5.3.2- <i>Aspectos sobre a capacidade técnica da gestão educacional do município</i>	94
5.4 - A gestão do PDE através do PAR no município de Biritinga: a visão dos sujeitos sobre o desenvolvimento das ações de assistência técnica e financeira no regime de colaboração e seus impactos na gestão educacional.....	104
CAPÍTULO 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
6.1- O desafio do Poder Local: Territórios de Identidade enquanto espaço de políticas públicas.....	123
Referências	132

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A partir da Constituição Federal (CF) de 1988 os municípios brasileiros passaram a serem considerados entes federados com relativa autonomia política e administrativa. Foi por esta mesma Constituição e a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9394/96 que tais entes se tornaram legalmente responsáveis pela oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, este último em regime de colaboração com os governos estaduais. No entanto, dadas às acentuadas desigualdades socioeconômicas regionais, grande parte dos municípios brasileiros, em sua maioria do norte e nordeste, tem encontrado limitações financeiras e técnicas para assegurarem o cumprimento desta determinação constitucional.

Para diminuir as disparidades de financiamento da educação entre os municípios com baixa capacidade de atendimento educacional neste novo ordenamento da política nacional, a mesma legislação estabeleceu o Pacto Federativo entre as instâncias de governo por meio dos chamados *regime de colaboração* e *regime de cooperação* – mencionados nos artigos 211¹ e 23² da Constituição Federal, respectivamente – em que a União passa a ter atribuições de prestar assistência técnica e financeira aos entes federados que não apresentam as condições necessárias para assegurarem as suas obrigações em termos de oferta de ensino.

Todavia, a falta da normatização para a operacionalização do regime de colaboração e do regime de cooperação entre os entes federados, mediante legislação complementar - como prevê o parágrafo único do artigo 23 da CF/1988 - que defina as competências de cada ente, assegure a autonomia em sua esfera de poder e regulamente as formas de redistribuição e equalização - constitui-se, hoje, um fator dificultador para a cooperação recíproca entre os entes e, conseqüentemente, para a existência de um sistema nacional federativo de educação (CURY, 2007, p. 128).

¹ BRASIL, Constituição Federal. art. 211- A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

² BRASIL, Constituição Federal. art. 23, Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 53 de 2006).

A ausência da definição precisa destes dois termos - regime de colaboração e regime de cooperação – tem corroborado para a existência de conflitos técnicos e políticos no que concerne ao financiamento das políticas públicas educacionais no país. Sabe-se, porém, que apenas sua regulamentação não resolveria a questão, mas, certamente, contribuiria para a deflagração do papel da União, dos Estados-membros e dos municípios, num país federado que apresenta fortes disparidades regionais que devem ser consideradas no financiamento da educação nacional.

Diante desta indefinição legal, a federação brasileira ainda continua enfrentando o grande desafio, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, de *equalizar as oportunidades de ensino*, de forma a assegurar um *padrão de qualidade* da educação³ conforme estabelece a mesma legislação. Uma estratégia viável para o enfrentamento desse problema seria uma Reforma Tributária que pudesse redefinir os papéis dos entes, no chamado federalismo cooperativo brasileiro. A União passaria a recolher impostos e tributos dos Estados membros, para poder redistribuir aos que mais necessitam de forma mais equalizadora. Porém, como nesta proposta existem ganhos para uns e perdas para outros, dentro de um ambiente de competição, a União e os Estados, assim como os Municípios não conseguem definir com clareza seus papéis no financiamento da educação nacional.

Segundo Ávila (2008) o conflito entre os diversos interesses dos entes federativos, no que concerne a realização da Reforma Tributária como garantia do financiamento cooperativo das políticas entre os entes subnacionais, decorrente inclusive da própria discordância de concepções de diferentes juristas sobre a legitimidade dessa ação jurídica no regime federalismo, unido ao silêncio da legislação nacional complementar que defina o regime de cooperação, tem corroborado com a construção de uma história de educação pública marcada por políticas iníquas de financiamento entre os entes da federação, comprometendo assim, a qualidade da educação nacional.

Ao que parece, não há interesse dos Estados mais desenvolvidos do federalismo cooperativo brasileiro em colaborar com a luta contra a desigualdade social no país e o financiamento desigual das políticas educacionais. Assim, enquanto as regiões menos desenvolvidas do país não atingirem patamares de desenvolvimento equiparados às regiões mais desenvolvidas político e economicamente, os municípios localizados naquelas áreas, sempre estarão em

³ BRASIL, Constituição Federal. Art. 206 I e VII – o ensino será ministrado com base nos princípios de *igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e garantia de um padrão de qualidade*.

situação de desigualdade no que concerne a sua capacidade de financiamento das políticas públicas, entre elas a educação. Frente a esta realidade histórica de tensões federativas, a gestão da educação em municípios localizados nestas regiões menos desenvolvidas tem encontrado limitações, o que tem exigido do poder local destes entes subnacionais um esforço maior para assegurar o desenvolvimento das políticas educacionais em sua jurisdição com a devida qualidade mínima necessária (BREMAEKER, 2010)⁴.

Visando neutralizar essas disparidades regionais, nas últimas décadas, a União, através do Ministério de Educação (MEC) tem intensificado as ações redistributivas e supletivas entre os governos subnacionais no setor da educação, conforme prevê a lei nº. 9.394/96, em seu art. 75⁵ mediante uma política de planos e projetos temporários. Até a década de 1990, o acesso a tais políticas era restrito aos municípios que as pleitassem em Planos de Trabalhos Anuais (PTA), a serem regulamentados por Resoluções anuais específicas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Atualmente, a estratégia da redistribuição e suplementação das políticas educacionais, tem se dado, principalmente, através de convênios por meio de adesão a programas e projetos. Estes projetos são definidos pelo próprio Ministério da Educação para serem executados pelos municípios e prevêem tanto a assistência técnica quanto a financeira.

O acesso às ações redistributivas e supletivas neste novo ordenamento foi universalizado no país pelo Ministério de Educação a partir de 2007 com o Decreto 6.094, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e com o lançamento, em abril do mesmo ano, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Este plano estabelece as ações a serem executadas pelos entes federados até 2022, com vista a cumprir algumas metas do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei Nº 10. 172/ 2001⁶. O ano de 2022 foi definido como o prazo para o desenvolvimento das ações em função do caráter simbólico representado pela comemoração dos 200 anos da Independência do Brasil, conforme explica o

⁴ Em exposição teórica apresentada no Intercâmbio Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil. Curitiba, 2010.

⁵ BRASIL, LDB 9394/96, 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.

⁶ Embora o PNE aprovado pela lei 10.172/2001 já esteja com a data de vigência expirada, ele ainda é o plano em vigor até que seja aprovado o novo PNE e, por isso, as ações do PDE são estratégias de operacionalização de suas metas.

manual *O Plano de Desenvolvimento da Educação – Razões, Princípios e Programas*, distribuído pelo MEC a todas as Secretarias Municipais de Educação do país, em 2007.

O PDE prevê uma série de ações de assistência técnica e financeira para todos os municípios do país que aderiram ao Compromisso Todos Pela Educação, atendendo, prioritariamente, aos que apresentaram menores Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2005⁷. Segundo o MEC, o PDE configura-se como um esforço e compromisso do Estado no que concerne à oferta da educação formal, cujo objetivo é colocar a disposição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instrumentos eficazes de avaliação e implementação de políticas educacionais, visando à melhoria da educação pública no país, em respeito ao regime de colaboração. Regime de colaboração, no sentido do PDE, consiste em,

compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento do ensino, numa visão sistêmica entre os entes federados, sem ferir-lhes a autonomia. (MEC - Manual do PDE, Razões, Princípios e Programas, 2007.p. 10).

Nos últimos anos tem se assistido a uma verdadeira maratona dos municípios para acessarem a estas políticas do MEC, com a intenção de assegurar o financiamento de ações que possam vir a contribuir com a qualidade da educação local. Esta realidade, se por um lado representa a intenção do Ministério de Educação em assumir sua função legal de coordenação e suplementação financeira das políticas nacionais, revelando ainda a procura dos municípios por subsídios técnicos e financeiros para assegurarem a qualidade da educação municipal, por outro, pode revelar-se em um desperdício de recursos públicos, se aplicados mediante uma política pública nacional desarticulada entre o Ministério e os entes subnacionais, sem gestão e financiamento adequados.

Embora o PDE represente um grande esforço do Governo Federal para prestar essa assistência técnica e financeira, uma hipótese levantada neste trabalho consiste em sugerir que, apesar dos altos investimentos do Ministério da Educação no co-financiamento de uma diversidade de políticas, as mesmas não têm produzido os resultados esperados no contexto da prática, em muitos municípios brasileiros. O que se colocou em evidência para estudos e questionamentos nesta pesquisa foi a necessidade de se desvelar a efetividade dessas ações, tanto no que concerne à formatação de políticas centralizadas em forma de pacotes prontos de projetos e

⁷ BRASIL, INEP (2012) - O IDEB é um indicador nacional calculado a partir dos dados apresentados sobre a aprovação escolar, obtidos através do Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB e a Prova Brasil. Em uma escola de zero a dez, sintetiza dois conceitos importantes para a educação nacional, avaliando o desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática (INEP, 2012).

programas para os municípios apenas aderirem e executarem, quanto no que compete às condições materiais de que dispõe o poder local para a implementação destas políticas.

Nesta perspectiva, nos propomos a investigar se tais políticas e diretrizes da União, através do PDE, têm sido capazes de romper com as tensões entre intenções declaradas e medidas efetivadas nos municípios. Com vista a compreender a realidade estudada à luz das teorias políticas da educação, no plano das abordagens teóricas, inicialmente, o objeto de estudo foi contextualizado, histórica e politicamente com as nuances do Federalismo Brasileiro e do Estado Democrático de Direito que a Constituição de 1988 instituiu. Nesta abordagem foi realizada uma breve análise histórica das políticas de *descentralização*, na forma em que foi implementada no Brasil, visando compreender as conseqüências dessa estratégia política na gestão da educação dos entes subnacionais, principalmente entre aqueles que apresentam baixo poder de arrecadação financeira. Na seqüência, foi feita uma análise de como tem se dado o financiamento da educação no Brasil que a União vem desenvolvendo em caráter redistributivo e supletivo através do PDE, como estratégias de apoio a gestão municipal.

A investigação no campo empírico nos pareceu necessária, principalmente em municípios considerados prioritários para o atendimento desta política, em função do baixo IDEB em 2005. Levando em consideração tal critério, nos propusemos a compreender inicialmente como um município, que apresentou o menor Índice da Educação Básica em 2005 no Território do Sisal e o segundo menor do Estado da Bahia, tem desenvolvido suas políticas educacionais locais, dentro deste chamado regime de colaboração do PDE, levando em consideração suas capacidades financeiras e técnicas.

No que concerne à capacidade financeira, nos propomos a investigar em que contexto econômico o município desenvolve suas políticas educacionais, verificando ainda as contribuições das políticas de assistência financeira do PDE para assegurar a devida cooperação no financiamento da educação municipal. Já em relação ao aspecto técnico, pretendemos inicialmente perceber quais as condições técnicas que este município dispõe para a operacionalização dessas políticas, e, ainda, verificar se as políticas do PDE que prevêm a assistência técnica têm colaborado com o desenvolvimento da capacidade técnica e o empoderamento do poder local em matéria de educação.

No esforço de compreender como se materializa a gestão dessas políticas no contexto do poder local, nos debruçamos a buscar respostas aos seguintes questionamentos:

- Em que contexto educacional, de ordem financeira e técnica, o município vem desenvolvendo as políticas educacionais implantadas pela União através do PDE?
- Como ocorre nesse município o processo de planejamento e implementação das atuais políticas em regime de colaboração?
- Em que medida os programas desenvolvidos pela União em regime de colaboração têm conseguido auxiliar o município no financiamento e na assistência técnica para que o mesmo possa assegurar sua política educacional local?
- Como o poder local desse município tem se apropriado das políticas de assistência técnica para definir suas políticas públicas locais?

Destarte, a pesquisa pretendeu compreender em sentido mais amplo, em que contexto são desenvolvidas as estratégias de políticas redistributivas que a União vem desenvolvendo através do PDE para atender as necessidades da gestão municipal. Para tanto, foi tomado como base de análise crítico-referencial a ação coordenadora do Ministério de Educação na elaboração desta política, bem como a condição de articulação do poder local para a sua implementação.

Ao examinar a relação entre a elaboração e a execução de políticas em regime de colaboração entre União e municípios do Território do Sisal, esta pesquisa científica parte da premissa de que é possível avaliar a elaboração e a implantação dos programas do Ministério de Educação a partir de distintas perspectivas. E um caminho analítico possível é avaliar se as mesmas têm corroborado com as melhorias na gestão dos sistemas municipais de ensino, tanto no que se refere à possibilidade de acesso ao **financiamento** de ações, conforme prevê a legislação, quanto ao que se refere à possibilidade de desenvolvimento da **capacidade técnica do poder local** para a efetiva redefinição das políticas públicas dos municípios do território pesquisado.

2. OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA

Em função do panorama anteriormente delineado em que se insere o objeto de estudo e das perguntas que emergiram dessa reflexão, foram formulados os seguintes objetivos.

2.1- Geral:

- Analisar a contribuição das ações de assistência financeira e técnica do Plano de Desenvolvimento de Educação, definidas como políticas em regime de colaboração, para a gestão das políticas educacionais do município de Biritinga, pertencente ao Território do Sisal no Estado da Bahia.

2.2- Objetivos Específicos:

- Investigar como se configura a gestão da educação do município pesquisado levando em consideração as condições financeiras e técnicas de que dispõe para a implementação das políticas educacionais locais, frente ao novo cenário do planejamento de corte nacional do PDE;

- Verificar como ocorre no município pesquisado o planejamento das ações do PDE para a definição e implementação das políticas educacionais locais, em regime de colaboração;

- Analisar de que forma as ações do PDE tem promovido o financiamento e a assistência técnica da gestão educacional desse município;

- Verificar como o poder local tem utilizado estas políticas públicas educacionais nacionais para a definição e desenvolvimento de suas políticas públicas locais no campo da educação.

2.3- Justificativa

As indagações sobre os desafios da gestão da educação municipal no Federalismo brasileiro e, mais recentemente, sobre suas dificuldades na execução e implementação local das atuais políticas nacionais, configuradas como regime de colaboração, constituem-se em relevantes temas de investigação científica na linha de gestão e políticas da educação. Isto porque as formas de financiamento das políticas de educação no Brasil têm sido consideradas o grande gargalo das políticas educacionais no sistema federativo, onde a equalização dos recursos

mesmo sendo um imperativo legal, historicamente, não tem sido efetivada no planejamento e execução das políticas entre entes federados, como é o caso de municípios do Território do Sisal, na Bahia.

Marcadas por uma política de ajustes, as estratégias de financiamento da educação nacional tem se dado através de uma política temporária de fundos e de co-financiamento de programas e projetos federais, como medidas paliativas devido à ausência de uma definição constitucional para o regime de cooperação entre os entes federados. A mais atual e, talvez possível de ser considerada a mais ousada iniciativa do governo federal neste sentido, tem sido o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE. Este plano disponibilizou para os municípios que assinaram o Compromisso Todos Pela Educação em 2007, nada menos de 40⁸ (quarenta) programas e projetos de assistência técnica, prevendo o financiamento de algumas ações de construção, reformas e adequações de infra-estrutura escolar, através de um instrumento de gestão conhecido como Plano de Ações Articuladas (PAR).

Há de se considerar a importância do planejamento como prática norteadora das políticas públicas através de programas, projetos e planos de educação, que apesar de seu caráter temporário, podem ser aliados das administrações públicas no cumprimento de suas atribuições e competências, com vista à maior eficiência e otimização dos recursos disponíveis. Todavia, convém questionar se tais políticas têm, de fato, assegurado os princípios de cooperação e colaboração, ou se, mesmo fundamentadas na intenção de prestar apoio aos municípios, não vem protelando a definição de uma política de financiamento que considere a realidade brasileira, marcada por fortes desigualdades regionais. A falta de um financiamento adequado e constitucionalmente assegurado no setor da educação pode incorrer na dependência econômica e política de muitos municípios, em relação aos demais entes da Federação, conforme já comentado anteriormente.

Frente a estas formas de planejamento da gestão e financiamento da educação nacional, muitos gestores e estudiosos da educação têm questionado a efetividade de tais políticas, que são executadas por quem não deliberou efetivamente sobre elas, no caso, estados e municípios. Apesar de o PDE objetivar atingir algumas metas do Plano Nacional de Educação/2001 e estar sustentado, teoricamente, em pilares como: visão sistêmica, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização

⁸ Este número tem crescido a cada ano. Em 2010 as ações já somam mais de 80 programas e projetos. (Dados retirados do site do Ministério da Educação: www.mec.org.br).

social - preceitos tão necessários na gestão das políticas públicas num país em regime federativo -, se fazem necessários estudos investigativos para perceber se estas políticas têm, de fato, colaborado com a melhoria da educação nos municípios brasileiros, especialmente daqueles com menor capacidade técnico-financeira situadas em regiões economicamente pouco desenvolvidas.

Considerando que as políticas do PDE hoje representam um aumento no investimento dos recursos do Ministério da Educação aplicados na educação - de R\$ 19 bilhões em 2003, para R\$ 59 bilhões, em 2010⁹ - é imprescindível pesquisar se estes investimentos nas políticas em regime de colaboração têm contribuído, verdadeiramente, para a definição das políticas públicas municipais e, conseqüentemente, implicado na melhoria da qualidade da educação nacional. Como o assunto é recente e representa parte significativa de investimentos no financiamento da educação no país, o número de pesquisas desenvolvidas sobre o tema ainda é pequeno, tornando os estudos na área relevantes.

A proposta de pesquisa partiu do princípio de que, sendo o PDE uma estratégia de gestão do governo federal que objetiva, dentre outras questões, equalizar as políticas nacionais e assegurar um padrão mínimo nacional de qualidade na educação, seu estudo exigiu uma análise em um campo empírico de investigação considerado prioritário para seu atendimento. Por isso, foi selecionado um município do Território do Sisal, área geográfica do Estado da Bahia - conforme a nova divisão político-geográfica do Governo do Estado - que, ao longo da história política do país, sempre esteve à margem dos investimentos governamentais de educação e desenvolvimento. Explica-se assim, a principal razão pela opção do *locus* do estudo. Ademais, o estudo em foco fez parte de uma pesquisa maior, desenvolvida em 2011 pelo Núcleo de Estudos em Educação Municipal - NEEM da Linha de Pesquisa Política e Gestão da Faculdade de Educação da UFBA, de amplitude inter-estadual, em que um grupo de pesquisadores de algumas regiões brasileiras, buscava analisar a repercussão do Programa de Ações Articuladas na gestão da educação de alguns municípios.

Além disso, o Território do Sisal revela-se com um campo de pesquisa ainda muito pouco explorado pela Academia na área da gestão da educação municipal, visto que não se registram pesquisas específicas sobre o impacto dessas políticas educacionais do Ministério da Educação neste espaço geográfico, segundo banco de dados do CNPq e da SCIELO. Assim, o

⁹ No dia 17 de janeiro de 2012 o INEP divulgou em seu portal que as estatísticas sobre dados do financiamento da educação no país em 2010 e 2011 revelam uma estimativa de investimento público de 5,1% do Produto Interno Bruto- PIB.

estudo do objeto no campo empírico ora delimitado apresentou-se, como uma iniciativa socialmente necessária.

Além destas questões ora apresentadas, convém esclarecer que a opção pelo objeto e pelo *locus* de estudo deu-se ainda pela estreita relação profissional da pesquisadora com o objeto pesquisado, o que favoreceu, portanto, o aprofundamento do tema, levando em conta a sua experiência na área. Nos últimos onze anos, a autora tem trabalhado na gestão de sistemas municipais de ensino, atuando diretamente em quatro municípios do Território do Sisal, a saber: Valente, Gavião, Retirolândia, Queimadas, e, indiretamente, com assistência técnica e formação continuada na Diretoria Regional de Educação de tutores de programas das secretarias municipais de educação de dezesseis municípios, todos pertencentes ao mesmo território pesquisado. Dentre as funções desempenhadas merecem destaque: orientação a órgãos colegiados da gestão municipal, acompanhamento e coordenação pedagógica, formação continuada de gestores escolares municipais e estaduais, direção de programas e projetos da Educação Básica em secretarias de educação e presidência de Conselho Municipal de Educação (CME). Estas duas últimas funções constituíram nas experiências profissionais que mais influenciaram na escolha do objeto desta pesquisa, visto que foi possível perceber ao longo dos anos de experiência no trabalho, a desarticulação que há entre estas instâncias de decisão das políticas de educação nos municípios e os sujeitos que ocupam funções na administração direta das políticas educacionais nos municípios, a saber: a equipe técnica das secretarias municipais de educação, que desenvolve as políticas educacionais e os conselheiros municipais de educação, a quem compete a normatização e deliberação das políticas educacionais locais.

Assim, o interesse pelo estudo do objeto justifica-se pela experiência e vivência da autora com o mesmo, na prática cotidiana. Os problemas, os desafios, as inquietações, *in loco*, motivaram as leituras com vistas à ampliação do olhar para uma compreensão mais ampla das iniquidades políticas no financiamento da educação no país e na força-tarefa do poder local para corresponder às demandas sociais no município. A opção pelo fato de o *locus* da pesquisa ser o mesmo das experiências profissionais justifica-se, inclusive pelo entendimento expresso por alguns autores sobre esta vantagem metodológica, como, por exemplo, nas afirmativas de que o *apoderamento da existência autoriza o pesquisador* (GALEFFI, 2006) assim como a *razão é indolente* quando a crítica se faz separada da experiência (SANTOS, 2007).

Além disso, parece ser mais coerente a um pesquisador compreender a gestão da educação no Brasil (visão global), conhecendo, analiticamente, primeiro a gestão do seu território (visão local). Pois, como diz Freire (1995) *quanto mais enraizado na minha localidade tenho mais possibilidades de me mundializar*. Foi nesta linha de compreensão de pesquisa que Neruda, em ocasião do recebimento do Prêmio de Literatura, afirmou que (...) *nunca he dejado de leer la pátria, nunca he separado los ojos del largo território*.

Apresentados assim os objetivos, a justificativa e as motivações da pesquisa, além das considerações iniciais em que contextualiza a temática a ser trabalhada, nos capítulos 1 e 2, esta dissertação, se desenvolve seguindo a seguinte sequência: o capítulo 3 apresenta uma análise das políticas educacionais, tomando como referência as principais reformas ocorridas na formação do Estado Brasileiro e sua influência na materialização das políticas públicas educacionais; o capítulo 4 discorre sobre as bases do financiamento da educação no país desde a Constituição de 1824 até a Constituição de 1988, atentando para os percentuais vinculados em cada fase dessa história, com vista a compreender a necessidade surgida a partir de determinado período de outros financiamentos supletivos que a União vem desenvolvendo, através do FNDE a estados e municípios, visando a equalização das oportunidades educacionais. No capítulo 5, tomando por base a fundamentação teórica desenvolvida nos capítulos anteriores e a análise dos dados da pesquisa empírica, a dissertação procura responder a questão proposta: a de analisar a contribuição das políticas de assistência técnica e financeira do Plano de Desenvolvimento da Educação para um município prioritário pela política educacional do país, com vista a compreender os avanços, as dificuldades e os resultados do desenvolvimento destas políticas no contexto local. No capítulo 6, nas considerações finais, faz-se um convite ao leitor para refletir sobre as hipóteses que nortearam a feitura deste trabalho, com vistas a perceber até que ponto a efetividade ou não das diretrizes políticas desses programas na gestão municipal deve-se ao modelo de gestão aplicado em âmbito nacional e até que ponto os problemas porventura existentes na gestão destas políticas deve-se à falta de articulação efetiva dessas políticas com o poder local. Com isto, ensaia-se uma breve discussão sobre outras formas alternativas de planejamento e gestão das políticas públicas educacionais, em contexto *local* - seja este local ou espaço *regional ou territorial* a partir da visão de alguns autores e da reflexão sobre os achados da pesquisa empírica, experimentando desenhar possíveis proposições de outros estudos.

3. EVOLUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO, AS POLÍTICAS E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

As políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou na concepção de Estado de cada época. Assim, é imprescindível no estudo e nas pesquisas da educação enquanto política pública, o enfrentamento da tensão entre a política educacional, definida como *policy* (programa em ação) que corresponde a um fenômeno que se produz no contexto das relações de poder e a *politics* (política no sentido de dominação) que tem no Estado a sua representação maior (AZEVEDO, 2004). Na perspectiva da referida autora, as políticas educacionais são parte de uma totalidade maior de poder, devendo sua análise sempre estar articulada com um planejamento global que a sociedade realiza através da ação do Estado. Portanto, pode-se afirmar que as políticas públicas dão visibilidade e materialidade ao Estado de cada época e por isto são definidas como sendo “Estado em ação” (JOBERT E MULLER, 1987 *apud* AZEVEDO, 2004).

Essas considerações parece-nos importantes porque sendo as políticas decorrentes da reorganização do papel do Estado, convém compreender a que interesses o Estado Brasileiro tem percorrido com a implementação de suas políticas educacionais, se ainda hoje não tem podido resolver problemas básicos como a escolarização do Ensino Fundamental de qualidade para a maioria da população, a universalização de seu acesso e a erradicação do analfabetismo no país, o que Walter Garcia (2006) chama de “demandas retardatárias”. Se tais problemas primários continuam a cercear a educação ainda hoje, a situação nos leva a inferir em possíveis inadequações das políticas educativas que estão sendo propostas para equacioná-los. Nesta reflexão é imprescindível compreender o modelo de Estado que tem se consolidado no país, especificamente nas últimas décadas. Para entendermos o Estado atual e a formatação de suas políticas no Brasil, recorreremos a um breve contexto histórico da formação do Estado Brasileiro, retratando seus períodos, tendências políticas, bem como suas concepções e estratégias de gestão da educação nacional.

3.1- Do Brasil Império à República (1822-1930): Estado Patrimonialista

O Estado Brasileiro, da proclamação da independência em 1822 até 1930, apresentou-se como uma administração pública centralizada e caracterizada pelo patrimonialismo por parte de

uma elite imperial e republicana (GUERREIRO, 1984). Esse modelo de administração, segundo estudos de Max Weber é um modelo de gestão marcado pela não separação da *res publica* (bens públicos) da *res principis* (bens do príncipe), onde o Estado funciona como uma extensão do poder do soberano e os cargos públicos são equivalentes a títulos de nobreza, que podem ser transferidos hereditariamente. Esta forma de Estado tende a conduzir a corrupção e ao nepotismo.

Nesse período, a educação era oferecida nas províncias segundo a cortesia do lugar, pois a primeira Constituição brasileira, outorgada em 1824, previu a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos, mas não estabeleceu sua obrigatoriedade por parte do Estado, implicando em muitas das províncias, no retardamento da sua oferta e na manutenção de uma grande massa populacional analfabeta.

Em 1827, foi aprovada legislação suplementar prevendo a criação de escolas de primeiras letras em todas as vilas, cidades e lugares mais populosos do Brasil. Mas, tais determinações legais fracassaram por questões econômicas, técnicas e políticas, pois as administrações locais se mostraram incapazes de organizar a educação popular no país (AZEVEDO, 1999 *apud* ROSSINHOLI, 2010). O poder central desde então, desconsiderou esta realidade de incapacidade financeira dos governos locais e o motivo não foi escassez de recursos, já que no mesmo período foram aprovados projetos para a criação de Universidades em São Paulo e Olinda por parte do governo central.

Por este pequeno contexto, percebe-se que desde o início da gestão pública educacional no Brasil, os governos centrais sobrepuseram o Ensino Superior ao Elementar, delegando a instrução primária às províncias. Observa-se assim que, muito antes da instituição do federalismo no Brasil, já começava a se estabelecer no país a tendência de um governo central responsável pelo Ensino Superior e os governos locais responsáveis pelos níveis de ensino iniciais sem o devido financiamento da União.

Na República foi instituída a primeira Constituição Republicana em 1891. Mas, a mesma não previu a obrigatoriedade nem a gratuidade do ensino, enfatizando apenas seu caráter laico e o ensino leigo. Segundo Cury (1996) a Constituição Republicana caracterizou-se pela instituição do liberalismo (permitindo a iniciativa privada), do federalismo (estabelecendo a divisão de poderes) e do laicismo (separando a educação da Igreja), mas não instituiu a

educação no âmbito dos direitos sociais. Tais definições no corpo da lei, segundo o autor, já delineavam um modelo de Estado Liberal centrado no Estado mínimo, elitista e excludente que começava a se instaurar no país desde o século XIX.

É neste período que surge a primeira experiência federalista legalmente definida. Todavia, observa-se já desde o início a delegação de responsabilidades da instrução pública para os Estados e municípios e o descompromisso da União para com a educação popular. Por isso, vários autores criticam a forma como se estabeleceu o Federalismo brasileiro pela Constituição de 1891.

Na prática, portanto, de pouco valeu a passagem do Império para a República (...) pois, com esta passagem, permaneceram os mesmos princípios adotados no regime anterior, especialmente o descaso com relação à educação popular. (NAGLE, 1974 apud ROSSINHOLI, 2010, p.282-283).

Para Cury (1996) a educação na República deveria ser de responsabilidade do Estado e Nação, de forma a garantir uma identidade nacional e constituir-se enquanto direito social. Mas, seu provimento por parte da Nação não foi motivada nem mesmo pelo desenvolvimento do capitalismo que começava a exigir mão de obra mais especializada, quando a educação então, já passava a ser vista como instrumento de progresso na maioria dos países capitalistas.

3.2- A Era Vargas (1930 a 1964): Estado Intervencionista

A partir dos anos 30, Getúlio Vargas toma o poder mediante um Golpe de Estado e implanta uma nova Administração Pública, sendo considerada a primeira reforma administrativa no Brasil, com a implementação de um processo de racionalização que se traduziu no surgimento de um Estado Burocrático, com a adoção de regulamentos formais para o acesso ao serviço público (inclusive realizando o primeiro concurso público), visando inibir o nepotismo e o patrimonialismo herdados do período do Império. A Era Vargas instaura assim, uma dominação estatal racional-legal. Este modelo de Estado, caracterizado pela existência de um corpo administrativo profissional e pela existência de normas legais, que condicionam o exercício do poder político do ponto de vista da legitimidade é o fundamento da gestão pública burocrática ideal descrita por Max Weber (BRECOVICI, 2009)¹⁰.

¹⁰ ¹⁰ Gilberto Bercovici é Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutor em Direito do Estado e Livre-Docente em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Segundo Gilberto Bercovici (2009), neste período, ocorreu a primeira e única reforma verdadeira do Estado no Brasil, que resultou na profissionalização da administração pública com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP. Porém, a construção do Estado Nacional se dá, essencialmente, no âmbito do Poder Executivo, pois nenhuma das Constituições Sociais e Democráticas do período (1934 e 1946) definia o projeto deste Estado que estava sendo estruturado.

A Constituição de 1934, no artigo 116, autoriza a intervenção estatal concedendo a permissão à União de monopolizar determinado setor ou atividade econômica, desde que agisse segundo o interesse público e autorizada por lei. As atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família com a finalidade de garantir direitos sociais. Mas, o texto constitucional da época não dá, propriamente, uma direção para a atuação estatal e o modelo de Estado que se pretendia configurar (BERCOVICI, 2009). Porém, analisando o contexto histórico-político da época pode-se afirmar que, a chamada Era Vargas, (1930 a 1964) foi marcada por um Estado Burocrático e Intervencionista, pautado na teoria da administração científica de Taylor e Fayol¹¹ e influenciada, provavelmente, pelos ideais do Estado do Bem Estar Social¹².

A forte intervenção do Estado na Era Vargas, provendo direitos sociais e educacionais, apresentou algumas características próximas do modelo de *Welfare State*, que a partir dos anos 40 do século XX, inicia-se no mundo capitalista mundial chegando às discussões sobre o

¹¹ Frederick Winslow Taylor foi um engenheiro americano fundador da Administração e se preocupou com a Organização Racional do Trabalho (ORT). Ele defendia que por meio da especialização das condições do tempo e do movimento do trabalho, era possível ao operário produzir com o máximo de eficiência. Já Jules Henri Fayol foi um engenheiro de minas francês que se tornou um dos teóricos clássicos da Ciência da Administração, sendo o fundador da Teoria Clássica da Administração. Por seus estudos, Fayol dividiu as organizações em cinco funções (técnica, comercial, financeira, de segurança, contábil e administrativa), definindo os deveres dos gerentes, os princípios gerais e os elementos da Administração. Ambos tinham o mesmo foco: a substituição do empirismo por métodos científicos como forma de aproveitar melhor os recursos na administração das empresas e/ou indústrias (Wikipédia, a enciclopédia livre. <http://pt.wikipedia.org/wiki/Taylorismo>. Acesso em 10 de dezembro de 2011).

¹² Segundo vasta literatura sobre o assunto, o Estado de Bem Estar Social, ou *Welfare State*, desenvolveu-se principalmente na Europa, no período Pós- Guerra sendo implementado, com maior intensidade, nos Estados Escandinavos (ou país nórdicos) como Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia, sob a orientação do economista e sociólogo sueco Karl Gunnar Myrdal. A Grande Depressão, o fim dos governos totalitários da Europa Ocidental (nazismo, fascismo), a hegemonia dos governos social-democratas e, secundariamente, das correntes comunistas, anunciaram a crise do capitalismo fazendo originar na Europa uma forma de organização político-social de Estado provedor de direitos sociais.

tema também no Brasil. Embora não se possa afirmar que no Brasil tenha sido implantado tal modelo de Estado, nos moldes em que foi desenvolvido nos países europeus. Estudos publicados pela pesquisadora Claudia do Valle Benevides¹³ (2011, p. 61-79) revelam que dentre as décadas de 1930 a 1970 o Estado brasileiro apresentou características de um Estado de Bem Estar Social em função da instituição de políticas de direitos trabalhistas e previdenciários e de um sistema de proteção social.

No que se refere às políticas educacionais, em 14 de novembro de 1930 mediante Decreto nº 19.402 foi criado o Ministério da Educação, mas somente na Constituição de 1934, no artigo 144, a educação é proclamada como um direito de todos. Ainda nesta Constituição, no artigo 5º, foi estabelecida como competência da União traçar as diretrizes da educação nacional e no artigo 10 foi definida como competência da União e dos Estados, a difusão da instrução primária em todos os graus. No artigo 150, alínea 'a', parágrafo único e no artigo 152 determina-se a elaboração de um Plano Nacional de Educação. Foi prevista ainda no artigo 157 a criação de reservas de parte dos patrimônios territoriais para a formação de fundos financiadores da educação, sendo que parte dos recursos poderia ser utilizada para o fornecimento de material escolar, bolsas de estudos entre outras formas de atendimento ao aluno (ROSSINHOLI, 2010). Neste contexto, o Estado aparece como colaborador, sendo dever da União, estados e municípios garantirem à infância e à juventude uma educação adequada (CF 1934, artigo 129).

De 1946 a 1964 temos um período de redemocratização do país, com o fim da ditadura de Getúlio em que foram alcançados avanços importantes em termos de democratização e descentralização da educação. Com nova Constituição em que ampliam os direitos de cidadania do povo brasileiro, ocorreu neste período a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4024/61, que pretendeu dar organicidade ao sistema de ensino e definir de forma mais objetiva a administração do ensino brasileiro em seus diversos níveis. O ensino primário e secundário, segundo esse ordenamento, foi definido, mais uma vez, como de responsabilidade dos estados e municípios.

3.3 - Ditadura Militar (1964-1985): Estado de caráter totalitário

Em 1964 o então presidente, João Goulart, foi deposto por uma junta militar, acusado de

¹³ Claudia Benevides é Mestre em Economia pela Universidade Federal Fluminense.

tentar instaurar no país os ideais comunistas. O Estado foi tomado através de um Golpe sendo designados Marechais do Exército para governar o país mediante um Regime Militar. Os governos militares intensificaram o intervencionismo estatal no setor produtivo mediante uma política desenvolvimentista, marcada pelo centralismo político e influenciada por duas tendências: a de concentração de poderes e centralização de recursos no nível federal e a descentralização administrativa para os estados e municípios. O período entre 1964 e 1985 foi marcado pela redução da liberdade política, pela queda da renda do trabalho e pelo crescimento das desigualdades sociais, apesar do “milagre econômico¹⁴” assistido pela economia brasileira, principalmente entre 1969 e 1973.

A partir da década de 70 o Brasil vive um cenário de efervescência política da população em busca de direitos sociais, entre eles a cidadania e o Estado, aos poucos, vai sendo impelido a tornar-se um provedor e regulamentador da vida social, política e econômica do país. Neste período, os gastos sociais em educação foram reduzidos, pois o investimento do Estado foi focalizado para a esfera econômica. Sobre esta questão José Willington Germano (1994) em seu livro *Estado Militar e Educação no Brasil*, afirma que neste período a educação escolar se desenvolveu em torno dos seguintes eixos: 1- Controle político e ideológico em todos os níveis de ensino; Estabelecimento da “teoria do capital humano¹⁵”, sendo mais evidente no 2º grau através da pretensa profissionalização; 3- Descomprometimento da União com o financiamento da educação pública e gratuita concorrendo para a privatização do ensino, tornando-o negócio rendoso subsidiado pelo Estado. A responsabilidade pela oferta do ensino dos anos iniciais da escolaridade ficava, fundamentalmente, sob a responsabilidade dos estados, auxiliados pelos municípios.

A priorização no financiamento do setor produtivo fez com que os governos militares recorressem a uma política de empréstimos de capitais estrangeiros, provocando um endividamento do Estado brasileiro. Em função disso, a década de 70 foi marcada por uma crise que causou mudanças no cenário nacional de caráter social, econômico, político, tecnológico e principalmente financeiro, que levou o Estado a uma crise de endividamento

¹⁴ Cf. Luiz Carlos Bresser-Pereira. *Desenvolvimento e Crise no Brasil (5ª. edição)* São Paulo: Editora 34. 2003. Capítulo 9.

¹⁵ Segundo Frigotto Gaudêncio (1989), a Teoria do Capital Humano afirma que uma maior escolarização contribui diretamente para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, em função de um aumento de renda decorrente da sua melhor qualificação para o desempenho no mercado de trabalho. Em outras palavras, quanto mais capacitado for indivíduo, melhor será sua produtividade e, conseqüentemente, melhor será seu salário.

(BRESSER PEREIRA, 1996). Essa crise ficou conhecida como “crise fiscal” e, por esse motivo, ocorreram mudanças no papel do Estado prestador de serviços levando o país a buscar um Estado Mínimo, ou Estado Neoliberal. Porém, o processo de implementação deste Estado Neoliberal no Brasil foi, de certa forma, controlada pela Constituição Federal de 1988

Assim, este Estado mínimo totalitário de caráter liberal, protelou investimentos nas esferas sociais e educacionais, direcionando-se mais a área econômica. Os cortes públicos na educação, a gestão centralizadora, unido a concepções de políticas hegemônicas de corte nacional, contribuíram para fragilizar a gestão da educação nas esferas subnacionais.

3.4 - O Estado Democrático de Direito e a influência neoliberal (1988- 1990)

A Constituição Federal – CF de 1988 inibiu a transição direta da gestão das políticas públicas rumo a um Estado Neoliberal com uma administração pública gerencial, constituindo-se em um marco na história da proteção social para o país e instituindo o Estado Democrático e de Direito. A partir de então, as políticas sociais, entre elas a educação, passaram a ser dever do Estado, estando ancoradas na esfera do direito social dos cidadãos.

O constitucionalismo nesse período correspondeu a um *estatuto jurídico do fenômeno político* (CANOTILHO, 1992), ou seja, foi à representação, na forma da lei, das aspirações político-ideológicas da sociedade da época. Essa nova definição jurídica e política advinda da promulgação da CF de 1988 no Brasil resulta de conquistas sociais da democracia e do direito, defendidas por diversos movimentos revolucionários *internos e externos*, influenciados por uma espécie de “zeitgeist”¹⁶, no país e na América Latina, nas décadas de 80 e 90, em que a sociedade aspirava a restauração das liberdades individuais, a descentralização da gestão pública e a criação de um projeto democrático nacional. Tais movimentos provocaram uma onda de mudanças na mentalidade das pessoas da época, influenciando suas concepções de mundo, de povo e de Estado, consolidando assim, no Brasil, no fim do regime militar e na redefinição do papel do Estado na sociedade. Este novo pacto constitucional estava cravado sobre duas prioridades: a democracia e a diminuição da desigualdade social.

¹⁶ Termo alemão cuja tradução significa *espírito de época, espírito do tempo* ou *sinal dos tempos*. O *Zeitgeist* significa, em suma, o conjunto do clima intelectual e cultural do mundo, numa certa época, ou as características genéricas de um determinado período de tempo. Ficou melhor conhecido pela obra de Hegel, *Filosofia da História*.

No plano interno, merecem destaque nesta conquista constitucionalista as lutas da sociedade civil brasileira pela autonomia e participação do cidadão na definição das políticas, como forma de garantir a efetividade e a contextualização das mesmas em esferas locais, mediante regimes representativos. O princípio de participação da sociedade se tornou centro do debate político e característica distintiva desse projeto constitucional, assegurando a criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Entre os espaços implementados durante esse período destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Planejamentos Orçamentários Participativos. Merecem destaque também nesta luta a influência do discurso dos movimentos de base eclesiais no final da Ditadura Militar em 1964 e os processos de abertura e democratização do país na década de 80, que influenciados pela Teoria de Libertação de Paulo Freire defendiam a participação das classes populares na gestão da educação e, para tanto, acreditavam que seria necessária a descentralização do poder central para as instâncias locais. Esse argumento funda-se na idéia de que se a população estiver mais próxima fisicamente do centro de tomada de decisões, estará garantido aí sua participação democrática (OLIVEIRA, 1997).

Já no plano externo, destaca-se a forte influência neoliberal advinda dos ideais dos organismos internacionais na definição das políticas de Estado nos países membros menos desenvolvidos na direção da descentralização, com vistas ao desenvolvimento, porém seguindo outras motivações de mercado. O Relatório da ONU, datado de 1962, orienta a administração pública dos países subdesenvolvidos e/ou emergentes, com vista a garantir o desenvolvimento nacional e local, afirmando:

Os governos devem descentralizar a autoridade para a tomada de decisão tão rapidamente quanto praticamente possível for, para acelerar o desenvolvimento econômico e social e para tornar os efeitos de seus programas duráveis a longo prazo. (Relatório da ONU, 1962. p.6)

Assim, na década de 90 se firmava no país duas vertentes na gestão das políticas públicas, ambas fundadas no discurso democrático: uma voltada para a gestão democrática comprometida com a cidadania e outra gestão democrática produtiva, voltada para o mercado. A primeira insere-se na conquista dos movimentos sociais que lutam por direitos coletivos e pela qualidade de vida em sociedade. A segunda assenta-se no contexto da lógica econômica própria das sociedades globalizadas e neoliberais que pregavam, em nome da democracia, a descentralização e desresponsabilização do Estado na gestão de políticas de caráter social.

Embora a Constituição neste período seja considerada um avanço na definição do Estado Democrático e de Direito com o estabelecimento de direitos universais, o Estado neoliberal da época desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, em razão do modelo de desenvolvimento que os governos da época optaram em adotar, o que acarretou, além da deterioração dos serviços públicos, no agravamento da crise fiscal nas décadas de 80 e 90 e, como conseqüência desse agravamento, veio a inflação.

Com vista a combater os gastos públicos o governo de Fernando Collor de Mello, no início da década de 1990 introduziu no país uma política neoliberal e como estratégia de desenvolvimento adotou políticas de desestruturação de setores econômicos e de serviços estatais mediante uma política de privatizações, acentuando a desigualdade social no país.

Nos primeiros anos da década de 1990, a “crise fiscal” foi acelerada ainda mais, o que exigiu do governo da época uma nova Reforma do Estado para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Assim, influenciado pelos discursos da política econômica internacional, disseminada, entre outras publicações, no livro *Reinventing Government* (GAEBLER e OSBORNE, 1995), o governo de Fernando Henrique Cardoso – (FHC) em nome da crise do Estado e do esgotamento do modelo burocrático, em 1995 criou a Secretaria de Reforma do Estado, no âmbito do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). O órgão foi criado por força da medida provisória nº 813/95, reeditada várias vezes, sendo convertida na lei nº 9.649 em 1998. Esta Secretaria desenvolveu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Este plano introduziu uma série de diretrizes que passaram a ser desenvolvidas na Administração Pública Brasileira, visando à implantação de uma cultura “gerencial” ou “pós-burocrática”.

Já em seu discurso de despedida do Senado o então eleito presidente, em dezembro de 1994, demonstrou suas intenções em promover a referida reforma, afirmando que para construir o futuro do Brasil seria preciso naquele momento fazer um acerto de contas com o passado, fazendo o seguinte discurso:

Há um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas, ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista. Esse modelo, que à sua época assegurou progresso e permitiu a nossa industrialização, começou a perder fôlego nos final dos anos 70. (CARDOSO,

Fernando Henrique por JUNIOR, João dos Reis Silva. Rev. Bras. Educ. n.24 Rio de Janeiro set./dez. 2003).

O governo de FHC fez então uma série de alterações na Constituição Federal de 1988 com vistas a implementar a Reforma de Estado. De acordo com o PDRAE, a Constituição Federal de 1988 foi responsável por algumas distorções no entendimento do papel do Estado que tiveram como consequência,

(...) um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal quanto a bens e serviços e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos” (BRASIL, PDRAE 1995, p. 13-15).

Por isso, o referido documento apresenta como um de seus objetivos globais,

Limitar a ação do estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal e a produção de bens e serviços para o mercado e para a iniciativa privada.” (BRASIL, PDRAE 1995, p.45).

Para assegurar a Reforma, se fizeram necessárias várias emendas constitucionais, sendo a Emenda Constitucional nº. 19 de 04 de junho de 1998, segundo Bezerra (2008), a mais relevante:

A Ementa Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998 (EC-19/98) modificou um grande número de dispositivos constitucionais que, por sua vez, reestruturaram o funcionamento da administração pública brasileira. Tais dispositivos se relacionam à organização do Estado, à fixação de subsídios nas esferas estadual e federal, à administração pública, à organização dos poderes e do ministério público, advocacia, ao orçamento, à ordem econômica e financeira, à ordem social e às normas gerais (BEZERRA, 2008, p.30).

Enquanto a CF de 1988 definiu a implementação das políticas municipais - entre elas as educacionais - com base nos ideais de *descentralização, municipalismo, democracia e participação social*, visando consolidar a democratização do Estado, assegurando o direito à cidadania e garantindo a participação social dos cidadãos das instâncias subnacionais na gestão pública, o PDRAE adotou a descentralização nos moldes da política neoliberal,

funcionando como uma resposta para a crise fiscal, com o objetivo de racionalizar recursos e, tanto quanto possível, atribuir à sociedade tarefas de política social que até então, eram da esfera do Estado” (PERONI, 2003, p.18-19).

Assim, o princípio constitucional da descentralização na gestão das políticas públicas foi implementado na década de 1990 como uma perspectiva de gestão das políticas públicas de face neoliberal, a que foram submetidos os países da América Latina, entre eles o Brasil, por

intermédio dos organismos internacionais, cujos discursos assentam-se nas ideologias capitalistas, difundidas, principalmente, pelo Banco Mundial, com o argumento da “racionalização” e com a idéia do “Estado Mínimo”. Todavia, segundo Bresser-Pereira (2002) há de se considerar que, pesando-se todas as críticas, a Reforma de Estado de 1995 foi uma ação necessária, pois, se por um lado produziu desigualdades, por outro colaborou com o fortalecimento do serviço público, adaptando-o ao mundo do capitalismo global e da democracia que se consolidavam na maioria dos países no início do século XXI, exigindo administração pública e governos mais democráticos, modernos e eficientes. Além disso, a Reforma neoliberal conseguiu controlar a inflação.

Bresser Pereira (2002) reconhece que a Reforma de Estado de 1995 provocou algumas mudanças consideradas como avanços no Estado, porém, acredita que com elas ainda persistam debilidades institucionais que limitam os esforços e o alcance das políticas públicas, pois as mesmas não têm podido assegurar um desenvolvimento sustentável e equitativo no país. Neste cenário assentam-se as políticas públicas educacionais.

Seguindo os moldes da Reforma de Estado, foi feita no governo de FHC, a Reforma do Ensino. Mediante regulamentações em leis complementares, decretos, portarias ministeriais, pareceres, resoluções e medidas provisórias diversas, o governo aprovou uma série de medidas para regulamentar o ensino, sendo as mais representativas: a LDB 9394/96, os Parâmetros Curriculares Nacionais e o Plano Nacional de Educação/2001. Interessante observar que, paradoxalmente, o governo FHC defendia o princípio da descentralização na gestão pública, mas, na prática, adotava no âmbito do governo federal uma gestão centralizada na elaboração e definição das políticas nacionais, disseminando políticas hegemônicas elaboradas por organismos internacionais e técnicos do MEC, desconsiderando, em grande parte, propostas advindas de movimentos e entidades representativas dos educadores.

Sobre o princípio da descentralização das políticas, disseminado pelos organismos internacionais e pelo Estado Neoliberal, percebe-se que este provocou um processo de encolhimento do Estado com a progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para os estados e municípios e para a sociedade civil, sendo confundidos os objetivos desse processo com aqueles da luta de democratização expressa na Constituição de 1988. A implantação deste projeto neoliberal trouxe profundas consequências para a sociedade

brasileira. Segundo Evelina Dagnino (2004) essa constatação é hoje senso comum no que se refere à reestruturação do Estado e da economia no país e sugere a existência de uma *confluência perversa*¹⁷ entre um projeto político democratizante, participativo e o projeto neoliberal, no que se refere à disseminação das políticas de descentralização. Segundo a autora, está posto um terreno minado na implementação de políticas públicas no Brasil, em que o risco real é de o Estado, fazendo uso do discurso da participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante que a CF instaurou, adotar enquanto estratégias de gestão, mecanismos outros que terminem por servir aos objetivos do projeto neoliberal que lhe é antagônico. Sendo assim, o governo, fundado no discurso democratizante e em nome da cidadania ativa, transfere para a sociedade civil, ONG's, empresas, etc. responsabilidades, inclusive com incentivos fiscais, para estes desenvolverem ações através de projetos temporários, de caráter solidário, como sendo políticas sociais. Porém, para o projeto dos movimentos sociais, as políticas sociais são de responsabilidade do Estado, devendo este garantir seu desenvolvimento e sustentabilidade dentro da estrutura estatal.

É nesta disputa entre estes dois projetos políticos distintos que se assenta a elaboração das políticas públicas no Brasil hoje, onde os princípios de participação da sociedade civil, cidadania, democracia parecem requerer um referencial nacionalmente constituídos, não mais sendo aceitável um ideal de cidadania e participação social sem a devida garantia de novos direitos.

No setor educacional, a partir das novas políticas, têm sido recorrentes os lemas “Todos Pela Educação”, “Todos Pela Escola”, compreendendo estes “Todos” como pais, mães, empresários, ONG's, sindicatos, etc. Interessa observar, porém, que estes atores, assim como os entes subnacionais, participam apenas da execução das políticas não ocupando, portanto, espaços de poder, de avaliação, de proposição e de tomadas de decisões na gestão das políticas públicas, não caracterizando assim, uma verdadeira cidadania ativa.

Os resultados desta reflexão sugerem propor que os planejamentos de políticas públicas hegemônicas, disseminadas pelos organismos internacionais ou mesmo pelo MEC, influenciadas pelas políticas neoliberais de mercado, que não contemplam a participação ativa

¹⁷ Por *confluência perversa*, Dagnino refere a um fenômeno cujas consequências contrariam sua aparência e seus efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar.

dos entes locais na sua formulação, precisam ser repensados pelo Estado brasileiro. Embora já seja possível, mesmo que timidamente, perceber algumas mudanças neste cenário no atual modelo de Estado que vem se consolidando nos últimos anos, esta é uma questão que se coloca em debate, pois, há uma linha tênue que separa o Estado Neoliberal deflagrou e o Estado Democrático de Direito que a CF de 1988 instaurou no país. É neste terreno minado que tem se apresentado hoje em dia o Estado brasileiro, com o anúncio de uma nova tendência: a do Estado de Terceira Via.

3.5. Estado Brasileiro atual: Uma Terceira Via?

Nos últimos anos do Governo de FHC e nos recentes mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem se cogitado no meio político e acadêmico internacional sobre a existência de uma nova perspectiva em termos de configuração política, em direção a uma nova concepção de Estado, chamado de Terceira Via (GIDDENS, 2000)¹⁸. A Terceira Via é uma concepção de Estado da corrente ideológica social-democrata, mas com características neoliberais, surgida a partir de 1990 na Áustria, que tenta conciliar ideais da direita com ideais da esquerda, ou seja, que adota princípios político-econômicos conservadores da direita com base na igualdade e coesão social dos princípios social-progressistas da esquerda. Uma espécie de união entre os ideais capitalistas do livre comércio e da globalização, com o socialismo democrático.

Para o sociólogo britânico Anthony Giddens (2000), o mundo globalizado não precisa de menos, mas de mais governo. Isto porque a globalização é sinônimo de mercado, e este, de competição. Logo, para poder participar do mercado globalizado, o Estado tende a assumir um papel estratégico de apoio às suas empresas, cobrando a eficiência nos resultados para tornarem-se capazes de participar do comércio mundial e de não perderem a competição no mercado globalizado. Observa-se com isso que ninguém fala mais em reduzir o Estado ao mínimo. O mercado forte precisa de um Estado também forte, próximo do que foi o Estado do Bem-Estar Social, porém com algumas características mais específicas.

¹⁸ A Terceira Via tem sua origem no governo trabalhista que emergiu na Áustria no final da década 1980. Ganhou popularidade durante o governo de Bill Clinton nos Estados Unidos durante a campanha presidencial de 2008. Este pensamento defende um "Estado necessário", em que sua interferência não seja, nem máxima, como no socialismo, nem mínima, como no liberalismo. Também defende, entre outros pontos, a responsabilidade fiscal dos governantes, o combate à miséria, uma carga tributária proporcional à renda, com o Estado sendo o responsável pela segurança, saúde, educação e a previdência. (Fonte: Wikipédia, a enciclopédia livre).

Bresser-Pereira (2005), embora seja conhecido por sua tendência neoliberal da década de 1990 quando participou ativamente da Reforma do Estado no governo de FHC, em seu livro, *A Reforma do Estado Brasileiro e o Desenvolvimento*, reafirma suas concepções neoliberais, mas, ao enfatizar a necessidade de um Estado forte apresenta um discurso que se aproxima das referências da Terceira Via, citando inclusive Giddens, e apresenta como características deste Estado: um serviço público de carreira, formado por profissionais permanentes na gestão pública, recrutados por mérito e mantidos por uma efetiva política de gestão pessoal; cargos públicos ocupados por integrantes da carreira e não nomeados mediante critérios políticos, clientelistas ou nepotistas, visando separar a administração pública da política e garantir a continuidade e a efetividade das ações na gestão das políticas públicas; descentralização das ações que não são exclusivas do Estado, sejam de caráter social ou científico, para entidades sem fins lucrativos ou empresas terceirizadas, havendo uma fusão entre o público e o privado, numa perspectiva de democratização da democracia, dentre outras características. Porém, apesar de democratizar a gestão envolvendo outros setores em novos arranjos organizacionais, não visa diminuir a ação do Estado no financiamento das políticas públicas sociais, como é o caso do Estado Neoliberal. O citado autor defende ainda neste contexto: a existência de contratos de gestão como estratégias para as atividades exclusivas do Estado; a constituição de agências de serviços; a adoção de princípios como *empowerment*, *governança* e *accountability* na gestão pública; gestores públicos mais autônomos, porém mais responsabilizados, sendo-lhe cobrados mais resultados.

Apenas para clarificar melhor estas novas tendências em que novos conceitos são introduzidos no estabelecimento das políticas de Estado, importa neste trabalho conceituar melhor, dentro do arcabouço desta vertente teórica de Estado, os três últimos princípios citados que, no nosso entender, hipoteticamente, tem caracterizado as políticas educacionais recentemente adotadas pelo governo brasileiro: *o empowerment*, a *governança* e a *accountability*.

O empowerment, passou a ser utilizado para designar a capacidade e a competência dos atores sociais envolvidos na implementação das políticas locais (OLIVEIRA, 2009). Este termo, transportado da *vertente gerencial* da gestão difundido pelo Banco Mundial, parte da idéia de que é preciso dar às pessoas o poder, a liberdade e a informação necessária que lhes permitam tomar decisões e participarem ativamente da organização, além de difundir e compartilhar o poder com todos os seus membros. Na nossa compreensão, sugere-se pensar que é a partir

desse princípio que o Governo Federal brasileiro tem implementado diversas políticas de assistência técnica a Estados e municípios, visando empoderar as instâncias locais para definirem suas políticas, de forma mais intensa a partir de 2007 com o Plano de Desenvolvimento da Educação- PDE, que será analisado mais adiante.

Já a *Governança*, segundo Gonçalves (2005) é apresentado pelo Banco Mundial em seu documento *Governance and Development*, como sendo a

capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções (...) é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento (GONÇALVES, 2005.)¹⁹.

Assim, uma boa governança é requisito fundamental para um desenvolvimento econômico e uma gestão autossustentável, que incorpora ao crescimento econômico, a equidade social e também os direitos humanos (SANTOS, 1997, *apud*, GONÇALVES, 2005). Para tentar melhor compreender este quadro de condução das políticas do Estado brasileiro na atualidade, embora não sendo este o foco principal desta dissertação, como indagação, podemos buscar perceber estes três aspectos da governança no Governo Lula e pelo atual governo de Dilma Rousseff, ao implementar uma série de políticas de equidade social e de respeito aos direitos humanos, sendo os exemplos mais representativos e que podem ilustrar estas tendências, na atualidade, o Programa Bolsa Família e as políticas afirmativas de cotas para negros, indígenas, portadores de deficiência e estudantes de escolas públicas, além de políticas de proteção da criança, da mulher, dentre outros, como políticas que perseguem o respeito aos direitos humanos e a equidade social. No setor econômico mereceram destaque o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), além de políticas diversas de estabilização da economia, amortização de juros e incentivos fiscais, o que fez crescer e movimentar a economia, conduzindo o país à condição de sexta potência econômica mundial em 2011. Porém, o desafio é a transposição dialogada do princípio de governança que se desenvolve na esfera federal para as instâncias locais, pois é no município que as políticas são desenvolvidas.

O terceiro princípio que parece estar mais presente na gestão das atuais políticas públicas educacionais no Brasil é o princípio de *accountability*. Segundo Peruzzoti (2002) , este é um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português que se refere à obrigação que os membros de um órgão administrativo ou representativo devem ter para prestarem contas a

¹⁹ Alcindo Gonçalves é doutor em Ciência Política pela USP e professor titular do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos. Trecho extraído do texto de sua autoria: *O que é Governança?*

suas instâncias controladoras ou aos sujeitos que representam. No caso das políticas atuais, os estados e municípios prestam contas a União (instância controladora) e a sociedade civil (de quem são representantes) dos resultados de suas políticas. Outro termo usado numa possível versão portuguesa para este mecanismo é o da “responsabilização”, recentemente disseminado nas políticas educacionais.

Este mecanismo da administração pública considera que quem exerce cargos ou desempenha funções na gestão pública deve regularmente explicar o que, como e por que desenvolve suas ações, quanto gasta e quais resultados tem alcançado. Não se trata apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas, informar o que conseguiu e em que falhou. Na administração, a *accountability*²⁰ é considerada um aspecto central para avaliar uma boa *governança*.

Para que o princípio de *accountability* seja devidamente implementado é necessário o fortalecimento e aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e supervisão das instituições representativas: controladorias, tribunais e conselhos representativos. Além disso, é preciso contar com uma população vigilante. Sobre este aspecto, Andrew Arato (2000, p.19) afirma que,

Accountability é um princípio importante que pode ajudar a dar sentido à noção de soberania popular num regime de democracia representativa. Mas, a condição mais importante para que um sistema desta natureza realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil. (ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e *Accountability*, 2000, p.19)

Sobre este aspecto, supõe-se que no Brasil os mecanismos de *accountability societal* ainda não encontram as condições ideais para sua implementação, pois a sociedade ainda não é composta compõe por cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos (CAMPO 1990, *apud* PELUDO, 2010). Porém, cabe destacar que os investimentos maciços em tecnologia da informação realizados pelo governo federal, de informatização e de auditorias via internet como o Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA), Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), Sistema Integrado de Monitoramento Execução

²⁰ Segundo Vicente Paludo (2010) a literatura sobre o assunto faz menção a três tipos de *accountability*: o horizontal e o vertical e o societal. O horizontal ocorre através da fiscalização e controle entre os poderes ou entre os Tribunais de Contas ou Controladorias Gerais. O vertical ocorre quando os cidadãos exercem controle sobre políticos e governos através de plebiscito, voto. O societal (ou social) corresponde ao direito que têm as diversas entidades sociais como associações, sindicatos, ONGs, mídia, de investigarem, fiscalizarem e denunciarem irregularidades ou abusos cometidos na gestão pública, podendo cobrar a responsabilização.

e Controle (SIMEC) e mais recentemente o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), tem fortalecido o princípio de responsabilização na gestão pública, no atual modelo de Estado em movimento no país, instaurando o que se chama de *accountability horizontal*. Destacam-se ainda neste aspecto as diversas políticas de avaliação em larga escala disseminadas pelo Ministério da Educação como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), Sistema Nacional do Ensino Superior (SINAES), Exame Nacional de Desempenho de estudantes (ENADE), além do próprio Plano de Ações Articuladas (PAR) em que o ministério da educação monitora à distância o desenvolvimento das ações dos municípios.

Assim, podemos sugerir que, baseado nestes princípios de *accountability*, *governança* e *empowerment*, o Governo central brasileiro vem implementando políticas públicas educacionais, e, unido a outros fatores econômicos e políticos, vem redefinindo o papel do Estado no Brasil, que tem se caracterizado como um Estado forte, que vem recentralizando seu poder regulador, definindo as diretrizes da política nacional e cobrando resultados das instâncias locais. Ao passo em que descentraliza a gestão das políticas em regime de colaboração com os demais entes federados, este Estado vem promovendo arranjos de gestão que envolve o público e o privado na formatação das políticas e institui contratos de gestão (a exemplo do Compromisso Todos Pela Educação), estabelecendo diretrizes e metas a serem percorridas pela gestão pública dos Estados e municípios, prevendo a responsabilização destes na materialização das políticas.

O percurso de análise sobre os cenários da implementação de política e gestão educacional no Brasil, especialmente sob a égide das reformas empreendidas e tomando como objeto de estudo um município, poderá nos dar pistas mais nítidas para compreender como as políticas recentes de recentralização empreendidas pela União estão se definindo para promover e regular a educação nacional, através do regime de colaboração, vez que este movimento ainda não se encontra claramente definido no campo das políticas. Os dados coletados na pesquisa empírica poderão nos fornecer estes caminhos de interpretação rumo a um esclarecimento maior sobre estas tendências.

Se considerarmos que a experiência da descentralização na década de 1990 reforçou as desigualdades nacionais é possível conceber que talvez a recentralização reguladora da União neste modelo de Estado, em curso, possa vir a ser um modelo adequado ao Federalismo no Brasil. Porém, a União deve vir a exercer um contrapeso, implementando ações de

suplementação financeira para os entes de menor condição econômica, visando assegurar os princípios da equidade. Afinal, o direito a educação, assegurado na CF de 1988, pressupõe igualdade de condições para todos e, sendo esta a base da democracia, é inconcebível, em pleno século XXI, a reedição de políticas educacionais que não tragam na intencionalidade de suas práticas o compromisso político da equalização das desigualdades regionais, conforme orienta o princípio de uma boa governança.

A literatura recente tende a nos mostrar que os resultados desiguais da gestão da educação no país, se devem tanto às políticas neoliberais que provocaram a diminuição do papel do Estado no financiamento das políticas públicas, quanto a um modelo de gestão por edição de políticas de planos desvinculados de uma política adequada de financiamento. Assim, grande parte dos autores defende que a principal causa dos problemas ligados à oferta e qualidade da educação em muitos municípios, é decorrente em grande parte, da ausência de um financiamento que considere as desigualdades regionais, dentro de um contexto nacional marcado por tensões federativas mal resolvidas, conforme abordaremos no próximo capítulo.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: A CONSTRUÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA DESIGUAL

Não considerar o federalismo como forma de organização do Estado Brasileiro pode-se incorrer em equívoco na caracterização e na análise do financiamento das políticas públicas educacionais (BARCELAR, 1995). Assim, sendo esta uma questão de grande relevância para a compreensão da implementação das políticas em regime de colaboração entre os entes federados, merece um maior aprofundamento, sendo por isto, dedicado um capítulo específico para sua análise. Neste capítulo procuramos mostrar como o federalismo brasileiro afetou, desde a instituição, o financiamento das políticas públicas educacionais.

Considerando que o presente se configura em função de sua história, retomemos brevemente aos principais períodos históricos para analisar o financiamento da educação pública no federalismo brasileiro. Mas, inicialmente conceituemos esta forma de organização do Estado.

Nas palavras de Roque Antonio Carraza (2011)²¹

Federação é uma associação, uma união institucional de Estados autônomos, que dá lugar a um novo Estado (o Estado Federal), diverso dos que dele participam (os Estados-membros). Nela, os Estados Federados, sem perderem suas personalidades jurídicas, despem-se de algumas tantas prerrogativas, em benefício da União. (CARRAZA, 2011)

Pela definição de Carraza, o federalismo implica na coexistência da autonomia local e do poder central na implementação e financiamento das políticas. Mas, a história da consolidação do Federalismo no Brasil parece contrariar tal conceito, pois desde o seu surgimento, no período republicano, o sistema federalista nasce numa perspectiva de descentralização, marcado pela ausência da União no financiamento da educação nas esferas locais. Na Constituição de 1891, a obrigatoriedade do Estado com a educação não foi assegurada, assim como também não foi prevista a vinculação de recursos para seu financiamento. Esta responsabilidade foi transferida aos municípios.

Segundo estudos de Rosinholi (2010) em 1930, com o advento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, emerge no país uma discussão sobre o papel do Estado como provedor da

²¹ Doutor em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1978).

educação. Estas discussões fizeram com que a Constituição de 1934 previsse o financiamento da educação, estabelecendo em seu artigo 156, a aplicação de, no mínimo 10% das receitas dos municípios e da União e de, no mínimo, 20% dos Estados e Distrito Federal. Porém, esta vinculação foi retirada pela Constituição de 1937 e só foi novamente assegurada na Constituição de 1946. Esta nova Constituição por sua vez, dedicou um capítulo à educação, e a vinculação das receitas dos municípios e dos Estados foi aumentada para 20%, permanecendo a União com os mesmos 10% definidos em 1934. Foi estabelecido ainda na CF de 1946 que a União controlaria seu sistema de ensino e o dos territórios, complementando os recursos dos Estados que precisassem.

Visando mobilizar os recursos financeiros para a educação entre os entes federados, foi sugerida por Anísio Teixeira a criação de fundos de educação: o Fundo Escolar Municipal (FEM), o Fundo Escolar Estadual (FEE) e o Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP). O primeiro composto por 20% dos recursos do Estado acrescido de quota estadual e federal. O segundo composto por 20% da receita de cada estado, que seria distribuída aos municípios e fiscalizada pelo próprio Estado. E o terceiro, seria um fundo para auxiliar os estados, devendo a distribuição dos recursos ser proporcional ao número de alunos e à renda *per capita*. À União caberia ainda a elaboração das diretrizes e a assistência técnica e financeira. (TEIXEIRA, 1976 *apud* ROSSINHOLI, 2010). Observa-se neste cenário a atenção de Anísio Teixeira para as desigualdades entre os estados, pois o mesmo era sabedor que a realidade do federalismo brasileiro, marcada por entes federados com fortes desigualdades sócio-econômicas, geraria políticas iníquas em diferentes regiões do país. Segundo ele, a educação constitui serviço comum e solidário das três órbitas administrativas do país, devendo os três governos coordenar esforços para o alcance dos objetivos da Constituição.

Com o Regime Militar, as decisões e os recursos financeiros foram centralizados na União. Não houve preocupação com os mínimos orçamentários para a educação. Os investimentos do governo foram direcionados muito mais para a área econômica, devido ao caráter da política desenvolvimentista da época e a educação neste período, sem o caráter supletivo da União, reforçou a desigualdade entre os estados (*ibid*).

Com a Constituição de 1988 foram restabelecidos os ideais federalistas e determinado que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios seriam responsáveis pela organização de seus respectivos sistemas de ensino, garantindo um aumento aos percentuais dos recursos vinculados à educação, fixando: 18% para a União e 25% para estados e municípios (CF,

1988 artigo 212). À União é assegurado, mais uma vez, seu caráter supletivo de assistência técnica e financeira, exercendo função redistributiva, de forma a equalizar as oportunidades educacionais em todo o país, assegurando assim o princípio de igualdade e universalização no direito à educação.

Nos estados federativos o governo central e os governos subnacionais são independentes entre si, são atores políticos autônomos com poder para implementarem suas próprias políticas (ARRETCHE, 2002). Porém, isto implica na existência de condições materiais destes entes para a execução de suas políticas autonomamente. Esse ideal de federalismo, porém, não corresponde a realidade brasileira, pois muitos dos entes subnacionais não apresentam capacidade de autofinanciamento para proverem as políticas educacionais em sua jurisdição e nem tem sido autônomos na definição das mesmas, cabendo à União parte do financiamento das políticas e a definição das diretrizes das mesmas. Segundo Santos (2004),

(...) as condições de pobreza ou, até mesmo, de inviabilidade econômica de um número expressivo de municípios (...) unido ao não equacionamento adequado do problema tributário no contexto do federalismo, do ponto de vista das disparidades regionais, apontam para a necessidade de uma maior lucidez analítica e política do encaminhamento de soluções para a crise do Estado federativo brasileiro (...) O federalismo é marcado pela solidariedade e por uma discriminação positiva no processo de formulação e implementação das políticas públicas (SANTOS, 2004).

Diante desta compreensão, o princípio da cooperação se faz necessário no federalismo brasileiro. Todavia, durante muito tempo assistiu-se a uma indefinição do papel supletivo da União, acentuando ainda mais as desigualdades. Assim, as disparidades regionais e a ausência da União ao longo da história no financiamento da educação básica, implicaram na dificuldade que muitos municípios apresentam, ainda hoje, no gerenciamento de seus sistemas de ensino. A insuficiência financeira de muitas dessas unidades federadas para assegurarem a plena execução de suas políticas sociais, principalmente dos municípios de menor poder de arrecadação de recursos, compromete a autonomia do poder local, e, conseqüentemente, a qualidade da educação nacional, visto que 75% dos 5.560 municípios brasileiros, segundo Benno Sander (2009), têm menos de 20 mil habitantes.

Isto posto, percebe-se que tanto a proposta do federalismo quanto as políticas de municipalização e descentralização implementadas no Brasil em um país de grandes disparidades regionais e desigualdades sociais, constituiu-se em uma alternativa de

democratização do poder de forma excludente, pois não tem assegurado a equidade das políticas e a igualdade de oportunidades para a manutenção do ensino entre todos os municípios brasileiros (FONSECA, 1995). Tratou-se, portanto, de uma redefinição do papel do Estado onde as instâncias subnacionais foram obrigadas a encontrar *soluções locais para problemas que são muitas vezes de ordem geral* (OLIVEIRA, 2009).

Os municípios das regiões Sul e do Sudeste não sentiram o impacto da ausência da União, pois sendo estes Estados mais desenvolvidos economicamente, como é o caso de São Paulo, asseguraram o ensino fundamental na rede estadual. Os municípios dos Estados do Norte e do Nordeste, porém, por questões político-financeiras²², tiveram em grande parte que assumir o ensino, mesmo sem as condições básicas de financiamento. O resultado já se conhece: desenvolvimento de uma educação pública desigual e excludente no país, que fez com que os municípios dessas últimas regiões citadas apresentem, ainda hoje, os piores indicadores educacionais do país, segundo resultados das avaliações de desempenho nacionais.

Em municípios pequenos de regiões economicamente menos desenvolvidas, onde a economia costuma ser eminentemente rural e agrária, o financiamento das políticas fica comprometido, pois a base das arrecadações dos impostos e tributos incide, em sua maioria, sobre os serviços urbanos. Assim, o desenvolvimento econômico do desigual, centrado por opção político-ideológica nas regiões sul e sudeste, provocou a configuração de diferentes portes de municípios gerando iniquidades e disparidades regionais que tem resultado na dependência de alguns entes em relação a outros, colocando em risco garantia da universalidade dos direitos.

Diante disto, a federação brasileira ainda continua enfrentando o grande desafio, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, de *equalizar as oportunidades* de forma a assegurar um *padrão mínimo de qualidade* da educação conforme estabelece a mesma legislação. Como já anunciado na introdução desta dissertação, uma estratégia viável para o enfrentamento desse problema seria uma Reforma Tributária que pudesse redefinir os papéis dos entes, no chamado *federalismo cooperativo*²³ brasileiro. Existem autores que discordam

²² É importante registrar como uma das questões de ordem político financeira que tem corroborado para acentuar as desigualdades no país tem sido a arrecadação do ICMS, que deveria ser cobrado do consumidor final, no destino, mas é debitado na origem, ficando o recurso retido sempre para os municípios maiores e mais industrializados, antes mesmo da mercadoria circular.

²³ Jamil Cury (2007) distingue três tipos de federalismo: *o centrípeto* (que se inclina para a centralização do poder da União), *o centrífugo* (que remete ao fortalecimento da autonomia dos Estados-Membros) e *o cooperativo* (que prevê laços de cooperação e colaboração entre os entes para fins comuns. O autor afirma que este último é o registro jurídico da CF de 1988).

da proposta de Reforma Tributária nestes moldes e afirmam que a realização dessa cooperação solidária, na forma como comumente se defende, não parece ser a ação mais efetiva. Segundo Ávila (2008) no momento em que é transferida parte da capacidade legislativa de municípios e/ou Estados-membros para a União ou, ainda, quando são deslocadas para o governo central competências tributárias para que este depois promova repartições, está-se a mitigar a consecução de um dos princípios mais elevados da forma federativa de Estado, a autonomia dos entes em prol da unidade central.

Ainda sobre este aspecto Reginaldo Santos (2004) afirma que,

É tecnicamente impossível a implantação de um único sistema tributário que beneficie a todos numa situação de contrastes econômicos tão grandes. Neste caso impõe-se uma revisão urgente da descentralização de encargos à luz da descentralização de recursos, consagrados na Constituição de 1988. Qualquer processo de descentralização só terá êxito caso reflita as contradições regionais do país. (SANTOS, Reginaldo, 2004. P. 271).

Ao que parece, além das discordâncias conceituais em torno da Reforma Tributária, há desinteresse dos Estados membros mais desenvolvidos do federalismo cooperativo brasileiro em colaborar na repartição igualitária dos recursos arrecadados, de acordo com as necessidades dos entes federados.

Conforme Santos (2004) as políticas de descentralização da gestão só se sustentam quando relacionadas à descentralização de recursos. Neste sentido, se as diferenças no financiamento das políticas educacionais não forem equacionadas, enquanto as regiões menos desenvolvidas do país não atingirem melhores patamares de desenvolvimento²⁴, os municípios localizados nestas áreas sempre estarão em situação de desvantagem no que concerne a sua capacidade de financiamento das políticas públicas educacionais. Isto é notório no momento da composição do FUNDEB, por exemplo, que em sua maior parte é composto por recursos advindos do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços- ICMS.

Convém enfatizar que a cooperação recíproca entre os entes da federação brasileira, segundo Cury (2007. p. 115), objetiva buscar o equilíbrio entre a União e os Estados membros no

²⁴ Considere-se aqui que parte do desenvolvimento de uma região dá-se por intervenção e opção de investimento também do Estado e não apenas pelo investimento da iniciativa privada. Logo, isto implica dizer que o próprio Estado tem sido responsável pelo desenvolvimento desigual do país quando prioriza uma determinada região para investir. Certamente, no bojo destes interesses estão implicadas razões políticas, embora perceba-se que algumas vezes o senado brasileiro já teve representações do nordeste em número expressivo.

desenvolvimento de suas competências. Dada a sua necessidade e importância, a cooperação é enfaticamente assegurada a CF em seus artigos 1º, 18, 23 e 60, §4º, I.

Para materializar a cooperação entre os entes e diminuir as disparidades de financiamento da educação entre os municípios com baixa capacidade de atendimento educacional, a CF 1988 estabelece o Pacto Federativo entre as instâncias de governo por meio dos chamados *regime de colaboração* e *regime de cooperação*. Porém, apesar desta determinação constitucional, ainda não foi instituída a legislação complementar para normatizar tais regimes. Sabe-se que não é apenas uma lei formalizada que poderá resolver o problema da desigualdade do federalismo brasileiro, porém, observa-se que o silêncio na legislação para a definição destes regimes denuncia fragilidades do Federalismo brasileiro e compromete os princípios constitucionais da igualdade dos direitos e do *padrão mínimo nacional* de qualidade para o desenvolvimento das políticas.

Neste contexto de indefinições, algumas estratégias têm sido desenvolvidas visando equalizar as políticas, quais sejam: as políticas de fundos temporários (como políticas de cooperação) e os programas de assistência técnica e financeira (como políticas de colaboração, como é o caso do PDE). Assim, o conflito que existe no uso destes dois regimes que a CF instituiu para efetivar o Pacto Federativo, tem implicado em edições de políticas paliativas e temporárias e vem contribuindo para uma gestão não sistêmica e um financiamento da educação ainda indefinido no país. Abordaremos a seguir as principais explicações sobre o conflito que há entre estes dois termos.

4.1- Regime Colaboração e Cooperação entre entes federados: imprescindibilidade conceitual

Embora a Constituição Federal - CF de 1988 esteja em vigência há mais de vinte anos, ainda há muito a avançar no Brasil no que concerne ao cumprimento dos princípios constitucionais como democratização, equalização e a autonomia entre entes federados. Mas, os termos constitucionais que mais têm possibilitado controvérsias no campo das políticas públicas de educação em sua definição e implementação, tem sido os relativos aos regimes de colaboração e de cooperação.

No que se refere ao regime de colaboração, a CF, em seu artigo 211, declara o princípio colaborativo no momento em que os entes federados instituem seus sistemas de ensino afirmando que a *União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em*

regime de colaboração seus sistemas de ensino. A criação dos sistemas de ensino resguarda o princípio de autonomia dos entes federados, conforme estabelece o art. 18 de CF:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (CF, 1988. Art. 18)

Logo, o regime de colaboração, nos termos da CF, está calcado numa visão sistêmica de políticas colaborativas entre iguais: entes federados que gozam de autonomia. Portanto, não se concebe nesta perspectiva, relação hierárquica na relação colaborativa. Assim sendo, é incoerente se pensar neste regime na idéia de subordinação (HENTZ, 2010).

Todavia, a LDB 9394/96, embora tenha assegurado os princípios constitucionais de colaboração e de autonomia dos entes na criação dos sistemas de ensino no artigo 8º, no § 1º do mesmo artigo, estabelece que:

Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. (LDB 9394/96. Art.8º. § 1º)

Nesta perspectiva, segundo Paulo Hentz (2010), quando o governo central se afirma como coordenador das políticas educacionais em regime de colaboração, resguarda aos entes subnacionais a condições de subalternidade na colaboração. Segundo o referido autor, os responsáveis pelo sistema federal retornaram ao princípio de reconcentração do poder da União na LDB, não reafirmando de fato a autonomia constitucional.

O conflito no termo regime de colaboração não reside apenas entre o texto da LDB e a CF. Nas diversas políticas do Ministério da Educação este termo vem sendo empregando em diversas situações. Outra interpretação que vem sendo disseminada sobre este termo, o concebe como mecanismo de gestão compartilhada do financiamento da educação com vista a assegurar a equalização das políticas públicas, confundindo-o com o princípio da *cooperação*, que a CF assegura em seu artigo 23, parágrafo único.

É comum nos artigos e nas conferências educacionais encontrar estudiosos e pesquisadores da educação que compreendem a colaboração vinculada ao termo *cooperação*. Na sétima conferência do curso de Cidadania e Direito à Educação, realizada em 24 de abril de 2010, organizado pela Ação Educativa, Programa Ação na Justiça, que tratou do tema *Distribuição*

de Encargos e Competências Educacionais no Regime Federativo, o pesquisador e consultor da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, Luiz Araújo afirmou,

Há uma distância entre a realidade e os dispositivos legais e constitucionais. Os Estados e os Municípios pressionam o governo federal para que regulamente a forma de colaboração para haver a redistribuição de recursos. Já quem tem mais recurso protela o debate. (ARAÚJO, Luiz, 2010)

No discurso de Araújo (2010), fica claro o emprego do termo colaboração vinculado a alocação de recursos. Porém, na interpretação de João Monlevade (2010) o *regime de cooperação* (CF, art. 23) refere-se à função executiva entre os entes federados, enquanto que *regime de colaboração* (CF, art. 211) cabe ao aspecto normativo dos sistemas de ensino. Dessa forma, enquanto a colaboração entre os sistemas visa definir e adequar legislações e normas através dos conselhos de educação, a cooperação, por sua vez, objetiva assegurar a equalização no financiamento das políticas, seja em caráter de complementação, suplementação ou redistribuição, conforme assegura o artigo 75 da LDB 9394/96, *in verbis*:

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, LDB 9394/96, art. 75)

É importante atentar para esta imprecisão na definição de termos constitucionais, uma vez que a disseminação de um termo para todas as ações pode implicar na desconsideração do outro. Explicando melhor: ao assumir colaboração com perspectivas de financiamento de políticas de governos, a União protela a definição constitucional em legislação complementar de uma política efetiva de cooperação entre os entes.

É neste contexto de indefinições que vem se sustentando até o momento, desde o ordenamento jurídico da CF, o conceito do regime de colaboração e do regime de cooperação no federalismo brasileiro. E é neste mesmo conflito que o PDE dissemina suas políticas, pois concebe todas as políticas (tanto de assistência técnica, quanto financeira) como políticas em regime de colaboração. Aassiste-se assim, a disseminação de uma concepção de regime de colaboração que nem considera a autonomia entre os entes subnacionais e nem promove o devido financiamento da educação, quando é concebido enquanto cooperação.

Diante desses conflitos e indefinições de termos tão necessários na gestão das políticas públicas, os processos e papéis não se definem e os entes subnacionais ficam dependentes das decisões da União, sem o embasamento legal para promoverem quaisquer tipos de intervenção e reivindicarem seus direitos constitucionais no processo de elaboração e

financiamento das políticas. O escape para esta situação tem sido a edição de fundos temporários de financiamento e de planos e programas de corte nacional, conforme abordaremos a seguir.

4.2- Políticas de ajustes: transferências compulsórias dos fundos temporários

Na ausência de uma definição constitucional da cooperação entre os entes para o financiamento da educação no país, assiste-se a uma reedição de uma política de fundos: os Fundos Estaduais e Municipais na década de 1940, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEF) com vigência de 1996 a 2006 e o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) com vigência prevista de 2007 a 2021.

Tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB são fundos de natureza contábil criados no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal que asseguram a vinculação de recursos para o financiamento da educação nacional. A diferença básica entre eles é que o primeiro cobria somente o Ensino Fundamental e o segundo cobre toda a Educação Básica, embora existam outras diferenciações, que serão abordadas neste trabalho.

O FUNDEF foi criado pela EC nº. 14 e regulamentado pela lei 9.424 de dezembro de 1996 e prometia desenvolver o Ensino Fundamental e valorizar os profissionais do magistério, em conformidade com as orientações dos organismos internacionais. Seu princípio residia em disponibilizar um valor anual mínimo nacional para o aluno matriculado no Ensino Fundamental de cada rede estadual e municipal, a ser definido pelo Governo Federal e repassado para o fundo. Conforme a referida lei, no caso dos municípios e estados que não atingiam o valor mínimo em suas arrecadações para a composição do fundo, caberia à União, exercendo seu papel supletivo, realizar complementação. Mas, apesar da determinação da legislação do FUNDEF, o papel complementador da União não foi cumprido.

Segundo estudos de Nicolas Davies (2008) o valor anual mínimo do FUNDEF não foi de fato definido e com isso, as diferenças regionais²⁵ permaneceram, pois, o valor do custo aluno *per*

²⁵ Considere-se que esta diferença *per capita* pode ser ainda maior, pois muitos Estados os recursos vinculados à educação nem sempre são aplicados na área. Para exemplificar esta realidade tomemos como exemplo o caso de São Paulo que, segundo Callegari (1999) o governo estadual deixou de aplicar R\$ 5,2 bilhões devidos legalmente ao MDE no período de 1995 a 1998.

capita, se conformou segundo a capacidade financeira de cada ente, segundo demonstra os resultados de estudos de José Marcelino (2004) na Tabela 0:

TABELA 01

Valor do custo aluno/ano - FUNDEF- Per Capita Por Estado da Federação - 2004

REPASSE DO FUNDEF	
ESTADO	REPASSE
Roraima	R\$ 1.752
Rio de Janeiro	R\$ 1.083
Santa Catarina	R\$ 1.172
Goiás	R\$ 895
Bahia	R\$ 541

FONTE: STN (Boletins do Fundef com correções feitas pelo autor Jose Marcelino no artigo Os Números e o Financiamento da Educação no Brasil- Dados de 2004).

Segundo os dados da tabela, a razão entre o maior valor (Roraima) e o menor (Bahia) em 2004, foi de 3,2 vezes mais. A razão para esta grande dispersão decorre do fato de a União não cumprir suas funções supletiva e equalizadora, previstas na Constituição Federal. Findo o prazo do FUNDEF, como a União não cumpriu a complementação conforme previa o art. 6º da Lei 9.424/96²⁶ que dispõe sobre o FUNDEF, foi acumulada uma dívida sem precedentes aos municípios. O governo FHC deixou de aplicar no FUNDEF R\$ 12,7 bilhões e o Governo Lula R\$ 20 bilhões, totalizando um débito de R\$ 30 bilhões no financiamento da educação nos municípios, conforme estudos feitos por Nicolas Davies (2004).

Com isto percebe-se que o FUNDEF serviu muito mais para redistribuir os recursos no âmbito estadual, pois foi verificado que os Estados foram os maiores responsáveis pelo financiamento do fundo, agregando seus próprios municípios para ajudarem-se mutuamente, dentro de limitações financeiras que lhes são características territorialmente.

Concluída a vigência do FUNDEF em 2006, foi criado o FUNDEB mediante a EC n.º 53 de 19 de dezembro de 2006, sendo o novo fundo regulamentado pela lei 11.494 de 20 de junho de 2007. A política do FUNDEB, contudo, segundo Davies (2004) não representou avanço no que concerne a uma política necessária de financiamento no país. A mudança deu-se com a inclusão de níveis e modalidades de ensino que antes não compunham os beneficiários do extinto FUNDEF e o cumprimento da complementação da União, o que por sinal, representa atualmente um grande diferencial em relação ao FUNDEF, embora não se constitua ainda

²⁶ Lei 9.424/1996, art. 6º - A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

num financiamento constitucionalmente assegurado e, até o momento, ainda não satisfatório para investimentos urgentes e necessários em muitos municípios.

Conforme cálculos feitos por José Marcelino (2005) com planilha de simulação a partir de informações do MEC referente à complementação da União com o FUNDEB, segundo a proposta de Emenda Constitucional (PEC 415) enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, o acréscimo dos recursos da União para complementação dos estados que não atingiram a média nacional do CAQ²⁷ em 2004 (cerca de R\$ 608,00 por aluno-ano, menos de R\$ 51,00 por aluno-mês) seria inferior a 13%. Dos 26 Estados, apenas 8 receberiam complemento da União para atingir um valor *per capita* mínimo estimado, claramente insuficiente para garantir um ensino com padrão mínimo de qualidade.

Este complemento da União teria um impacto muito pequeno na redução das disparidades entre os diferentes Estados da Federação, já que o desvio-padrão continuaria elevado, pois, a razão entre o maior valor por aluno (Roraima) e o menor valor estipulado como o piso do CAQ, a saber, R\$ 608 (Bahia) ainda seria superior a duas vezes. Vejamos o que revelam os dados da Tabela seguinte:

TABELA 02
Simulação dos valores per capita do FUNDEB em relação ao FUNDEF - 2004

SIMULAÇÃO VALORES MÉDIOS DO FUNDEB		
	FUNDEB COMPLEMENTAÇÃO	SEM FUNDEB COM COMPLEMENTAÇÃO
Rio de Janeiro	908	908
Santa Catarina	1.007	1.007
Tocantins	1.009	1.009
São Paulo	1.193	1.193
Bahia	525	608

Fonte: STN (Boletins do Fundef com correções feitas pelo autor Jose Marcelino no artigo *Os Números e o Financiamento da Educação no Brasil* (2004).

Esta tabela apresenta o resultado de uma simulação em 2004. Sabe-se que a aprovação do FUNDEB em 2006 agregou novos valores, sendo corrigidos anualmente. Mas, pela simulação, pode-se observar que embora tenha havido um acréscimo anual nas receitas municipais depois da complementação da União através do FUNDEB, as diferenças regionais continuam gritantes.

²⁷ CAQ- Custo Aluno Qualidade é um conceito aplicado no atual modelo de financiamento da Educação Básica que consiste na definição de um valor mínimo necessário para assegurar uma educação de qualidade.

Apesar das propostas de ajustes anuais do CAQ pela União depois do FUNDEB, as pesquisas do autor José Marcelino Pinto comprovam que não há elementos concretos que garantam que o referido fundo possa assegurar os recursos adicionais necessários à melhoria da qualidade da Educação Básica. Segundo o autor, para reverter este quadro, só é possível se houver uma ampliação da destinação dos recursos estaduais e municipais para a educação e se a União assumir um papel mais ativo no financiamento da Educação Básica. Assim, mesmo que se melhore a destinação dos recursos dos estados e municípios para a educação, se não houver um aporte significativo de recursos federais, pouco se avançará na resolução de nossos problemas estruturais advindos das desigualdades no aporte de recursos, sejam elas entre as esferas, sejam entre regiões. Há de se considerar ainda que paralelo ao aumento dos recursos do FUNDEB, as matrículas também foram expandidas, o que na prática não se converte em aportes significativos de recursos para muitos estados e municípios.

Frente a esta realidade nacional Marcelino (2005) aposta que a estratégia mais viável para o financiamento da educação seria um valor aluno *per capita* mais compatível com as reais necessidades de investimento da educação com um gasto/aluno do PIB de aproximadamente 10%. Segundo o autor, talvez a adoção do novo patamar de financiamento proposto, colocaria o Brasil em uma situação de investimento em educação mais próxima daquela ocupada por seus vizinhos sul-americanos, conforme demonstra a Tabela 03:

Tabela 03
Gasto/aluno como % do PIB per capita/etapa de ensino, 2001

País	Primário	Secundário
Brasil	10,8	10
Argentina	12,4	15,8
México	13,8	18,3
Chile	16,6	16
Colômbia	16,4	18,6

Fonte: UNESCO, Global Education Digest, 2004.

Por esta análise deduz-se que, historicamente, o financiamento da educação tem sido um gargalo para a gestão e a qualidade do ensino público e que as políticas de fundos não têm correspondido ao princípio nacional de equalização, necessário no campo da garantia do direito.

Além da insuficiência destas políticas de financiamento Davies (2004, p. 5, 20 e 21) alerta que existem outros problemas que persistem na gestão pública brasileira, que corroboram para

atracar a gestão da educação como: perdas provocadas pela inflação, extrema desigualdade de recursos disponíveis nas três esferas de governo entre regiões e mesmo entre o espaço mais urbano e mais rural, renúncia fiscal, sonegação fiscal, a não aplicação da verba legalmente vinculada pelas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e sua impunidade pelos Tribunais de Contas.

As desigualdades no financiamento implicam em condições salariais também desiguais entre os professores nas diversas regiões do país, sendo que os menores rendimentos estão no Norte e Nordeste. Um professor da Região Sudeste ganha, em média, duas vezes mais que um professor da Região Nordeste, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) publicados no documento Estatísticas dos Professores no Brasil, em 2003. O referido documento demonstra ainda que as condições de trabalho em relação à infraestrutura das escolas da Educação Básica variam de acordo com a região sendo, de modo geral, insuficientes. Ainda segundo a mesma fonte, 45% dos professores atuam em escolas sem biblioteca nas escolas públicas brasileiras. Na Região Nordeste, essa é a realidade para 66% dos docentes.

Face a esta realidade desigual, os municípios das regiões Norte e Nordeste, desde sempre, têm estado na posição nacional dos municípios que apresentam os mais comprometedores indicadores educacionais. O nordeste lidera as taxas de analfabetismo no país em todas as faixas etárias, conforme mostra a Tabela 04.

TABELA 04
Taxas de Analfabetismo no Brasil – 2000

Região	Taxa de Analfabetismo por Faixa Etária						
	10 a 14 anos	15 anos e mais	15 a 19 anos	20 a 29 anos	30 a 44 anos	45 a 59 anos	60 anos e mais
Norte	12,0	16,3	6,8	9,4	15,1	27,4	45,4
Nordeste	15,2	26,2	10,7	16,4	24,2	38,8	56,1
Sudeste	2,4	8,1	1,9	3,2	5,6	11,9	25,0
Sul	1,5	7,7	1,5	2,6	4,8	11,5	24,7
Centro Oeste	2,7	10,8	2,2	4,2	8,4	18,7	37,7

FONTE: INEP - 2000.

Não foi diferente o resultado desvantajoso dos municípios da região Nordeste quando o Ministério de Educação passou a avaliar os sistemas de ensino, apresentando um índice de qualidade da educação medido pelo IDEB. A região Nordeste lidera o *ranking* possuindo o maior número de municípios com baixos IDEB. Esse índice é calculado levando em conta os índices de reprovação do Censo e de desempenho na Prova Brasil, o que significa dizer que os municípios nordestinos estão em situação vulnerável nestes indicadores de rendimento, conforme demonstra os dados da Tabela 05.

TABELA 05
IDEB- Amostra de Estados da Federação -2005, 2007 e 2009

IDEB ANOS INICIAIS 2005- 2007 2009			
ESTADO	IBED		
	2005	2007	2009
São Paulo	4,7	5,0	5,5
Santa Catarina	4,4	4,9	5,2
Mato Grosso do Sul	3,6	4,3	4,6
Roraima	3,6	4,0	4,3
Bahia	2,7	3,4	3,8

FONTE: INEP- 2009

Diante da realidade ora apresentada, percebe-se que a insuficiência financeira de alguns entes, no que diz respeito às suas condições para prover a plena execução de suas políticas sociais, tem implicado em más condições materiais de gestão e, conseqüentemente, na má qualidade das políticas educacionais de muitos municípios.

Sabe-se, que existem outros fatores que corroboram com esses indicadores, mas, é inegável a influência do financiamento desigual. Certamente, não será apenas o aumento dos recursos que garantirá a qualidade da educação nestes municípios. Mas, dizer que uma boa gestão, apenas, sem o aporte significativo de recursos assegurará a qualidade necessária, nos parece uma falácia.

4. 3 - Políticas de Planos de assistência técnica e financeira: o caso do PDE

Enquanto a União não resolve a questão do financiamento em meio às tensões federalistas, o Ministério da Educação consolida a cada década novas estratégias de políticas supletivas como forma de redistribuição de recursos, supostamente para os que deles mais precisam,

através de programas e projetos financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE²⁸.

Para o acesso às políticas supletivas do Ministério de Educação na década de 1990, o FNDE previa que tais políticas seriam restritas aos municípios que, estando adimplentes com a União, tivessem condições técnicas de elaborarem e executarem Plano de Trabalhos Anuais – PTA, em conformidade com portarias expedidas pelo presidente do FNDE e pelo Ministro de Educação da época.

Ocorreu, porém, que os municípios que tinham menor disponibilidade de recursos, além de apresentarem pendências como Dívida Ativa da União, dentre outros encargos sociais e patronais, revelaram também um baixo índice de capacidade técnica para elaborarem os PTA conforme regulamentação de portarias do FNDE. Por isso, os mesmos terminavam por não conseguir acessar tais políticas, sendo os recursos, portanto, paradoxalmente, destinados aos municípios que tinham melhores condições de arrecadação. Isto porque estes além de não apresentarem problemas com dívidas possuíam também equipes gestoras treinadas, com capacidade técnica necessária, e, por isso, conseguiam atender ao pleito apresentando projetos conforme pré-requisitos e regulamentação das portarias do FNDE/MEC. Assim, os recursos destinados a suplementação e complementação para os que deles mais necessitavam, iam para aquelas que não precisavam. A política que deveria equalizar, reforçava as desigualdades (EVANGELISTA, 2010)²⁹.

Considerando as dificuldades de acesso às políticas do FNDE por parte dos municípios que mais precisavam, o Ministério de Educação adotou em 2007 mais uma nova estratégia de gestão para as políticas de redistribuição e suplementação, convocando todos os municípios brasileiros a assinarem um compromisso de gestão, chamado de Compromisso Todos Pela Educação, instituído pelo Decreto nº. 6.094 para, num esforço conjunto e articulado, atingirem metas que pudessem assegurar a qualidade da educação em todo o país.

²⁸ O FNDE é uma autarquia federal criada em 1968, responsável pela redistribuição de recursos financeiros provenientes do salário educação, em caráter supletivo, aos Estados e Municípios.

²⁹ Rosana Evangelista é doutora pela Faculdade de Educação da USP. Sua tese, *Pacto Federativo e Financiamento da Educação: A Função Supletiva e Redistributiva da União – o FNDE em destaque*, foi apresentada no encontro do GT de Financiamento da Educação da Anped em Curitiba, 2010, cujo tema foi Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil. A sua pesquisa revelou que, apesar da função do FNDE ser suplementar recursos para os municípios que tem baixa arrecadação, municípios dos estados mais ricos como RS, SP, RJ foram os mais atendidos pelo FNDE em suas políticas.

A adesão ao Compromisso implicou no comprometimento de os entes subnacionais desenvolverem as ações previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação. Este plano pretendeu englobar vários programas e ações já existentes no MEC, transformando-se em um programa maior, integrando outras novas ações.

Conforme estabelecido no artigo 1º do Decreto 6.094 de abril de 2007, o PDE representa,

a conjugação de esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, (atuando em regime de colaboração), das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação. (BRASIL, Decreto 6.094/07, art. 1º).

O PDE foi uma iniciativa do governo que integrou outros setores da sociedade civil como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), ambos engajados com as políticas de melhoria da qualidade de educação no país. A iniciativa deu origem a um Plano de Metas que, por representar as reais necessidades da educação brasileira, foi imediatamente implementada pelo Governo Federal.

As metas propostas por este novo plano, o PDE, podem ser resumidas em cinco: Meta 1: Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; Meta 2: Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; Meta 3: Todo aluno com aprendizado adequado a série; Meta 4- Todo jovem com Ensino Fundamental concluído até os 16 anos e o Ensino Médio concluído até os 19 anos; Meta 5-: Investimento em Educação ampliado e gerido com ética e eficácia. A partir dessas metas foram definidas 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes que foram pactuadas, devendo ser implementadas por todos os entes federados, em regime de colaboração.

Segundo Dermeval Saviani (2009), há um uso indevido ao relacionar o PDE como um plano, uma vez que legalmente já existia um Plano Nacional de Educação – PNE/2001 com duração de dez anos. Além disso, segundo o autor, o PDE apresenta-se muito mais próximo de um conjunto de programas de ação onde uniram em um só pacote todas as linhas de ação do MEC, do que um plano propriamente. Essa relação entre as políticas públicas e a idéia de plano, segundo Saviani (2009) terminou por desconsiderar o PNE e parte significativa de suas metas.

Para o cumprimento das metas, o MEC disponibilizou para os estados e municípios, através do PDE, inicialmente 30 ações em todos os níveis e modalidades de ensino. Ao longo de sua execução foram acrescentadas novas metas, sendo que em 2008 somavam-se 53 ações. Em 2009 o programa contava com 41 ações (PINTO 2008, *apud* SAVIANI, 2009).

Essa forma de financiamento da União está sendo destinada às políticas de manutenção e desenvolvimento do ensino e tem se dado principalmente, através de programas e projetos elaborados pelo MEC e executados pelos estados, Distrito Federal e os municípios. Através dos programas e projetos do PDE, o MEC objetiva prestar assistência técnica e financeira aos municípios, visando resolver o problema da equalização, pois sem a mesma, segundo o manual do PDE, não se resolverão os problemas da qualidade da educação básica.

No início da execução do plano, o MEC anunciou que atenderia inicialmente os municípios prioritários, de menor IDEB que, não por mera coincidência, localizavam-se na região Nordeste. Todavia, adotando o princípio da universalização em uma política que seria para equalizar, o MEC entendeu que deveria atender a todos os municípios brasileiros com as políticas do PDE e não apenas os que mais necessitavam.

As ações do PDE abrangem todos os níveis e modalidades de ensino, assegurando medidas de apoio técnico e financeiro, inclusive em infraestrutura. O Quadro 1 apresenta como estão distribuídos os programas, mas apenas os que dizem respeito à Educação Básica.

QUADRO 01

Programas do PDE para a Educação Básica, por áreas, níveis e modalidades de ensino

ÁREA/NÍVEIS/MODALIDADES	AÇÃO	OBJETIVO
Educação Básica:	O FUNDEB	Assegurar a gestão financeira da educação.
	O IDEB	Avaliar o nível de aprendizagem dos alunos, tendo como parâmetro seus rendimentos em avaliações externas e indicadores de fluxo escolar.
	Piso salarial do Magistério	Valorizar os profissionais do magistério, assegurando um piso mínimo nacional até 2010 de R\$ 850,00 (depois aumentado pelo Congresso para R\$ 950,00).
	Formação	Assegurar a formação inicial e continuada dos profissionais da educação.
	Transporte Escolar	Assegurar o financiamento de ônibus escolares para os alunos do meio rural.
	Luz para Todos	Assegurar a energia elétrica a todas as escolas rurais que no censo escolar confirmam o não acesso a este serviço.
	Saúde nas Escolas	Assegurar o atendimento básico de saúde aos professores e alunos, por parte dos profissionais de saúde, no âmbito das escolas.

ações globais	Guia de Tecnologias	Capacitar as equipes locais para o uso de novas tecnologias educacionais.
	Mais Educação	Desenvolver projetos sócio-educativos nas escolas, com vista a implantar a educação em tempo integral.
	Inclusão Digital	Distribuir computadores às escolas, com cobertura total em 2007.
	Livre do Analfabetismo	Premiar os municípios com bom desempenho na educação básica com um Selo e/ou dois certificados.
	PDE-ESCOLA	Fortalecer a autonomia da escola e prestar apoio técnico e financeiro para os gestores desenvolverem seus planos de ensino.
	Conteúdos educacionais	Oferecer auxílio financeiro para a produção de conteúdos de ensino em forma digital nas áreas de português, matemática, físicas, química e biologia.
	Biblioteca na escola	Distribuir para as escolas obras literárias.
	Educacenso	Instituir o censo <i>on line</i> , mediante um sistema de coleta de dados do aluno.
Educação Infantil	Proinfância	Construir e equipar Creches e Pré-Escolas.
	Proinfantil	Formar professores leigos.
Ensino Fundamental	Prova Brasil	Avaliar a aprendizagem dos alunos de 4ª a 8ª série em língua portuguesa e matemática.
	PDDE	Aumentar 50% de recursos financeiros para as escolas que cumprirem as metas do IDEB.
	Gosto de ler	Estimular o gosto pela leitura dos alunos, através das Olimpíadas Brasileiras de Língua Portuguesa.
Ensino Médio	Biblioteca na Escola	Distribuir livros literários na escola.
EJA	Brasil Alfabetizado	Assegurar programa de alfabetização de jovens e adultos.
	Literatura para Todos	Distribuir livros literários e didáticos para os alunos da alfabetização de jovens e adultos.
Educação Especial	Salas de Recursos Multifuncionais	Prever a distribuição de televisão, computadores, DVD's e materiais didáticos destinados ao atendimento especializado.
	Olhar Brasil	Diagnosticar alunos com problemas de visão e distribuir óculos gratuitos.
	PBC na Escola	Acompanhar e monitorar o acesso e permanência na escola dos beneficiários de assistência social do deficiente.
Educação Profissional e Tecnológica	Educação Profissional	Reorganizar e ampliar o número de vagas no ensino técnico, integrando-o aos Institutos Federais de Educação e Tecnologias (IFETS).
	Cidades Pólos	Prever a abertura de 150 escolas federais, elevando para 350 o número de unidades da rede federal de educação tecnológica, com 200 mil novas matrículas.
	Novos Concursos Públicos	Realizar concurso público para 191 especialistas do FNDE e 2.100 vagas para instituições federais.

FONTE: Estudos de Saviani. PDE – análise crítica das políticas do MEC, 2009.

Diante das informações do Quadro 01, observa-se que a maioria das ações está no plano global, com ações estruturais que envolvem todas as etapas e modalidades da Educação Básica, o que demonstra um enfoque sistêmico entre as ações. Visando assegurar este mesmo

aspecto sistêmico no planejamento das ações do PDE, o MEC buscou garantir a participação dos municípios na definição dos programas necessários a sua gestão, disponibilizando em 2007/2008 pessoal técnico terceirizado para, em visita aos municípios, realizarem um diagnóstico da educação municipal e elaborarem os seus respectivos Planos de Ações Articuladas – PAR. Esse modelo de planejamento, em tese, asseguraria ao município a participação no estabelecimento dos objetivos, metas, ações e subações a serem cumpridas a curto, médio e longo prazos, em quatro grandes dimensões: gestão educacional, formação continuada dos professores da Educação Básica, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física.

Os objetivos e metas do PDE foram definidas localmente através do PAR, que em cada município foi elaborado com a orientação de técnicos contratados pelo MEC, devendo ser acompanhado por um Comitê Local, composto pelos secretários de educação, conselheiros, gestores escolares, professores, membros da sociedade civil organizada, dentre outros segmentos (a depender de cada município). Compete a este Comitê o acompanhamento e monitoramento das ações do PDE definidas no PAR, de forma a assegurar o desenvolvimento de suas ações.

Com vista a perceber as contribuições deste plano para a gestão da educação municipal *in loco*, fomos a campo em um município do Território do Sisal para levantamentos de informações que pudessem subsidiar uma análise mais precisa sobre as contribuições efetivas desta política em regime de colaboração entre os entes federados para a gestão da educação nos municípios. Os dados levantados, investigados, analisados se constituíram na pesquisa empírica deste trabalho, cujos dados e resultados serão apresentados no capítulo seguinte.

ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA E TÉCNICA DA UNIÃO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL ATRAVÉS DO PDE

Tendo como referência as leituras e compreensões apresentadas nos capítulos anteriores, nos propomos a apresentar os resultados da pesquisa empírica sobre a temática, realizada em um município da Bahia. Para a efetivação da pesquisa científica, conforme objetivos apresentados na introdução deste projeto, o campo empírico selecionado foi o município do Território do Sisal que apresentou o menor IDEB dentre os demais municípios do mesmo território em 2005, e que, como os demais municípios do mesmo território se configura com uma baixa disponibilidade de recursos financeiros, sendo considerado, portanto, prioritário no atendimento das políticas de ação supletiva da União, no período de 2005 a 2010. Tendo como parâmetro estes critérios chegamos ao município de Biritinga. Conforme demonstram dados do IDEB da Tabela 06.

TABELA 06
Municípios do Território do Sisal, por IDEB alcançado - 2009

UF	MUNICÍPIOS	2005	2007	2009	Meta 2009
BA	AGUA FRIA	1,9	2,9	2,9	2,7
BA	ARACI	1,6	2,0	2,3	2,8
BA	BARROCAS	1,8	2,6	2,4	2,6
BA	BIRITINGA	1,2	3,3	2,8	2,4
BA	CANSANCAO	1,7	2,6	2,6	2,5
BA	CANUDOS	3,0	3,3	3,1	3,4
BA	CONCEICAO DO COITE	2,6	2,6	3,2	3,0
BA	EUCLIDES DA CUNHA	2,4	2,7	2,8	3,1
BA	LAMARAO	1,5	2,1	2,3	2,4
BA	MONTE SANTO	2,7	2,5	3,4	3,3
BA	NORDESTINA	2,4	3,3	4,0	3,0
BA	QUEIMADAS	2,4	2,7	3,3	2,7
BA	QUIJINGUE	3,0	3,8	3,6	3,4
BA	RETIROLANDIA	2,4	3,1	4,0	2,7
BA	SANTALUZ	2,5	3,0	3,6	3,0
BA	SAO DOMINGOS	2,9	3,9	4,3	3,4
BA	SERRINHA	1,5	2,1	2,6	2,4
BA	TEOFILANDIA	2,4	3,1	3,4	3,0
BA	TUCANO	2,3	2,7	3,2	3,0
BA	VALENTE	2,4	3,6	4,4	3,0

FONTE: INEP, 2009.

Sendo o IDEB, atualmente, o indicador nacionalmente considerado para o financiamento e a implementação das políticas públicas educacionais, este foi considerado também como um critério adequado para a delimitação do campo empírico do presente estudo. Ademais, se supomos que as políticas que vem sendo adotadas até então pelo Governo Central não tem refletido decididamente na resolução dos principais problemas relativos ao financiamento e a assistência técnica dos municípios especialmente do nordeste brasileiro, consideramos pertinente escolher um município de baixo IDEB para verificar com mais nitidez e clareza esta situação. É importante ressaltar que o IDEB deste município vem oscilando, conseguindo alcançar a meta da União em 2009, porém caindo em relação ao IDEB anterior, embora já estivesse desenvolvendo as ações do PDE no período, o que já é um fato que leva a questionamentos.

5.1- Considerações metodológicas

A proposta metodológica deste estudo caracterizou-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, tendo como objetivo a exploração de uma realidade, tomando por base o estudo do Sistema Municipal de Ensino de município prioritário para as políticas do PDE, a fim de organizar um relatório ordenado e crítico. Quanto aos procedimentos de coleta, a pesquisa constitui-se enquanto um estudo de caso e quanto aos objetivos, como uma pesquisa descritiva, de razão implicada.

O estudo de caso é um método muito utilizado em pesquisas qualitativas, desenvolvendo-se em uma situação natural, rica em dados descritivos e que focaliza a realidade de uma forma complexa e contextualizada (Lüdke, 1986). Nesse sentido, a descrição apresenta-se nesta pesquisa como mecanismo mais viável, visto que objetiva observar, registrar e analisar os fenômenos, as concepções dos sujeitos, manifestas em sua *práxis*, sem manipulá-los. Assim, a descrição neste sentido, apresenta-se como adequada em pesquisas sociais desta natureza.

No campo teórico, dada a natureza científica do trabalho o mesmo se define como um estudo da área da sociologia e da política da educação. Por se tratar de uma pesquisa da área das ciências sociais que tem como campo investigativo uma realidade historicamente constituída, suas reflexões teóricas embasar-se-ão na dialética, visto que a mesma permite a reflexão dinâmica da teoria e a visão processual dos fatos. Isto porque, *os fenômenos sociais são mutáveis, e, por isso acreditam os críticos que a dialética seja a metodologia que mais*

respeita a identidade do real (GUEDES, 2000. P. 133), pois não se pode apreender uma realidade em sua totalidade sem considerar o velho (contexto histórico) e o novo (políticas atuais).

Do ponto de vista da *razão* da pesquisa, um estudo de caso, segundo as atuais tendências de pesquisas de caráter etnográfico, pode ser de natureza implicada, quando são movidos pela necessidade de conhecer à luz da teoria, uma realidade vivenciada e experimentada cotidianamente, na prática, pelo pesquisador. Nestas pesquisas estão imbricados o sentimento de pertencimento e as implicações do contexto (MACEDO, 2004). Dada a implicação do pesquisador com seu *lócus* de pesquisa, este estudo caracteriza-se então, como uma pesquisa implicada. Quanto à intencionalidade da pesquisa, ela pretendeu ser formativa, enquanto processo de formação do pesquisador, cuja relevância primeira é a de ressignificar saberes e compreender uma realidade vivida à luz da objetividade e do rigor científico. Por isso, escolhemos realizar uma pesquisa da gestão da educação municipal em uma realidade dinâmica e complexa, se considerada todas as nuances políticas, sociais, culturais, históricas e mesmo ideológicas do município e de seu Território de Identidade.

Segundo Reginaldo Souza (2010, p. 272)³⁰, para compreender o perfil de um município é imprescindível a análise de alguns aspectos como: sua produtividade tributária e sua demanda potencial de serviços. Assim, alinhado a este entendimento, na tentativa de uma melhor compreensão da gestão do município pesquisado, foram consideradas como categorias de análise os seguintes aspectos do município pesquisado: 1) **gestão da educação**; 2) o **financiamento** da educação municipal no contexto do federalismo e do atual sistema tributário; 3) **regimes de colaboração** e de **cooperação**; 4) **poder local**.

Nos processos metodológicos para a coleta de dados, foram utilizados dispositivos diversos com vista a possibilitar maior compreensão da realidade estudada. Inicialmente, ainda no plano teórico, foi realizada *pesquisa bibliográfica* sobre federalismo, descentralização, democratização, municipalização e financiamento da educação. Tais estudos de embasamento teórico tiveram como orientação a literatura nacional sobre a gestão e o financiamento da educação, e de forma mais estreita, com os trabalhos de autores reconhecidamente autorizados para tratar dos temas abordados no cenário acadêmico nacional e internacional.

³⁰ Cf. As Impossibilidades do Projeto Descentralizante no Brasil de autoria do Professor Doutor do Departamento de Finanças e Políticas da Escola de Administração da UFBA, Reginaldo Souza. Coordenador do Núcleo de Instituição e Políticas Públicas da mesma escola.

Ainda nesta etapa da pesquisa foram realizadas pesquisas documentais em anuários estatísticos, em sites oficiais (MEC, INEP, IBGE, SEI, TCM), em documentos da gestão municipal e da Diretoria Regional de Educação, em banco de dados do Conselho de Desenvolvimento Social do Território do Sisal (CODES), dentre outros, visando mapear a realidade local e diagnosticar o contexto social e político do território e, mais detalhadamente, do município pesquisado.

Num segundo momento, no contexto da prática, foram desenvolvidos procedimentos de coleta de dados como *observação direta* e *entrevistas* (com roteiros abertos e fechados) com o intuito de, num processo dialógico, perceber como os sujeitos da pesquisa compreendem, implementam e avaliam as políticas em regime de colaboração, bem como, investigar como estes sujeitos se articulam com o poder local. Como sujeitos da pesquisa entendem-se: secretários de educação, técnicos das secretarias municipais de educação, membros do Comitê Local Gestor do PAR, conselheiros municipais de educação, coordenadores pedagógicos e tutores dos principais programas de educação desenvolvidos pelo município pesquisado.

Num terceiro momento, desenvolveu-se um *grupo focal*, cujo objetivo foi discutir e comentar, coletivamente, os temas que tinham relação direta com o objeto investigado, a partir das experiências pessoais dos sujeitos envolvidos na pesquisa. Através desse dispositivo de coleta, pretendeu-se verificar as contradições, convergências e divergências nas concepções de gestão, as ambivalências, as derivas, as permanências, as subjetividades, os conflitos, as afinidades, enfim, as concepções que possuem os sujeitos acerca das políticas educacionais configuradas em programas e projetos do PDE, no contexto do poder local. Isto porque,

As compreensões e suas práxis serão percebidas como estruturantes, em meio às estruturas socioculturais que, em muitos momentos, recursivamente, os configuram. Estes possuem etnométodos que produzem e reproduzem conhecimentos, através dos quais, interpretam e criam suas realidades. (GARFINKEL 1976, apud SIDNEY, 2006).

Como forma de legitimação e validação, por parte dos atores sociais, das conclusões a que chegaram a pesquisa, foi realizado no município pesquisado um Seminário intitulado de Políticas Públicas do PDE em Biritinga: Avanços e Desafios. Isto porque acreditamos ser ético por parte do pesquisador o retorno de sua pesquisa aos sujeitos que dela participaram para legitimação e validação dos resultados. A preocupação com este fato reside também na opção em não fazer pesquisa apenas para o mercado produtivo, mas, para ressignificar

conceitos e aprimorar conhecimentos que possam servir para a reflexão das políticas públicas educacionais dos próprios sujeitos que colaboram com as pesquisas nos contextos locais.

5.2 - Conhecendo a realidade local: aspectos socioeconômicos do Território do Sisal e do Município pesquisado

Visando compreender inicialmente em que contexto o PDE vem sendo desenvolvido no município pesquisado, fez-se necessário um estudo socioeconômico do território onde ele se situa: o Território do Sisal.

Importa que, inicialmente, definamos o conceito de território. O conceito de Território foi criado pelo geógrafo Milton Santos (2000). Ele elaborou um conceito de território geográfico vivo e dinâmico, como um espaço ocupado e transformado, em que a identidade cultural de sua população é atributo constitutivo indivisível dos seres humanos e de suas ações. A identidade cultural é entendida pelo autor como o conjunto de elementos que configuram um determinado território, que resultam do processo sócio-histórico de ocupação desse local, das suas tecnologias produtivas, formas de sociabilidade, convívio e produção material e imaterial. Para Santos (2000), o conceito de território pode ser assim definido:

[...] chão da população, isto é, sua identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi (SANTOS, 2000, p.96).

Segundo a visão do autor, o termo território traz consigo os sentimentos de pertencimento e marcas identitárias. Daí a opção política do emprego do termo Território de Identidade, na nova divisão política do mapa da Bahia. Estes sentimentos identitários possuem forte influência nas relações sociais e políticas. Compartilhando dessa mesma concepção, Silva (2003, p. 118) afirma que:

O território expressa um complexo e dinâmico conjunto de relações socioeconômicas, culturais e políticas, historicamente desenvolvidas e contextualmente espacializadas (...). Os territórios, assim identificados tendem, potencialmente, a implementar laços de coesão e solidariedade (Silva 2003 p. 118).

A concepção de territorialidade apresenta-se assim como fator relevante para a formulação e gestão das políticas públicas, visto que se assenta em princípios básicos da democratização, da descentralização das decisões e da participação efetiva da população na gestão pública.

Consideramos importante discutir as questões ligadas à formulação e gestão da educação municipal, no que se refere aos aspectos financeiros e técnicos do município selecionado frente às políticas de descentralização do governo federal, tendo presente esta conceituação de territorialidade como traço importante para entender em que contexto social, econômico e político o município está situado. Neste sentido Milton Santos (2001) alerta que,

quando quisermos definir qualquer pedaço de território, devemos levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre materialidade (...) e seu uso, que inclui a ação humana, isto é o trabalho e a política. (SANTOS, Milton, 2001)

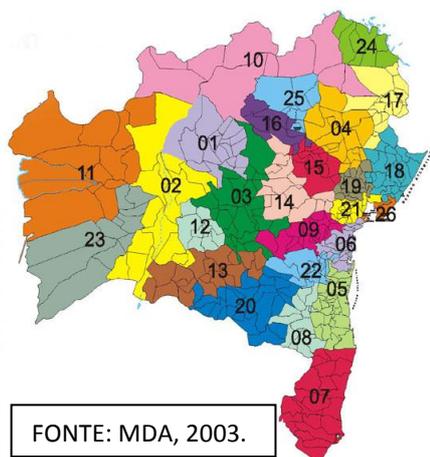
Estas considerações iniciais servem para justificar nossa intenção em caracterizar o local, dentro de um conceito e uma realidade territorial para analisar principalmente os aspectos financeiros do município. Inclusive isto nos parece imprescindível se considerarmos que o conceito de Territórios de Identidade, vem ganhando grande relevância na formulação e gestão das políticas públicas na Bahia. Em 2007, o mapa do Estado da Bahia ganhou outra divisão política quando o governo passou a reconhecer a existência de 26 Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade de cada região.

O objetivo do Estado com este modelo de planejamento é estimular o desenvolvimento endógeno dos territórios rurais, partindo da ampliação da capacidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais, que, identificando prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, se torne possível o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões (BRASIL, MDA, 2003, p.13).

A visão de territorialidade dos dois últimos períodos governamentais do Estado da Bahia se amplia para a consolidação de uma visão de planejamento multisetorial e em articulação com as bases sociais. Entre os territórios categorizados em nova divisão geográfica do Estado está o Território do Sisal, conforme apresentação no mapa que segue:

MAPA 01

Bahia: Territórios de Identidade



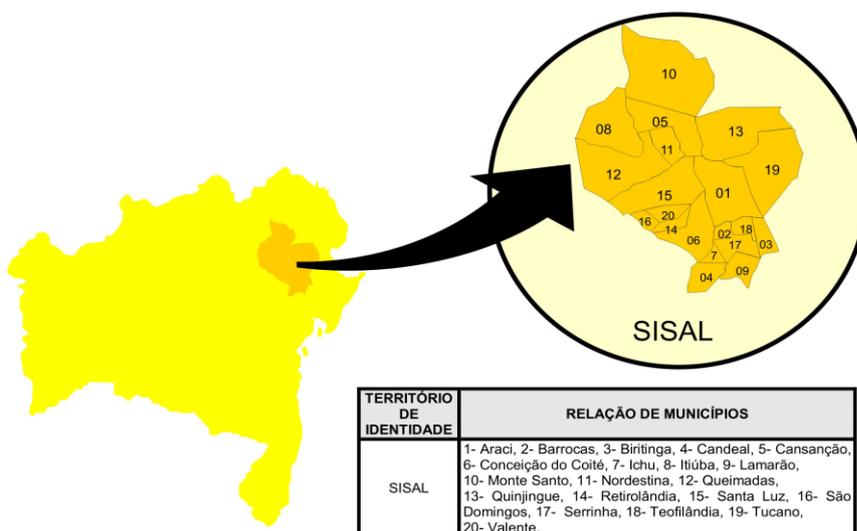
FONTE: MDA, 2003.

- | | |
|-----------------------------|---------------------------------|
| 1. Irecê | 14. Piemonte do Paraguaçu |
| 2. Velho Chico | 15. Bacia do Jacuípe |
| 3. Chapada Diamantina | 16. Piemonte da Diamantina |
| 4. Sisal | 17. Semi-Árido Nordeste II |
| 5. Litoral Sul | 18. Litoral Norte |
| 6. Baixo Sul | 19. Portal do Sertão |
| 7. Extremo Sul | 20. Vitória da Conquista |
| 8. Itapetinga | 21. Recôncavo |
| 9. Vale do Jiquiriçá | 22. Médio Rio das Contas |
| 10. Sertão do São Francisco | 23. Bacia do Rio Corrente |
| 11. Oeste Baiano | 24. Itaparica (BA/PE) |
| 12. Bacia do Paramirim | 25. Piemonte Norte do Itapicuru |
| 13. Sertão Produtivo | 26. Metropolitana de Salvador |

Para a caracterização e análise do contexto socioeconômico do Território do Sisal, tomaremos como fontes de estudos, além de sites oficiais e relatos escritos de historiadores locais, os estudos feitos por Solange Lima da Silva (2008)³¹. Convém ressaltar que os dados apresentados em tabelas referem-se a anos diferentes, pois, foram considerados os últimos estudos e publicações de diferentes fontes de pesquisas como Atlas, IBGE, INEP, os quais têm publicações de resultados estatísticos em anos distintos. Feitas estas considerações, apresentemos o território em que a pesquisa foi realizada.

O Território do Sisal está localizado no semi-árido baiano, possui 21.256,50 quilômetros quadrados, 552.713 habitantes, dos quais 348.222 (63%) vivem na área rural. O IDH médio do território é 0,60 e está composto por vinte municípios que expressam uma identidade histórica e sócio-cultural, são eles: Araci, Barrocas, Biritinga, Candeal, Cansanção, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Retirolândia, Santa Luz, São Domingos, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente. Segue mapa do Território do Sisal:

**MAPA 02 -
BAHIA
TERRITÓRIO DE IDENTIDADE**



FONTE: SEAGRI/BA, 2010.

³¹ Mestre em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional, pela UNEB. Em sua Dissertação, Gestão Social no Território do Sisal: uma análise do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia – CODES Sisal, faz uma análise sócio- econômica precisa do Território do Sisal.

As atividades econômicas mais significativas são a agricultura familiar, a caprinocultura e o cultivo do sisal. Esta última, desde meados do século XX tornou-se importante fonte de renda, fazendo dinamizar a economia dos pequenos municípios, caracterizando assim o traço identitário comum aos municípios, o que possibilitou a definição do nome “Território do Sisal”.

O sisal, *Agave Sisalana* Perrine, é uma planta originária do México. As primeira mudas da agave sisalana foram introduzidos na Bahia, em 1903, pelo Comendador Horácio Urpia Júnior nos municípios de Madre de Deus e Maragogipe, trazidos provavelmente da Flórida, através de uma firma americana. Foi difundido inicialmente no estado da Paraíba e somente no final da década de 30, na Bahia. Mas, segundo relatos de escritores e historiadores locais, como Alamiro Galvão (2001), o sisal chega no atual Território do Sisal inicialmente em Santaluz, trazida pelo professor Norberto Torquato de Oliveira e depois levado para Valente pelo agricultor Pacífico José dos Santos. Neste período o sisal era utilizado apenas como “cerca” natural para as propriedades rurais, mas a partir de 1935, a planta começou a ser aproveitada para a produção de fibras, sendo instalada uma Usina Beneficiadora de Fibra em Valente, que ficou conhecida como a “Capital do Sisal”. Com isso, o *Agave Sialana* do México começou a transformar o sertão da Bahia, gerando emprego para a população e movimentando a economia local. Seu plantio se ampliou para os demais municípios da região.

Segundo estudos de Solange Lima da Silva (2008), atualmente o Brasil é o maior produtor de sisal do mundo e a Bahia é responsável por 80% da produção da fibra nacional. Da planta extrai-se uma fibra vegetal bastante resistente que é utilizada na fabricação de cordas, barbantes, tapetes e no artesanato. As fibras são utilizadas ainda na indústria celulósica e na indústria de plásticos. Porém, apesar dessa importância econômica e social do beneficiamento do sisal para o sertão, a atividade não recebeu ao longo dos anos apoio e financiamento dos governos. A estratégia encontrada pela população foi organizar-se em associações³² e cooperativas para assegurar mercado e agregar valor ao produto.

³² Um exemplo do poder de articulação e mobilização social do território na sua auto-sustentação tem sido o trabalho da Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira – APAEB Valente, que a mais de 25 (vinte e cinco) anos vem mantendo e incentivando a cultura do sisal no território, instalando no município de Valente uma indústria que tece os fios em carpete e exporta tanto para o mercado nacional quanto para o mercado internacional.

Observando os fatores sociais, demográficos e econômicos do Território do Sisal, apresentados no Relatório do Conselho de Desenvolvimento Econômico Sustentável do Território do Sisal – CODES, é possível perceber a permanência das características rurais, conforme tabela abaixo:

TABELA 07

Estimativa população total, população rural e urbana, área e densidade demográfica dos municípios do Território do Sisal – ano 2007

Municípios	População	População Rural	%	População Urbana	%	Área Km ²	Densidade Demográfica
Araci	51.799	33.569	64,80	18.230	35,20	1.576,3	32,86
Barrocas	13.160 8.	8.967	68,13	4.193	31,87	188	70
Biringa	13.867	10.797	77,86	3.070	22,14	5.94,7	23,32
Candeal	9.011	5.451	60,49	3.560	39,50	456,2	19,75
Cansação	32.670	22.038	67,45	10.632	32,54	1.324,9	24,66
Com. do Coité	60.742	27.139	44,67	33.603	55,32	1.090,5	55,7
Ichu	5.847	2.737	46,81 5	3.110	53,18	128,5	145,5
Itiúba	35.594	26.146	73,45	9.448	26,55	1.737,8	20,48
Lamarão	11.947	10.033	83,97	1.914	16,02	283,2	42,19
Monte Santo	52.100	43.898	84,25	8.202	15,74	3.298,4	15,8
Nordestina	12.101	8.525	70,44	3.576	29,55	472,8	25,59
Queimadas	26.968	13.997	46,70	12.971	53,29	2.105,9	12,81
Quijingue	27.022	20.817	77,03	6.205	22,96	1.276,2	21,17
Retirolândia	11.922	5.547	46,52	6.375	53,47	204,5	58,3
Santaluz	33.309	13.037	39,13	20.272	60,86	1.603,6	20,77
São Domingos	8.798	4.309	48,97	4.489	51,02	252,1	34,9
Serrinha	71.035	27.011	38,02	44.024	61,97	808,7	87,84
Teofilândia	20.651	14.565	70,52	6.086	29,47	266,9	77,37
Tucano	48.588	28.912	59,50	19.676	40,49	3.214,8	15,11
Valente	21.469	9.985	46,50	11.484	53,49	372,5	57,63
TOTAL	568.600	337.480	59,35	231.120	40,64	21.256,5	26,74

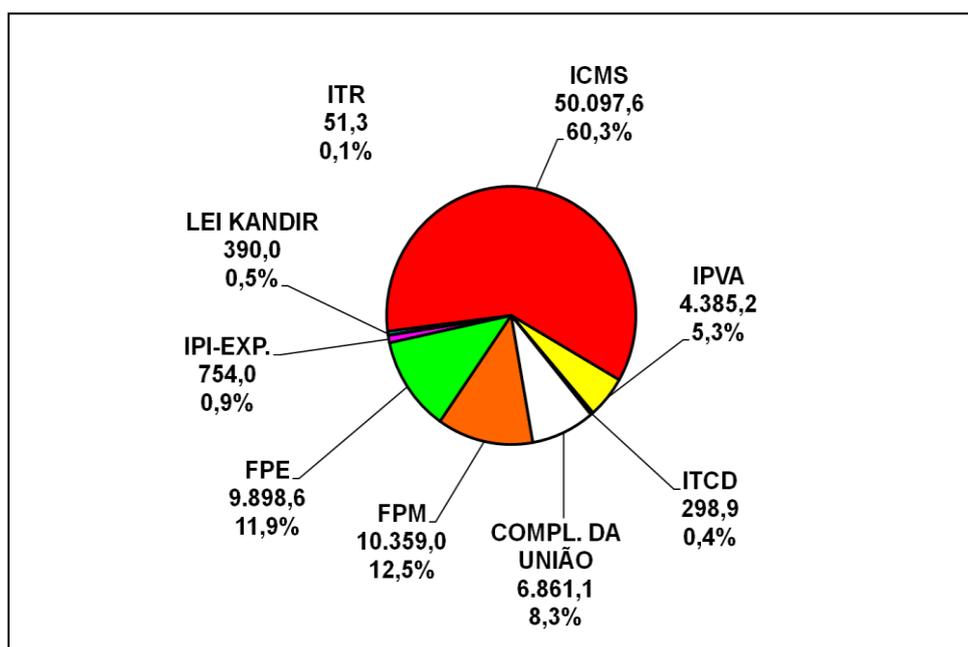
Fonte: MDA/SIT, 2007. IBGE, Resultados Preliminares, 2007.

A densidade demográfica média do Território do Sisal é de 26,74 hab/km² e os municípios possuem densidade abaixo de 150 hab/km². Esta característica demográfica, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE revela o caráter predominantemente rural do espaço.

Portanto, sendo um território composto por municípios cuja base econômica é eminentemente agrária e rural, ver-se logo que os mesmos apresentam baixa capacidade de arrecadação e, conseqüentemente limitações financeiras para o financiamento das políticas públicas locais.

No que se refere à gestão da educação, sabe-se que a base da composição do FUNDEB é o ICMS, (conforme pode ser visto no gráfico que se segue), isto implica diretamente em limitações financeiras dos municípios do território para a composição do referido fundo, pois as atividades econômicas desenvolvidas não comportam a arrecadação do ICMS. Assim, a composição do referido fundo fica na dependência, em sua maioria, das transferências estaduais e federais. Vejamos Gráfico 01 da composição do FUNDEB:

GRÁFICO 01:
Composição do FUNDEB (Em R\$ milhões estimados 2010)



Considerando que ao longo de décadas os espaços rurais onde não está instalado o agronegócio não têm sido incluídos devidamente nas agendas dos governos, podendo-se registrar a falta de investimentos neste contexto campesino de desenvolvimento da agricultura de subsistência, e considerando ainda que às condições socioambientais do semiárido, constata-se claramente que tais ações e opções políticas de governos, resultaram em uma realidade econômica no Território do Sisal desigual e excludente. Segundo banco de dados do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia (CODES SISAL)³³ a condição dos municípios em termos econômicos

³³ Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia – CODES SISAL, com personalidade jurídica de associação civil, sem fins lucrativos, de caráter privado que agrega diversas entidades que se articulam regionalmente com o poder público, com a finalidade de desenvolver programas e projetos numa perspectiva territorial, numa perspectiva de integração de poderes. O CODES SISAL nos últimos anos tem desenvolvido várias ações intersetoriais, financiadas pelos diversos

apresenta-se da seguinte forma: seis municípios classificados como de baixa renda, quatorze municípios estagnados, com baixo crescimento econômico, e nenhum como de alta renda ou dinâmico, conforme os dados da Tabela 08:

TABELA 08

Síntese de dados sobre municípios do estado da Bahia e Território do Sisal que revelam posição em renda – ano 2000

	Bahia	Território do Sisal	(%)
Municípios	417	20	4,80
Nº de municípios com alta renda	10	0	0,0
Nº de municípios com baixa renda	46	6	13,04
Nº de municípios Dinâmicos	76	0	0,0
Nº de municípios Estagnados	285	14	4,91

FONTE: Ministério da Integração Nacional, 2005. Censo IBGE, 2000. NOTA: **Alta Renda:** alto rendimento domiciliar por habitante, independente do dinamismo observado; **Dinâmicos:** rendimentos médios e baixos, mas com dinâmica econômica significativa; **Estagnados:** rendimento domiciliar médio, mas com baixo crescimento econômico; **Baixa Renda:** baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo.

Segundo Solange Lima da Silva (2008), as condições sociais e econômicas da população do Território do Sisal são extremamente difíceis, visto que foi uma área geopolítica excluída por longo tempo dos investimentos públicos, uma vez que esse privilégio sempre recaiu em regiões com altos índices de produtividade agrícola ou áreas de crescimento industrial do país. Segundo a pesquisadora, outro agravante histórico tem sido o clientelismo e o assistencialismo por gestores públicos municipais que alimentam a subordinação como forma de manutenção do *status quo* e troca de favores.

Diante dessa situação sócio-econômica, a qualidade dos serviços públicos fica comprometida, devido em grande parte, à falta de capacidade de financiamento. Nos serviços educacionais, por exemplo, os municípios encontram dificuldades para proverem as políticas com qualidade. A gestão da educação é comumente caracterizada entre os municípios por: baixos salários dos educadores, estrutura física escolar que não asseguram padrões de qualidade, altos índices de evasão e repetência, elevadas taxas de analfabetismo.

Ministérios. A composição inicial foi formada por representantes de 11 (onze) Prefeituras Municipais e igual número de entidades representativas da Agricultura Familiar (entre sindicatos, cooperativas e associações).

As taxas de analfabetismo são altas, sendo mais elevadas na zona rural, conforme dados da Tabela 09.

TABELA 09
Taxa de Analfabetismo nos municípios do Território do Sisal - Ano 2006

Municípios	Zona Urbana	Zona Rural
Araci	24,9	54,2
Barrocas	(-) ...	(-) ...
Biritinga	14,0	38,5
Candeal	19,5	34,1
Cansanção	23,4	47,0
Conceição do Coité	18,3	35,5
Ichu	15,5	26,1
Itiúba	18,8	34,5
Lamarão	29,3	38,5
Monte Santo	24,9	47,3
Nordestina	20,5	44,3
Queimadas	23,9	34,1
Quijingue	18,4	48,6
Retirolândia	25,7	31,2
Santaluz	21,7	46,0
São Domingos	18,9	26,0
Serrinha	16,4	35,7
Teofilândia	13,5	40,4
Tucano	22,9	44,8
Valente	18,4	34,4

Fonte: SEI. Educação em Números- Bahia, 2006.

É neste contexto socioeconômico que se situa o município de Biritinga, *lôcus* desta pesquisa. Situado na microrregião de Serrinha, a 194 km de Salvador, o município de Biritinga segundo o censo de 2007, possui uma população constituída por 3.000 pessoas na área urbana e 12.470 na área rural, totalizando uma população aproximada de 15.470 habitantes. Conforme a característica geral do Território, o município também é mais rural do que urbano.

Fazendo um comparativo, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, no período 1991-2000, a população de Biritinga teve uma taxa média de crescimento anual de 0,02%, passando de 14.627 em 1991 para 14.641 em 2000. A taxa de urbanização cresceu, passando de 12,18% em 1991 para 16,03% em 2000. Em 2007, o êxodo rural apresenta-se de forma bastante expressiva e é registrado um decréscimo na população. Este fato pode ser explicado pela migração da população para os centros urbanos, seja em busca de trabalho,

seja em busca de acesso aos serviços. Não está descartada a possibilidade de uma falha na contagem da população, visto que houve um aumento considerável em 2010, conforme pode ser observado nos dados na Tabela 10:

TABELA 10
População residente no município de Biritinga/BA

ANO	POP. URBANA	POP. RURAL	POP. TOTAL	TAXAS	
				URBANA	RURAL
1991	1.781	12.846	14.627	12%	88%
2000	2.347	12.294	14.641	16%	84%
2007	3.022	10.856	13.961	21%	79%
2010	3 517	11.319	14 836	23,7%	76,3%

FONTE: (1) IBGE - CONTAGEM 2007;

Os índices de desenvolvimento humano e social do município são equiparados aos demais municípios do Território, apresentando os seguintes dados:

TABELA 11
Indicadores de Desenvolvimento- 2005

PIB (2)	IDH (3)	IDI (4)	Taxa de analfabetismo (5)	
			População de 10 a 15 anos	População de 15 anos ou mais
43080,6	0,596	0,430	20,10 %	36,20%
O índice da qualidade da educação (6)				
				5.043,86/ 87
Índice de Desenvolvimento Econômico				4.981,53/251
Índice de Desenvolvimento Social				4.968,75/300
Índice dos Serviços Básicos				4.892,98/ 385

FONTE: (2) IBGE – (2009), valor em mil; (3) Índice de Desenvolvimento Humano - PNUD - 2000; (4) Índice de Desenvolvimento da Infância - UNICEF - 2004; (5) IBGE - Censo Demográfico De 2000; (6) IBGE Cidades 2006.

De acordo com os índices apresentados acima, segundo a classificação do PNUD, o município, assim como a maioria dos municípios do Território do Sisal, está classificado entre os municípios de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8). Todavia, comparando-se com os demais municípios do Estado da Bahia, Biritinga apresenta uma situação indesejada: ocupa a 310ª posição, sendo que 309 municípios (74,5%) estão em situação melhor e 105 municípios (25,5%) estão em situação pior ou igual.

Segundo informação do Plano Municipal de Educação de Biritinga, o que impulsiona a economia do município é: 20% de beneficiários do INSS, 7% beneficiários de projetos do governo federal (Bolsa Família) e 5% da população que compõe o funcionalismo público

municipal. Essa realidade apresentada influencia diretamente na capacidade na autonomia do município na gestão de suas políticas públicas.

5.3 - A autonomia municipal na gestão da educação local: aspectos financeiros e técnicos

Conforme apresentamos nas considerações iniciais, a Constituição Federal de 1988 - CF consolidou significativas mudanças na esfera municipal, constituindo o município como um dos entes da federação, dotado de autonomia política, assegurando-lhe o direito de elaborar sua Lei Orgânica e transferindo-lhe o dever de responsabilizar-se, inclusive financeiramente, pela ordenação e o desenvolvimento social em sua jurisdição.

A palavra “autonomia” segundo o Dicionário de Aurélio Buarque de Holanda (2001) possui vários significados, mas no contexto deste estudo os significados que melhor se adequam são:

1.Faculdade de se governar por si mesmo; 2.Direito ou faculdade de se reger por leis próprias; 3. Condição pela qual o homem pretende poder escolher as leis que regem sua conduta. (HOLANDA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário, 2001).

Porém, no contexto jurídico da Constituição, segundo a interpretação de Meirelles (2007), a autonomia municipal é,

prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí por que a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (art. 30, I). (MEIRELLES 2007, p.90).

Diante destas definições convém perguntar: que autonomia o município de Biritinga tem para prover a administração local para autogovernar-se? O exercício da autonomia implica em diferentes condições que vão além do seu reconhecimento legal. Relembrando que nos estudos teóricos, Hentz (2010) nos afirmou que o exercício do princípio de autonomia municipal pressupõe a existência de condições materiais, sejam estas de ordem financeira, sejam de ordem técnica, nos propomos a analisar esses aspectos da gestão do município

pesquisado, com vistas a perceber de que condições ele dispõe para assumir sua autonomia na gestão da educação municipal.

5.3.1- Aspectos financeiros da gestão municipal

As competências do município estão determinadas no artigo 30, da Constituição da República Federativa do Brasil. Com base nos sete incisos do referido artigo cabe ao município *instituir e arrecadar os seus tributos, prestar direta ou indiretamente os serviços públicos, desenvolver programas na área da educação*, dentre outras competências.

Visando perceber as condições de financiamento de que o município dispõe para desenvolver as políticas educacionais, foi feito nesta pesquisa um levantamento sobre um conjunto de dados financeiros, obtidos em sites governamentais, no Setor de Contabilidade da Prefeitura Municipal e em entrevista coletiva com o Prefeito Municipal e o Presidente da Câmara de Vereadores. Sabe-se, porém, que este levantamento não é o suficiente para assegurar uma compilação exata dos dados financeiros. Segundo Robert Verhine (1996) esta é uma tarefa particularmente complicada na Bahia, por diversos motivos: falta de registros virtuais de detalhamentos de receitas e despesas em nível municipal pelo Estado; numerosas origens de onde possam ser obtidos os recursos; e a insuficiente competência administrativa de alguns funcionários locais (embora variando muito de um lugar para outro), que possa facilitar a interpretação dos dados. Apesar de existir atualmente uma excelente ferramenta de detalhamento das receitas e despesas da educação municipal via SIOPE, os dados contidos no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO são de natureza contábil geral, não nos permitindo obter maiores compreensões da gestão local. Por isso, nos debruçamos neste trabalho para compor um panorama quantitativo e qualitativo e constatamos alguns problemas de ordem da gestão financeira que o município vem enfrentando, que apresentaremos a seguir.

Em Biritinga, o financiamento é advindo em sua maioria dos recursos transferidos pela União e pelo Estado, isto porque, como já foi relatado, o município, assim como a maioria dos municípios do mesmo território, possui uma economia predominantemente oriunda do setor primário. Por isso, o município tem apresentado baixo poder de arrecadação de tributos e impostos para prover suas políticas básicas e o financiamento das mesmas tem sido

realizado por recursos de transferências voluntárias e involuntárias da União. Conforme demonstrativo na Tabela 12:

Tabela 12
Receita e Despesa Municipal – 2008

Discriminação	Receita/Despesa municipal
Receita própria do município	R\$ 480.885,67
Transferência de recursos	R\$ 17.063.918,62
Receita total (própria+transferências)	R\$ 17.544.804,29
Despesas com Educação	R\$ 6.190.034,14

Fonte: TCM, 2008.

Conforme a Tabela 12, o que o município conseguiu arrecadar de seus impostos municipais em 2008 equivale a apenas a 2,3% do total da receita que foi empregada no financiamento das políticas e serviços públicos. Este dado demonstra a dependência municipal dos recursos transferidos pelo Estado e pela União. Sobre este aspecto, em entrevista sobre o financiamento da educação municipal um informante assim se posicionou,

A educação do município sobrevive exclusivamente dos recursos repassados da União e do Estado, através do FUNDEB (...) Isto acontece na maioria dos municípios pequenos...os prefeitos dos municípios vizinhos, têm a mesma dificuldade de aplicar aquilo que lhe é obrigatório por lei. O município tem podido assegurar uma contrapartida, mas, apertado, justo... assim, não conseguimos ainda atender com uma boa qualidade. Isto compromete a possibilidade de maiores investimentos na educação. (Dirigente Municipal 1)

Segundo a fala do informante, os recursos do FUNDEB arcam com quase o total das despesas em educação. Segundo ele, o município encontra dificuldades para cumprir com a contrapartida para a composição do referido fundo e para isso, tem sacrificado alguns setores para atender a educação, que é prioridade, como o setor de saúde. Todavia, houve aumento nos recursos municipais vinculados à educação nos últimos anos, depois da aprovação do FUNDEB, conforme pode ser percebido na Tabela 13:

TABELA 13
Receita e aplicação dos recursos do FUNDEB no Município de Biritinga - 2007/2011

Ano	Total recebido	Aplicação	
		Salário dos professores	Gastos com MDE %
2006	3.172.137,78	1.903.282,67	1.268.855,11
2007	3.967.846,62	2.380.707,97	1.587.138,65
2011	8.881.471,83	(*)	(*)

Fonte: Secretaria da Administração e ou Fazenda do Município de Biritinga e site do Banco do Brasil.

Nota (*): Dados não informados detalhados.

O aumento nos repasses tem possibilitado à gestão local cumprir a determinação legal do Piso Salarial Nacional dos professores, pagando inclusive acima do estabelecido legalmente. Existe um Plano de Cargos e Salários no Sistema Municipal de Ensino, recentemente elaborado em parceria como o PROAM- Programa de Apoio à Educação Municipal, da Secretaria de Educação do Estado da Bahia. No Plano, são asseguradas vantagens e avanços do Magistério, tanto os de caráter vertical, quanto os de caráter horizontal³⁴. Sobre este aspecto um dos dirigentes entrevistados enfatizou,

Nosso salário é um exemplo na região³⁵. A gente partiu na frente desde que foi estabelecida a obrigatoriedade do Piso Nacional. O Plano de Cargos e Salários está totalmente atualizado. O município ultrapassa o piso estabelecido. O município paga deslocamento prevê avanços verticais e horizontais (...) Alguns professores chegam a quase dobrar o salário com os incentivos. (Dirigente Municipal 1).

Segundo informações do Setor Financeiro e da Secretária de Educação, mesmo pagando o Piso Salarial, nos três últimos anos o professor tem recebido um décimo quarto salário, equivalente ao salário mensal, o que comumente é chamado na rede como “rateio do FUNDEB”. Isto equivale a dizer que mesmo pagando acima do Piso Nacional, para atingir o índice obrigatório dos 60% dos recursos do referido fundo, o gestor precisa redistribuir para os professores um saldo restante nos cofres públicos no final de cada ano letivo, vinculado a pagamento de salários.

Em pesquisas feitas em sites do TCM, para a confirmação desta informação, foi possível perceber que o município tem gastado o limite mínimo em pagamento de professor, chegando até mesmo a ter contas reprovadas em 2008 por não atingir o índice mínimo de 60% do FUNDEB com pagamento de salários. Verificamos, pois, contradições na gestão, pois embora o município pague acima do piso, não atinge o limite mínimo nos 60% dos recursos do FUNDEB, mas nos 40%, guarda dificuldades para atender ações para a manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDA).

Esta política de “rateamento”, neste município, pode ser explicada pelas seguintes interpretações: 1- o município poderia pagar ainda melhor aos professores, pois precisa fazer rateios para atingir o limite mínimo exigido; 2- o município está com alocação de professores e profissionais da educação devidamente equiparada ao número de alunos e às

³⁴ Avanço vertical corresponde aos incentivos de titulação. Os avanços horizontais equivalem às políticas de valorização e incentivos sobre formação continuada e avaliação de desempenho docente.

³⁵ O salário médio do professor, 40h, no período da pesquisa era de R\$ 1.348,03. O município pagava acima do piso na época. Porém, recentemente o Piso nacional aumentou para R\$ 1.451,00.

demandas locais; 3- o município conta com um número significativo de prestadores de serviços temporários, os quais não recebem décimo terceiro e nem têm direitos às políticas de avanços na carreira, o que contribui para a sobra do montante dos recursos. Sabe-se porém, que estas possibilidades interpretativas não esgotam outras possibilidades de explicar esta questão do rateio municipal.

Visando responder a estes questionamentos, em pesquisas no site do MEC, foi possível perceber que o número de aluno por sala é equilibrado, sendo de 17 a 25 na educação infantil e 17 a 30 no ensino fundamental. Assim, percebe-se que a rede encontra-se organizada e equilibrada na relação professor/aluno/turma. Porém, em relação a outros profissionais (coordenadores pedagógicos, técnicos da secretaria, psicopedagogos, etc.) o município conta com um número bastante reduzido para atender às outras demandas das políticas educacionais locais.

Em consulta à Secretaria sobre a existência de contratos temporários, foi afirmado que existem no município, mas não chega a ser um número tão elevado. Porém, percebe-se que o ideal seria o município poder realizar concurso público para evitar “favores políticos” em forma de contratação de pessoal, pois o ingresso na gestão pública via concurso público constitui uma determinação legal que o município precisa atender neste novo reordenamento do chamado Estado de Terceira Via, inclusive, determinação esta preconizada nas 28 Diretrizes do Decreto 6.094, que institui o Compromisso Todos Pela Educação, assinado pelo Gestor Local. Verificamos, pois, neste particular, um problema de gestão da educação local, por força de decisões políticas que comprometem a qualidade da educação, assim como o não cumprimento dos acordos nos chamados contratos de gestão como estratégias para o desenvolvimento de políticas entre os entes federados. Segundo os gestores, está previsto a realização de Concurso Público em 2012.

Ainda referente às políticas de pessoal, as pesquisas revelaram que o município encontra-se no limite prudencial de índices da receita local aplicada em salários de pessoal. Sobre este aspecto, um dos informantes afirmou em entrevista que para assegurar a valorização dos professores, o município tem ultrapassado este limite e têm recebido o TAC- Termo de Ajustamento de Conduta e lamenta:

...este é um dos grandes problemas que os municípios têm enfrentado porque para garantir aos profissionais uma

remuneração justa ele eleva seu índice. A gente tem trabalhado acima dos índices predeterminados por lei. Há um estudo do TCM em relação a estes municípios que estão com índices elevados para uma política de redução. Mas como é que reduz se precisa aumentar os salários, se precisa de outros profissionais para gerir a educação? Você precisa valorizar e reduzir ao mesmo tempo, é uma política contraditória e complicada para o município! (Dirigente Municipal 1)

Segundo esta fala do Dirigente 1, o limite prudencial é um fator condicionante que limita a possibilidade de ampliação do quadro funcional ou melhorias de salários dos profissionais da educação. Porém, é um tanto contraditório relacionar a TAC à política de valorização de pessoal da Secretaria de Educação, tendo em vista que a despesa neste item encontra-se abaixo do limite estabelecido pelo FUNDEB, sendo necessário realizar rateios para ser atingido os índices. Além disso, existe carência de ampliação do quadro de coordenadores e demais profissionais da educação. Esta elevação do índice de pessoal pode se dar pelo fato de estar sendo agregado nesse índice elevado o número de profissionais de outras secretarias e setores da gestão municipal, e não os da educação, o que, nesta pesquisa não pôde ser confirmado.

Embora o município tenha arcado com as políticas de valorização dos profissionais da educação, existem outras despesas correntes, que devem ser aplicadas na gestão de insumos básicos para os processos pedagógicos. Estas despesas correntes da política educacional foram quase que equiparadas às despesas de pessoal nos últimos anos. Assim, o restante compromete o potencial de financiamento da gestão em despesas de capital, ficando este aspecto bastante limitado. Fomos buscar esta confirmação em dados quantitativos do orçamento municipal e chegamos aos seguintes resultados:

TABELA 14
Despesas com educação do município de Biritinga por categoria e elemento de
2007/2011

Ano	Despesas correntes			Despesas de capital			Total
	Pessoal	Mat. Consumo	Sub-total	Obra e Instalações	Equip.	Sub-total	
2006	5.185.629,35	6.180.654,59	11.366.283,94	1.191.587,23	75.102,35	1.266.689,58	12.632.973,52
2007	6.456.714,38	5.959.268,65	12.415.983,03	1.239.078,74	75.681,48	1.314.760,22	13.730.743,25
2011	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)

Fonte: Prefeitura Municipal de Biritinga, 2010. Nota (*) Dados não informados.

Nota: dados não informados.

Embora não tenha sido fornecido pelo Setor de Contabilidade o devido detalhamento das despesas de 2011, segundo o Setor Financeiro, as despesas correntes são bem maiores do que as despesas de capital, o que pode revelar tanto um desequilíbrio ou falta de planejamento da gestão dos recursos públicos, quanto demonstrar limitações financeiras do município em fazer investimentos em educação como: construção de bibliotecas nas escolas do campo, construção de quadras de esportes, aquisição de multimeios para as escolas, dentre outros fatores que corroboram para a qualidade da educação.

Ressalte-se que, em visita às escolas da sede do município, observamos que estas apresentam, em sua maioria, uma boa infraestrutura (bem conservadas, com pinturas e mobiliários em bom estado, contando com laboratórios de informática e salas de recursos multifuncionais adquiridas via FNDE). Porém, esta não é a mesma realidade na maioria das escolas situadas no campo, que representam quase a totalidade da rede. Estas se encontram sem muros, sem mobiliários adequados, sem bibliotecas, sem área de lazer adequada, com inadequações inclusive nos setores de armazenamento, conservação e distribuição da alimentação escolar, dentre outras necessidades estruturais básicas. Novamente aqui, podemos inferir que existem problemas ligados às decisões políticas no nível da gestão local. Com as dificuldades financeiras que impedem o investimento em despesas de capital de forma a elevar a qualidade dos serviços educacionais, a gestão incorre em uma distribuição desigual na aplicação dos poucos recursos existentes entre as escolas da rede de ensino, penalizando as escolas do campo.

Assim, observa-se que apesar de aumento nos recursos do FUNDEB, na avaliação dos sujeitos da pesquisa, os 40% do referido fundo que são destinados às políticas de Manutenção e Desenvolvimento da Educação- MDE³⁶ são insuficientes.

Para garantir o financiamento de outras políticas de apoio ao educando, como o transporte escolar e a alimentação escolar, o município conta também com recursos transferidos da União através do FNDE, conforme demonstrativo na Tabela 15:

³⁶ Considerar-se como despesas de MDE, os gastos realizados com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. Ver artigos 70 e 71 da LDB 9394/96.

TABELA 15
Recursos advindos de outras receitas com o setor educacional do município de
Biritinga administradas pela Prefeitura. 2007/2011

Ano	Alimentação escolar	Transporte Escolar	Quota Salário Educação	Convênios	Outras Receitas	Total
2006	202.152,00	334.875,39	186.946,47	...	730.636,46	1.267.663,85
2007	201.960,00	313.835,42	178.836,02	...	13.066,80	707.698,24
2011	282.840,00	204.891,45	346.856,01	331.650,00(*1)	97.349,34(*2) 84.000,00(*3)	1.347.586,80

Fonte: Secretaria Municipal da educação / Secretaria da Administração/ Prefeitura Municipal. Notas: (*1) Convênio Caminho da Escola. Nota (*2) Construção de Quadra Poliesportiva. Nota (*3) Transferência Brasil Alfabetizado.

Segundo um dos dirigentes municipais, estes recursos não são suficientes para suprir a demanda necessária com o mínimo de qualidade. Para tanto, o município realiza complementação na alimentação escolar, com 20% dos recursos transferidos. Já em relação aos serviços de transporte escolar, um dos entrevistados destaca a importante colaboração do MEC com a política de ampliação da frota (o município recebeu do PDE/PAR cinco veículos), porém, afirma que, apesar desta importante contribuição, o município ainda é carente neste sentido. Existe somente uma pequena frota, mais de 80% dos serviços de transporte escolar ainda é terceirizado e sua gestão é realizada por uma empresa. A gestão dos recursos do Programa Nacional do Transporte Escolar - PNATE cobre apenas a contratação de veículos e motoristas, inviabilizando a compra de novos veículos com recursos próprios do município.

Percebe-se, conforme dados e análise apresentadas, que embora sejam perceptíveis contradições e sinais de má gestão, o município apresenta limitações financeiras para o atendimento das demandas no setor da educação. Isto revela como a desigualdade regional no federalismo brasileiro, reflete nos pequenos municípios situados em regiões menos desenvolvidas, conforme abordamos no Capítulo 4. Verifica-se também o quanto é complicada a gestão dos recursos que são disponibilizados para a educação. Eles são captados de várias origens, dependendo de legislações específicas, de contrapartida do orçamento municipal, nem sempre disponível para realizar tais coberturas. Verifica-se, também, que embora os recursos da educação tenham destinação garantida por lei, a gestão local se depara com a concorrência de necessidades de outros setores, considerados pelos

gestores, também prioritários. Esta complexidade na aplicação desses recursos acaba trazendo problemas de ordem política e social para os gestores municipais.

Sabe-se que a limitação financeira de um município situado em uma região menos desenvolvida tem origem principal no modelo desigual de desenvolvimento e financiamento no federalismo brasileiro, porém outros fatores podem corroborar para esta limitação, como por exemplo, a ausência de uma política tributária eficiente. Alguns municípios contam com uma realidade de sonegação de impostos por arte da população, muitas vezes decorrentes de uma negligência ou ineficiência da gestão na política de tributação municipal. Visando compreender se este é um fator que tem implicado diretamente na limitação da arrecadação local do município, foram feitas algumas pesquisas e entrevistas.

Sobre a política de tributação local um dos entrevistados ponderou que a política tributária de municípios de pequeno porte, como é o caso de Biritinga, depende de uma população de baixa renda, o que termina por ser uma política deficitária. Em função disso afirmou que tem encontrado resistências para cobrar da população seus tributos.

Na cobrança dos impostos de responsabilidade do município, por mais esforços que o município tenha aplicado, eles não têm surtido efeitos, por força da falta de estrutura que o município não tem para cobrar da população algo que ela encontra dificuldades para pagar... O município enfrenta dificuldade no recolhimento do Imposto Territorial Urbano - IPTU e na Cobrança de Iluminação Pública - CIP. Esta última não é cobrada da população. Tentamos implantar essa obrigatoriedade, mas uma manifestação popular não permitiu. Apesar de ser uma obrigatoriedade, os membros do legislativo têm enfrentado resistência para aplicar a cobrança deste imposto. (Dirigente Municipal 1)

Com este depoimento o informante revela duas dificuldades principais para implementar uma política de tributação eficiente no município: uma de ordem socioeconômica da população e outra de ordem política. A questão socioeconômica local foi apresentada de forma mais enfática por parte de um dos gestores, quando afirmou,

Se for levantar a arrecadação municipal... é irrisória diante da situação e necessidade de investimento. Porque é uma população de baixa renda, se você observar o índice de pobreza... É estarrecedor! Com sua receita própria o município não consegue arcar nem com os pagamentos mínimos de alguns setores. (Dirigente Municipal 1)

Considerando a relação enfática do entrevistado sobre o aspecto socioeconômico da população para o desenvolvimento da arrecadação municipal, se fez necessária uma análise sobre outros indicadores socioeconômicos do município relacionados à renda. Segundo dados em consulta no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no que concerne à renda *per capita* média do município, registra-se um crescimento na taxa de 41,57%, para 55,78 em 1991 e de 78,97 em 2000. A pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000) diminuiu 6,65%, passando de 80,8% em 1991 para 75,4% em 2000, reduzindo consideravelmente para 32,8 em 2003. Embora não seja informada a renda *per capita* em 2009, o IBGE divulgou um decréscimo considerável na incidência de pobreza.

Quanto ao índice de Gini, que mede a desigualdade social, embora tenha ocorrido um aumento de 0,52 em 1991 para 0,60 em 2000, em 2009 houve um decréscimo considerável para 0,36, conforme apresentam dados da Tabela 16:

TABELA 16
Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdade, 1991 e 2000 – Biritinga

	<i>1991</i>	<i>2000</i>	<i>2009</i>
Renda per capita média (R\$ de 2000)	55,8	79,0	-
Proporção de Pobres (%)	80,8	75,4	32,8(*)
Índice de Gini	0,52	0,60	0,36

Fonte: IBGE, 2000/2009.

(*) Este índice equivale à incidência de pobreza, divulgado nas pesquisas do IBGE, 2003.

De acordo a tabela, os dados socioeconômicos de Biritinga estão na média dos demais municípios do Território do Sisal. Os dados comprovarem a baixa condição socioeconômica da população, porém, observam-se melhorias consideráveis nos indicadores de pobreza nos últimos anos. Certamente, estes avanços na diminuição da pobreza, sejam conseqüentes, além de outros fatores, citando como exemplo, as atuais políticas de distribuição de renda dos programas sociais do Governo Federal.

No que se refere às dificuldades de ordem política para a implementação de uma política efetiva de tributação, um dos dirigentes municipais revelou que a dificuldade que a Câmara de Vereadores tem enfrentado para estipular os impostos de IPTU e da CIP são relacionadas a uma questão político-eleitoreira quando comentou,

Essa é uma questão a ser feita no primeiro ano de governo, porque se fizer isto próximo às eleições quando você for bater na porta do eleitor ele vai lhe cobrar isso. E é necessário pensar nestas questões políticas também, isso faz parte do governo. (Dirigente Municipal 2).

A fala deste informante demonstra uma fragilidade interpretativa do poder local no que se refere à gestão das finanças públicas. Este é um desafio conceitual que os gestores e a população local ainda precisam superar e equacionar, pois implica diretamente na ineficiência administrativa. Este caráter político-eleitoreiro na gestão pública tem implicado no mau funcionamento de muitos setores técnico-administrativos, inclusive no Setor de Tributação em muitos municípios pequenos do nordeste. Este é um aspecto que precisa ser considerado quando se fala da insuficiência de recursos dos governos para a implementação das políticas sociais locais, vez que a arrecadação devida dos impostos depende também dos esforços da gestão local, podendo ser um fator dificultador da disponibilidade de recursos arrecadados pelo município.

Visando compreender melhor como funcionam as políticas de tributação local, foi feita uma visita no Setor de Tributos da Prefeitura e os funcionários revelaram que existe muita inadimplência, mas muitos pagam seus impostos. Interessante é notar que os serviços de tributações locais encontram-se informatizados, o que certamente tende a um maior controle da gestão. Em consulta ao site do IBGE, outros serviços referentes à política de arrecadação local encontram-se informatizados, conforme demonstra a Tabela 17.

TABELA 17
Situação dos Cadastros de impostos locais e outros

Cadastro de alvarás informatizado - existência	Sim
Cadastro de ISS informatizado - existência	Sim
Cadastro imobiliário (IPTU) informatizado - existência	Sim
Cadastro de funcionários informatizado - existência	Sim
Folha de pagamento informatizado - existência	Sim
Contabilidade informatizada - existência	Sim
Controle da execução orçamentária informatizado - existência	Sim

FONTE: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros- Gestão Pública 2001.

Não sendo consideradas suficientes estas informações para perceber a política de tributação local, nos propusemos a realizar uma análise comparativa dessa variável com mais dois municípios do mesmo território, com população semelhante, visando estabelecer uma média para uma análise comparativa. Vejamos os resultados das análises e inferências na Tabela 18.

TABELA 18
Arrecadação de impostos e PIB de três municípios de portes semelhantes no Território do Sisal, incluindo o município de Biritinga – 2009

MUNICÍPIOS	População	Impostos	PIB	PIB per capita
Água Fria	15328	1558,043	66563,54	4.342,61
Barrocas	13868	4628,784	99350,32	7.164,0
Biritinga	14260	2387,347	53547,69	3.755,1

FONTE: IBGE, 2009.

Segundo os dados da Tabela 18 pode-se perceber que o sistema de arrecadação de Biritinga, não se encontra em situação muito distante em relação a municípios vizinhos. Tomando por base a população, constata-se que Biritinga se encontra numa situação equiparada aos municípios de Água Fria e Barrocas. Porém, no que se refere aos impostos, Barrocas apresenta uma maior arrecadação, embora tenha menor população. Isto se explica pela existência da atividade extrativa de ouro no município, o que consequentemente eleva também o seu PIB. Em contrapartida, observa-se que Água Fria possui uma maior população, mas a arrecadação é menor que a de Biritinga, o que pode sinalizar que, a arrecadação local em Biritinga, embora sinalizada como insuficiente e insatisfatória pelos gestores locais, não decorre apenas de uma má gestão político-administrativa dos tributos e impostos locais, a ponto de serem perceptíveis fortes contradições e disparidades entre os municípios, inclusive de maior população, como é o caso de Água Fria. É certo que tais conclusões carecem de uma pesquisa mais específica em cada município, mas nos pareceu importante fazer esta comparação ilustrativa, apenas para colaborar nas reflexões.

Além do baixo poder de arrecadação do município, um dos entrevistados enfatizou um grave problema que a gestão pública municipal vem enfrentando, que têm contribuído para limitar ainda mais o financiamento das políticas públicas municipais: são as negociações de dívidas no Sistema Previdenciário como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), decorrentes de gestões anteriores.

Existe negociação no Sistema Previdenciário... eu não compreendo como um município como Biritinga, que tem seu orçamento anual estimado em aproximadamente 19 milhões em 2011, tem uma dívida de 8 milhões e não há condições de cumprir com as obrigações patronais porque não é suficiente sua receita. Mal consegue pagar o que é recolhido. A obrigação patronal dos 21% nenhum município, na situação de Biritinga, consegue pagar. Eu acho isso um absurdo porque só faz gerar mais dívida aumentando a cada dia o montante, deixando o município inadimplente, impossibilitando a

entrada de outros recursos oriundos do Governo Federal e estadual que são condicionados à obrigatoriedade da certidão previdenciária negativa. (Dirigente Municipal 1)

Além da dívida com o INSS, o informante revelou que há dívidas ainda com a COELBA, porque o sistema de abastecimento de água da EMBASA, possui um sistema de energia custeada pelo município.

Frente a este cenário, foi interrogado a um dos informantes se as políticas do PDE vinham auxiliando a gestão da educação municipal a enfrentar seus desafios financeiros, tendo em vista que o município se encontra enquadrado pelo Governo Federal na categoria de município prioritário para o atendimento às políticas complementares do Ministério da Educação. Feitos todos os esclarecimentos necessários para a definição do referido plano para o entrevistado, que o confundia com o PDE/Escola (o que revelou a incompreensão dos gestores sobre a principal política da União, nos dias atuais), este afirmou que além das melhorias do FUNDEB, no financiamento do PDE/PAR o município foi contemplado com a construção de uma Creche do Proinfância, com a aquisição dos já citados ônibus escolares (no total de cinco) e tem sido contemplado com alguns aumentos nos recursos do PDE de algumas escolas (PDDE/PDE campo e acessibilidade). Estes investimentos foram importantes e necessários, mas ainda não se converteram na qualidade da educação necessária para assegurar melhores condições de ensino e de aprendizagem no Sistema Municipal de Ensino.

Nesta fala já se vislumbra alguns sinais da contribuição do PDE na gestão educacional do município. Percebemos que há uma contribuição financeira resultante da elaboração do PAR no município ao aderir ao Compromisso Todos pela Educação, beneficiando alguns setores. Mesmo assim, ainda não se nota que a elaboração desse Plano tenha auxiliado o município na cobertura financeira para a solução dos seus principais problemas, mesmo porque muitos desses problemas não dizem respeito somente ao setor educação e, sim, são originários de gestões anteriores e se ligam a compromissos de natureza geral da administração.

Na ausência das condições materiais necessárias para o investimento na educação municipal, um dos dirigentes entrevistado afirmou que o município tem buscado junto ao MEC e outros organismos, a adesão a novos investimentos,

À medida que a gestão é informada formalizamos as adesões.
Às vezes se perde algum investimento devido à falta de

informação, mas a gente tem buscado os recursos necessários juntos aos organismos. (Dirigente Municipal 1)

Todas estas limitações financeiras do município colocam em evidência a falta de autonomia do município na gestão das políticas públicas, conforme apresentamos no início deste capítulo, explicando assim sua dependência aos programas e projetos formulados pelas políticas da União, assim como suas dificuldades pela falta de alternativas de utilizar os recursos disponíveis para planejar suas ações, tendo em vista seus compromissos para saldar dívidas e cumprir suas responsabilidades patronais e administrativas. Sem as condições materiais favoráveis para o desenvolvimento e investimento de políticas próprias, o município vê-se impelido a adotar as políticas hegemônicas nacionais, mesmo que estas não correspondam às reais necessidades estruturais de investimento.

Para fechar a análise sobre o financiamento da educação no município pesquisado, nos detemos à última etapa do financiamento na gestão pública: o controle social. Abordamos questões relacionadas à composição dos recursos, à sua execução e agora nos deteremos ao seu controle social, que se constitui em um dos aspectos da gestão dos recursos na esfera pública, imprescindível para compreender o contexto de implementações de políticas públicas na gestão municipal.

Sobre este aspecto, foram encontradas determinadas questões que merecem reflexão. Embora a fiscalização por parte dos órgãos representativos seja um preceito constitucional, através do qual devem pautar-se os gestores públicos, no município, este princípio apresenta-se bastante fragilizado, conforme revelaram os dados da pesquisa. Através de entrevistas, foram levantadas informações de que existe implantado o Conselho do FUNDEB que se reúne regularmente, porém os conselheiros não possuem a devida preparação para exercerem suas competências e nunca foi realizada formação para que os mesmos exerçam suas funções adequadamente. A fiscalização dos recursos do referido fundo fica mais complexo para os conselheiros, pois não existe um Fundo da Educação Municipal específico para os repasses, inclusive de impostos para o MDE. Existe apenas uma conta aberta para a devida movimentação financeira do FUNDEB.

Importa observar que a Secretaria responsável pela gestão dos recursos do FUNDEB não é a de Educação e, sim, a de Administração e Finanças. Porém, a secretária de educação tem

autonomia para emitir ordens de compras e de outros investimentos de capital, segundo afirmaram os informantes entrevistados. Este é um dado relevante porque, embora os recursos para a educação sejam vinculados, sua aplicação pode ser facilmente direcionada para a manutenção e custeio de outras atividades da gestão municipal, que não as da área da educação, quando a Secretaria de Educação não é a responsável direta pela aplicação dos recursos.

O controle social exercido pela Câmara de Vereadores nos pareceu deficitário, pois, as contas do município aprovadas pelo legislativo foram reprovadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios- TCM. Segundo dados publicados no site do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), nos últimos três anos, consecutivos, o município teve suas contas reprovadas em decorrência de algumas irregularidades na gestão dos recursos públicos. O TCM disponibiliza no site os Pareceres³⁷ técnicos explicando cada uma das irregularidades cometidas. O Parecer Prévio N° 474/11, referente às contas de 2010, por exemplo, faz referência à indevida aplicação dos recursos do FUNDEB, conforme apresentado abaixo:

De acordo com as informações da Secretaria do Tesouro Nacional, foram transferidos recursos do FUNDEB para a Prefeitura no montante de R\$ 6.830.655,01, tendo a Administração Municipal aplicado 57,51% na remuneração dos profissionais em efetivo exercício do magistério da educação básica, correspondente a R\$3.928.574,30, em descumprimento ao estabelecido pelo artigo 22 da Lei 11.494/07. 5.1.1. (TCM, Município de Biritinga, Parecer N° 474/11, Contas de 2010. Item 5.1.1 da Aplicação dos Recursos do FUNDEB)

Segundo os pareceres do TCM, existem irregularidades comprobatórias em muitos itens relacionados às despesas de custeio que denotam *falta de transparência no trato da Coisa Pública*. Os pareceres sinalizam o não encaminhamento e/ou o encaminhamento equivocado, de informações no Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA³⁸, que caracterizam impropriedades e que não foram descaracterizadas com as justificativas apresentadas pelo Gestor. Há nos pareceres, inclusive, alertas para o Controlador Interno Municipal para que tais equívocos não sejam reincidentes.

³⁷ Cf: PARECER PRÉVIO N° 352/09, PARECER PRÉVIO N° 176/11, PARECER PRÉVIO N° 474/11, no site <http://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/fox.asp>.

³⁸ O SIGA foi instituído pelo Tribunal de Contas dos Municípios através da Resolução 1.255/07, para captura e transferência, por via eletrônica, dos dados e informações da gestão pública municipal, tornando possível o acompanhamento administrativo e facilitando a fiscalização do TCM conforme estabelecido no artigo 1º da referida Resolução. Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/Resolucao.aspx>.

Este aspecto mereceria uma pesquisa específica na área para compreender as reais causas da deficiência da execução dos recursos e do controle social das políticas no município, que tem culminado na reprovação das contas públicas nos últimos anos. Todavia, o panorama investigado nos pareceu satisfatório para chegarmos a algumas conclusões:

Em síntese, observa-se que o município tem assegurado suas políticas educacionais, tendo como principal fonte de recurso as transferências do MEC/FNDE e do Estado, visto que não dispõe de recursos próprios suficientes. Por isto, apresenta potencial de financiamento limitado, podendo assegurar com folga as despesas referentes à valorização do professor, porém, o restante a ser dividido entre as demais despesas básicas de custeio de capital para o financiamento da educação é insuficiente. Assim, subtraindo as despesas básicas de custeio, os recursos para as despesas de capital ficam limitados, não permitindo a gestão local promover investimentos outros necessários para a melhoria significativa da qualidade de ensino que o município precisa alcançar pelo menos até 2022, que é o prazo da vigência do referido plano e projeção do IDEB. Além disso, existem outras despesas com pagamentos de dívidas patronais que limita ainda mais a capacidade de investimento na educação municipal. Permanecendo constante esta situação, não há como o município sair do patamar demonstrado nos seus indicadores educacionais, pois os recursos não são suficientes para tal, mesmo com os repasses assegurados pelo PDE, se considerados os problemas de gestão local.

A pesquisa demonstrou que nem o município tem a capacidade financeira satisfatória para arcar com o financiamento da sua educação, nem os recursos que foram acrescentados com a elaboração do PDE/PAR vão permitir saltos nesse cenário educacional. Pelo que se percebe, há que se adotar outras estratégias para assegurar o financiamento necessário para o desenvolvimento da educação nesse município, sendo uma delas, pelo menos, a de aumentar os aportes financeiros advindos dos outros entes federados. Já alertava Anísio Teixeira sobre a necessidade de todas as esferas político-administrativas se sentirem comprometidas com esse setor, quando afirmou que a educação constitui um serviço comum e solidário das três órbitas administrativas do país, devendo os três governos envidar esforços para o alcance dos objetivos da Constituição, conforme discorremos no capítulo sobre financiamento da educação nesta dissertação. (TEIXEIRA, 1976 *apud* ROSSINHOLI, 2010).

Aqui estamos considerando que as condições de financiamento e investimento em educação possuem relação com o crescimento do IDEB municipal. Porém, importa enfatizar que tais investimentos não devam ser necessária e exclusivamente relacionados a aspectos materiais de infraestura, mas, para além desta necessidade básica, compreendemos como investimentos outras ações como políticas voltadas para a leitura, o esporte, o lazer, a cultura, as tecnologias educacionais diversas, os quais poderiam contribuir diretamente para o desenvolvimento integral de crianças que, sendo oriundas de famílias que estão na linha de pobreza, precisam encontrar na escola pública as condições necessárias para seu desenvolvimento cognitivo. Estas dimensões não foram tratadas no projeto desta pesquisa, o que limita nossa possibilidade de análise com os dados levantados.

Embora o município possa vir a resolver suas tensões políticas e socioeconômicas para o desenvolvimento de sua tributação, quando comparados com o montante dos recursos que recebe das transferências, os impostos locais são ínfimos para arcar as despesas dos serviços públicos, entre eles os educacionais. Confirmam-se então os resultados dos estudos apresentados na fundamentação teórica, em que Davies (2008) e Marcelino (2004) afirmam que o financiamento da educação nacional, mediante as políticas de fundos, não atende às reais necessidades da educação municipal e não assegura a devida equalização, assim também como se comprovam os estudos de Reginaldo Santos(2004) que afirmam que com o atual sistema tributário os municípios não conseguem arcar com o financiamento das atuais políticas de descentralização. Assim, percebe-se que a forma de tributação não é a mais adequada para o financiamento da educação dos municípios, levando em conta as disparidades regionais do país, sendo necessário levar em conta outros critérios na repartição dos recursos para a educação. Enquanto esta situação não for resolvida, os municípios do Nordeste continuarão dependendo das transferências da União e do Estado para se manterem. A não ser que seja descentralizado não apenas políticas, mas o eixo desenvolvimentista do país, saindo do eixo sul e sudeste, chegando até as demais regiões, que ao longo da nossa história, estiveram em segundo ou terceiro plano para os investimentos na esfera econômica nacional.

Outro aspecto da realidade desvelada refere-se a pouca evidência de um controle social das políticas públicas no nível local. Esta questão talvez pode ocorrer, até certo ponto, devido a pela ausência de empoderamento do Poder Local, conforme conceituação explicitada no capítulo 2 desta dissertação, na perspectiva com que esperam tais políticas na atualidade.

Isto sinaliza a necessidade da aquisição, pelos gestores locais e a sociedade em geral, de maiores informações e conhecimentos sobre os princípios e as atuais ferramentas de controle social que devem nortear a gestão das políticas públicas. Podemos argumentar ou sugerir sem, contudo, chegar a concluir sobre o assunto, que esta fragilidade dos contextos locais, possa consistir em a uma das razões consideradas pelo governo central do país em não prestar a devida cooperação financeira entre os entes federados através de repasses e redistribuições diretas de recursos, e opte por fazê-la através de projetos e programas, mesmo correndo o alto risco de os mesmos não serem concretizados no contexto da prática.

5.3.2- Aspectos sobre a capacidade técnica da gestão educacional do município

A LDB 9394/96, em seu artigo art. 8º orienta que os municípios criem seus sistemas municipais de ensino, tornando-se responsáveis pela normatização de suas políticas educacionais para o atendimento de parte considerável da demanda da Educação Básica no país. O artigo 11, parágrafo único da referida LDB previu ainda que os Municípios possam optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de Educação Básica.

Considerando este dispositivo, o município de Biritinga constitui-se o seu Sistema Municipal de Ensino, assegurando sua autonomia administrativa nos assuntos da política Municipal de Ensino. Para tanto, criou o principal órgão colegiado gestor das políticas legalmente implantadas: o Conselho Municipal de Educação.

Antes de apresentar os dados levantados sobre a capacidade técnica local, nos pareceu importante caracterizar os serviços prestados pelo sistema de ensino e seus principais problemas. Assim, compreendendo melhor a realidade inicialmente, será mais viável fazer a reflexão sobre a atuação da equipe técnica.

No que se refere à oferta de ensino, o município mantém as ofertas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental. Na Educação Infantil, percebe-se que ainda existe uma parte considerável da população de 0 a 5 anos fora da escola, pois a taxa de escolaridade neste nível de ensino é de apenas 27%, conforme apresentam os dados na Tabela 19.

TABELA 19
Taxa de escolarização da população de 1 a 5 anos de Biritinga - 2010

Faixa Etária	População	Matrícula	Não-matriculados	Taxa
menos de 1 ano	325	-	-	0,0%
1 a 5 anos	1.014	363	651	35,7%
Total (0 a 5 anos)	1.334	363	971	27%

Fontes: IBGE, para os dados de população. INEP, para os dados de matrícula, 2010.

Em relação à oferta do Ensino Fundamental, este é ofertado pelos sistemas de ensino municipal e estadual, sendo a maioria da matrícula na rede municipal. A matrícula no Ensino Fundamental na rede municipal nos últimos anos tem se mantido estável, com uma redução apenas na zona rural e um acréscimo na zona urbana, em decorrência do fluxo de alunos para o os Anos Finais do Ensino Fundamental na sede do município, do êxodo rural do campo para a cidade e da possibilidade de transporte escolar para os alunos residentes no campo. Ver dados da Tabela 20.

TABELA 20
Evolução das matrículas do Ensino Fundamental no município Biritinga/BA por dependência administrativa e localização - 2005/2008.

Anos	Municipal		Estadual		Privada		Total
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	
2005	1.574	2.591	403	-	-	-	4.568
2006	1.600	2.496	346	-	24	-	4.466
2007	1.832	2.121	322	-	49	-	4.324
2008	1.842	2.256	(*)	-	72	-	4.127

Fonte: INEP. Censo Escolar, 2008. (*) Dados não informados.

Segundo dados da Tabela 20, o Estado atendeu apenas a 8,1% dos alunos no Ensino Fundamental, em 2007. Embora seja considerável o número de alunos matriculados na rede municipal, o município ainda não atingiu a meta do PNE 10.172/2001 que prevê a universalização do Ensino Fundamental, conforme dados divulgados pelo MEC. A taxa de escolarização da população de 7 a 14 anos é de 86,6%, abaixo da taxa do Estado da Bahia que, em 2005, era de 94,7%, segundo dados publicados pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia (2006).

Para atender os alunos, a rede municipal conta com 164 unidades de ensino, compostas por Creches, Pré-Escolas e Escolas do Ensino Fundamental, conforme dados da Tabela 21.

Tabela 21
Número de Estabelecimentos de Ensino - Rede Municipal

Nível	Nº. de Estabelecimentos de Ensino		
	Urbana	Rural	Total
Regular - Creche	1	0	1
Regular - Pré-Escola	1	40	41
Regular - Anos Iniciais do Ensino Fundamental	2	40	42
Regular - Anos Finais do Ensino Fundamental	1	1	2
EJA - Anos Iniciais do Ensino Fundamental/Presencial	1	9	10
Regular - Ensino Fundamental - Turmas Multisseriadas	0	33	33
Regular - Turmas Multi.- Educação Infantil e Ensino Fundamental	0	35	35
Total Geral	6	158	164

Fonte: SME, 2010.

Observando os dados da Tabela 21, observa-se que não é a falta de prédios escolares que explica a existência de alunos fora da escola, mas, certamente outras questões de ordem social que implicam na evasão ou abandono da escola pelo aluno. Os índices de reprovação escolar e de abandono no município são altos constituindo-se em graves problemas educacionais, conforme apresenta a Tabela 22:

Tabela 22
Taxas de Rendimento do Ensino Fundamental Diurno – Rede Municipal 2007

Taxas de Rendimento do Diurno – Rede Municipal 2007.									
Fase/Nível	Taxa Aprovação %			Taxa Reprovação %			Taxa Abandono %		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
1ª série / 2º ano	34,0	48,2	46,9	50,9	49,6	49,7	15,1	2,2	3,4
2ª série / 3º ano	53,6	61,0	60,0	35,4	34,5	34,6	11,0	4,5	5,4
3ª série / 4º ano	69,8	65,9	66,5	25,4	29,3	28,7	4,8	4,8	4,8
4ª série / 5º ano	85,2	81,3	82,3	12,5	15,3	14,6	2,3	3,4	3,1
5ª série / 6º ano	42,3	47,5	42,7	41,3	42,5	41,4	16,4	10,0	15,9
6ª série / 7º ano	58,0	72,2	59,3	35,2	11,1	33,0	6,8	16,7	7,7
7ª série / 8º ano	42,0	77,1	47,4	38,5	2,9	33,0	19,5	20,0	19,6
8ª série / 9º ano	59,8	85,3	65,9	24,3	5,9	19,9	15,9	8,8	14,2

Fonte: MEC, 2008.

Segundo dados da Tabela 22, as séries/anos que mais reprovaram em 2007 foram a 1ª série/2º ano e a 5ª série/6º ano, chegando a atingir taxas de 50,9% e 41,3%, respectivamente. O abandono é maior na 7ª série/8ºano, período em que muitos adolescentes e jovens com distorção idade/série/ano, deixam a escola para iniciar experiências de trabalhos informais, apesar da política da Bolsa Escola que exigiu a frequência do aluno na escola.

A evasão e o abandono têm implicado em outro agravante: a distorção idade/série/ano dos alunos. Assim, o município não tem atingido mais uma meta estabelecida no PNE 2001 *que é melhorar o fluxo escolar dos alunos, prevista para o ano de 2006*. Ainda hoje em Biritinga, assim como a maioria dos municípios brasileiros, a distorção idade-série ainda é um problema a ser superado, conforme demonstram os dados da Tabela 23.

Tabela 23

Índice de Distorção Idade Série no município de Biritinga - 2010

Localização	Rede	Taxa de Distorção Idade-Série - Ensino Fundamental de 8 e 9 anos											
		1º ANO	1ª Série	2ª Série	3ª Série	4ª Série	5ª Série	6ª Série	7ª Série	8ª Série	1ª a 4ª Série	5ª a 8ª Série	Total
Total	Estadual	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Total	Municipal	9	48,9	66,7	70,3	70,2	76,6	73,6	73,1	49,8	56,7	71,4	62,8
Total	Privada	72,5	--	--	--	--	--	11,1	--	--	57,8	7,1	48,7
Total	Total	19,5	48,9	66,7	68,6	70,2	76	72	73,1	49,8	56,8	70,9	62,5

Fonte: INEP, 2010.

As altas taxas de reprovação e abandono resultaram ainda no baixo IDEB em 2005 sendo que o município ficou classificado como o 2º pior da Bahia e o 218º na lista nacional com resultado de 1,2. Ver Tabela 24.

Tabela 24

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica IDEB de Biritinga

Âmbito de Ensino		Anos Iniciais do Ensino Fundamental					Anos Finais do Ensino Fundamental				
		IDEB Observado			Metas Previstas		IDEB Observado			Metas Previstas	
		2005	2007	2009	2007	2009	2005	2007	2009	2007	2009
Brasil	Total	3,8	4,2	-	3,9	6,0	3,5	3,8	-	3,5	5,5
Rede Estadual		2,6	2,6	-	2,7	4,9	2,6	2,7	-	2,7	4,7
Rede Municipal		1,2	3,3	2,8	1,5	2,4	-	2,2	2,7	-	2,6

Fonte: MEC, 2008.

Observando a Tabela 24, observa-se que na avaliação de 2007, o município conseguiu alcançar uma taxa de 3,3 do IDEB dos Anos Iniciais, ultrapassando a meta prevista que era de 2,7. Porém, em 2009 o IDEB caiu para 2,8, embora tenha se mantido acima da meta prevista. Já nos anos finais houve um pequeno avanço de 2,6 em 2005 para 2,7 e 2007, ultrapassando um ponto percentual da meta prevista.

Estes pequenos avanços do IDEB poderiam ser interpretados pela gestão local como resultado das ações voltadas para a formação do professor, apoio aos projetos educacionais, qualificação profissional do PDE, não fosse a queda que sofreu em 2009. Se, de alguma forma as políticas do PDE contribuíram para a elevação da qualidade da educação avaliada segundo os critérios do IDEB, então é possível inferir que não houve continuidade das mesmas no contexto local, nos anos iniciais em 2009. Porém, é um espaço de tempo relativamente pequeno para chegarmos a conclusões tão contundentes.

Sobre este aspecto, importa registrar um depoimento de um dos sujeitos da pesquisa que apontou um acontecimento específico, que, segundo ele foi responsável pelo baixo IDEB do município em 2005. Na opinião do mesmo, o IDEB divulgado pelo MEC não representa a educação do município, não se configurando assim em sua responsabilização, pois traduziu resultados referentes ao Sistema Estadual de Ensino. Isto porque, em 2005 uma das escolas que foram avaliadas, que obteve um desempenho muito crítico fez o IDEB do município diminuir consideravelmente no geral, sendo, no entanto, uma escola estadual recém-municipalizada. Tais informações levam o pesquisador, o técnico e o político a se portar com determinados cuidados ao interpretar os resultados das avaliações em larga escala onde a metodologia não permite verificar as especificidades da ocorrência dos fenômenos. Porém, há de se considerar que o que realmente importa não é avaliar os serviços entre o Sistema Municipal e o Sistema Estadual de Ensino. O que se coloca em questão para análises e estudos é a qualidade de educação pública que o município tem ofertado às suas crianças e adolescentes.

Todavia, esta interpretação é pertinente ser relatada aqui para revelar que o IDEB nem sempre pode apreender e medir o desempenho de um Sistema de Ensino, visto que as relações que se estabelecem e que se realizam na gestão da educação no local são dinâmicas e complexas, não sendo, portanto, simples sua interpretação em dados quantitativos de forma tão detalhada.

Em consulta sobre as possíveis razões locais para a então queda do IDEB em 2009, o motivo apresentado pelos sujeitos da pesquisa foi a evasão, visto que no desempenho da Prova Brasil houve melhoras. Também estes dados chamam a atenção para se considerar a própria metodologia da avaliação utilizada levando em conta os cálculos com variáveis conjugadas formando uma cesta de indicadores que forma um índice complexo. A divulgação dos seus

resultados, no nosso entender, deve ser feita com cautela e com informações complementares, com vista a traduzir estes dados para a gestão local, pois foi possível perceber que o município apresenta dificuldades, inclusive de compreensão deste índice para replanejar suas ações de intervenção. O princípio de *accountability*, neste sentido, não tem se convertido em controle social necessário para a gestão das políticas públicas no contexto local, confirmando assim os estudos de PELUDO (2010) que afirmou que a população brasileira não encontra-se preparada para a implantação das políticas de *accountability*.

Embora questionável, o IDEB tem sido um indicador necessário para o replanejamento da educação nacional. É um indicador interessante para o município acompanhar porque, mesmo que não dê conta de apreender uma realidade total nas suas múltiplas e complexas especificidades, avalia questões que persistem no ensino público e que precisam ser resolvidas na gestão da educação como: a evasão, a repetência e o desempenho escolar medido pela Prova Brasil.

É neste contexto de “demandas retardatárias”, de evasão, repetência, abandono, distorção idade/série/ano, de desafios de universalização das taxas de escolaridade que o município pesquisado se encontra. Com vista a encontrar soluções para estes problemas, dentre tantos outros, o município elaborou o Plano Municipal de Educação em 2010. No entanto, com limitações de recursos financeiros e humanos para a implementação de muitas de suas metas, segundo informações dos atores envolvidos, fica inviável investir em iniciativas locais bem pensadas, bem planejadas e focalizadas nestas reais necessidades. Por isto, muitas metas do PME encontra-se apenas no papel.

Diante desta realidade de “demandas retardatárias” ainda não resolvidas, o município se vê induzido a desenvolver outras políticas, advindas dos programas do PDE. Para tanto, se faz necessária uma equipe técnica capacitada, articulada e suficiente para cumprir todas as demandas de elaboração e execução que se apresentam.

Com o objetivo de obter algumas impressões de como a equipe é constituída em termos de formação técnica e como se articulam para assegurar as rotinas e técnicas de planejamento das demandas locais autonomamente e ainda garantirem o acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas de planos, fazendo cumprir as metas do PME e PDE, por exemplo, foram feitas entrevistas (com um questionário de perguntas abertas e fechadas) e um grupo

focal com os técnicos da Secretaria de Educação, a gestora da pasta da Educação do município e ex-conselheiros do CME. O resultado das entrevistas, unido aos debates do grupo focal, nos permitiu chegar a algumas conclusões suficientes para perceber sobre que condições técnicas a gestão da educação municipal dispõe para o desenvolvimento de suas políticas educacionais. Apresentaremos a seguir os resultados das pesquisas sobre este aspecto.

Para gerenciar os processos de natureza legal, pedagógica e administrativa do Sistema Municipal de Ensino, o município conta apenas com 08 (oito) profissionais. Destes oito, apenas cinco são lotados exclusivamente na Secretaria e trabalham na gestão do sistema e no monitoramento e articulação para a implementação dos programas e projetos do PDE/PAR. Os demais acumulam funções de professor e de coordenador pedagógico, dividindo-se entre trabalhos em sala de aula e tutoria de programas de formação continuada, a exemplo do Proletramento, Gestar, Progestão e Baú de Leitura, dentre outros.

O cenário apresentado nos levou a concluir que a equipe da SME é bastante reduzida, dada a quantidade de processos internos e de implementação de políticas que o município precisa corresponder para atender as demandas locais e desenvolver todos os programas do MEC. Durante as entrevistas e no grupo focal foi possível identificar uma maior sobrecarga de trabalho em 03 técnicos que respondem pelo Levantamento Situacional das Escolas (LSE), Censo, PDE, Monitoramento do PAR, Frequência do Bolsa Família, acompanhamento da implementação e documentação de todos os projetos e programas do PDE, dentre outras questões administrativas cotidianas. Como não há possibilidades de aumento considerável da equipe, devido ao limite prudencial de pessoal, segundo afirmou um dos dirigentes municipais em abordagens anteriores sobre a análise sobre os aspectos financeiros, um técnico termina por acumular muitas funções, o que termina por comprometer a qualidade do desenvolvimento das ações, tanto das políticas locais quanto das atividades ligadas ao PDE.

Para compor o quadro da Secretaria, os critérios exigidos para assumir os cargos são os de indicação do Executivo, experiência em sala de aula e formação, conforme informações colhidas nas entrevistas. Porém, dois coordenadores informaram que antes de trabalharem na Secretaria desenvolviam trabalhos como auxiliar de enfermagem e telefonista. Pelo exposto, percebe-se que no âmbito municipal ainda existe característica de um Estado clientelista

onde os cargos públicos são nomeados mediante critérios políticos e não os critérios de meritocracia, conforme sugere ideais atuais do chamado Estado de Terceira Via.

Entre a equipe, todos são graduados, sendo quatro em Pedagogia e quatro em diferentes licenciaturas. Apenas um não possui Pós-Graduação, os demais possuem cursos de especialização em Gestão Escolar ou em Psicopedagogia.

Interrogados sobre o tempo de experiência na gestão de sistema de ensino, os técnicos da secretaria informaram que dos oito profissionais que atualmente compõem o quadro da Secretaria, apenas três possuem mais de oito anos na gestão de sistema, os demais possuem entre dez meses a dois anos. Entre os técnicos com mais tempo, apenas um apresentou um vasto currículo de experiências profissionais na gestão de sistema, com experiência em coordenação pedagógica nos anos iniciais do Ensino Fundamental em escolas de zona rural, coordenação pedagógica em Educação Infantil, coordenação pedagógica no Ensino Médio, coordenação pedagógica do sistema de ensino, além de experiências em tutorias de programas em trabalhos de supervisão escolar.

Para estabelecer a competência de cada um de seus técnicos ou atribuição dos setores, a Secretaria não conta com Organograma e alguns terminam por desenvolver mais de uma, duas, três ou mais atividades, além da função para a qual é designado. Verifica-se, portanto, a carência do município para trabalhar tecnicamente as questões educacionais, dada a grande demanda em termos de planejamento, execução e avaliação das ações empreendidas, especialmente acumuladas com a elaboração, implementação, acompanhamento e monitoramento do PAR, componente principal do PDE no município.

Um aspecto importante foi observar que todos os técnicos da Secretaria compõem o quadro dos servidores efetivos do sistema municipal de ensino, o que pode assegurar que o investimento feito na formação destes profissionais, tenham maiores chances de permanecerem na rede. Por outro lado percebeu-se que a maioria dos técnicos, (seis entre os oito) mesmo sendo efetivos, não tem participado ao longo dos anos na gestão pública, de outros cargos da burocracia estatal, órgãos ou entidades representativas no campo político ou de alguma entidade da categoria profissional e nem mesmo de movimentos comunitários. Esta característica não se adéqua ao que se espera de membros gestores de políticas públicas na contemporaneidade. A participação social, o sentimento comunitário, a cidadania ativa e

o engajamento político-local, são características importantes para se estabelecer uma relação dialógica destes profissionais, na rede e com interlocução com a comunidade. Este perfil da equipe revela uma gestão mais burocrática e menos democrática. Isto ficou comprovado com o fato de não existir no município um Conselho Municipal de Educação ativo, atuante. Segundo informaram os sujeitos da pesquisa, o CME encontra-se desativado por questões de conflitos político-partidários de alguns membros, que não desenvolviam suas funções e utilizavam o espaço do CME para travarem embates políticos. Isto não justifica seu não funcionamento, pois, os conflitos desta natureza são comuns na gestão pública, cabendo os gestores mediar tais conflitos e, mediante o diálogo e a participação social, fortalecerem o poder local e realizar a gestão da educação de forma democrática, transparente e participativa, conforme preconiza toda a legislação vigente.

Com o objetivo de conhecer os aspectos da gestão considerados pela equipe como de maior dificuldade, foi proposta uma questão fechada para que todos os técnicos assinalassem as áreas que tinham mais afinidades e quais eles julgavam mais deficitárias no município. O resultado deste trabalho revelou que a totalidade dos técnicos da Secretaria se identifica com as ações de caráter pedagógico e de formação de professor, o que possibilita à equipe desenvolver atividades relacionadas à formação continuada e acompanhamento pedagógico nas escolas ou com os diretores e professores, na Secretaria.

As áreas de atuação consideradas mais problemáticas foram às relacionadas ao funcionamento dos conselhos e à legislação educacional. Comprovando esta informação, em outro questionário foi feita uma entrevista com a Secretária de Educação e com conselheiros. Nestas entrevistas ficou patente a dificuldade de se trabalhar com as questões que envolvem o funcionamento dos órgãos colegiados. As respostas revelaram que a dificuldade de normatização e legislação das políticas é decorrente da falta de clareza do papel deste colegiado, pois não tem sido realizadas formações continuadas para os conselheiros, nem os mesmo estes têm participado de reuniões promovidas pela União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

Outro aspecto avaliado pelos técnicos como menos eficiente na gestão foi o de monitoramento dos programas. Esta ação é importante no contexto do PDE para que seja assegurada a qualidade no desenvolvimento, acompanhamento, avaliação e implementação

das diretrizes dos programas do MEC através do PDE/PAR no contexto local. Isto é decorrente, provavelmente, do acúmulo de funções de alguns membros da equipe técnica.

Estes dois aspectos da equipe técnica local devem ser motivos de reflexão por parte dos gestores locais, pois, além de a gestão da educação municipal precisar ser sustentada por princípios constitucionais de participação e controle social, as políticas públicas, sejam elas de autonomia municipal, sejam em regime de colaboração com os demais entes federados, precisam ter sustentabilidade e continuidade na educação municipal. As formações e orientações técnico-pedagógicas e/ou políticas e de gestão não devem ter fim com o término da vigência dos programas e projetos. Somente através de atuações deliberativas e normativas dos conselheiros municipais de educação e através da atuação planejada da equipe gestora que monitora os programas, é possível assegurar a implantação efetiva das políticas, com possibilidades de sua continuidade no contexto local. Assim, a desativação do Conselho Municipal de Educação e a ausência de pessoas na equipe técnica com o devido conhecimento e interesse na área (conforme revelado na entrevista), comprometem a consolidação e continuidade das políticas formuladas e implementadas pelo PDE. Sem tais condições não acontecerá assim o devido *empowerment* do poder local, objetivo maior das políticas de assistência técnica do MEC, conforme já abordamos no item 2 do Capítulo 3 da fundamentação teórica desta dissertação.

Estas práticas recorrentes de descontinuidades das ações comprometem o Poder Local que termina ficando fragilizado e “reinventando a roda” a cada nova gestão. Isto implica em gastos de recursos públicos e não em investimentos, de fato, pois os resultados destas políticas tendem a não se materializarem na prática. Neste sentido, observa-se mais algumas características do Estado de Terceira Via que não se configura na gestão municipal: a do princípio da boa *governança*.

Frente às análises dos aspectos financeiros e técnicos da gestão do município pesquisado, foi possível perceber limitações nas duas dimensões pesquisadas na gestão educacional do município. Sendo o principal objetivo do PDE o de prestar assistência financeira e técnica aos municípios, convém investigar que contribuições de fato esta política pública tem dado para o município melhorar estes dois aspectos de sua gestão educacional.

5.4 - A gestão do PDE através do PAR no município de Biritinga: a visão dos sujeitos sobre o desenvolvimento das ações de assistência técnica e financeira no regime de colaboração e seus impactos na gestão educacional

Para fazer a análise do PDE a partir das interpretações dos sujeitos da pesquisa, tomamos com referencial teórico-analítico analítico o Ciclo de Produção de Políticas de Ball (1992), com vista a compreendermos sistematicamente, todo o processo de concepção e produção desta política e o impacto que seus resultados vêm apresentando no contexto local, a partir da visão dos sujeitos entrevistados. Segundo estudos de Ball (1992),

o foco da análise de políticas deve incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas. (MAINARDES, 2006 apud BALL, 1992)

Na concepção de Mainardes (2006), o Ciclo de Produção de Políticas apresentado por Stephen Ball e Richard Bowe (1992), chamado de “policy cycle approach”, descreve como se consolidou a maioria das políticas educacionais do Brasil e da América e tem sido bastante utilizado na análise das políticas públicas. Segundo Mainardes, a ideia de ciclo de políticas propostas por Ball (1992), compreende 4 contextos: 1) o **contexto de influência**, que é exercido pelas instituições que operam direta e indiretamente no centro produtor de políticas, redes sociais e políticas ou comunidades epistêmicas de circulação internacional de idéias como: UNESCO, PNUD, OCDE, CEPAL, Banco Mundial, UNICEF, BIRD, BID. São os agentes que definem o que ele chama de Política Proposta; 2) o **contexto de definição** e de disseminação de textos das políticas, que corresponde ao centro produtor de definições das políticas nas instâncias de governo – União, Estado e Municípios; que seria a Política de Fato; 3) o **contexto da prática**, que é constituído pelas escolas e pelos agentes nela envolvidos, que corresponde à Política em Uso; 4) o **contexto dos resultados ou efeitos** – que se referem às mudanças no fazer e às consequências sociais do ato. Assim, para a análise do PDE importa compreender estes 4 contextos, com vista a melhor compreender seu processo de implementação na prática.

Tomando como parâmetro estes contextos do ciclo de produção de políticas de Ball, foram elaborados questionários e realizado um grupo focal com a equipe gestora e técnica local

que compõe o Comitê Local do PAR, pois, conforme já foi relatado, as ações do PDE nos municípios se materializam mediante a implementação de uma série de ações previstas no PAR.

Apresentamos a seguir, de forma descritiva e analítica, as informações coletadas na pesquisa de campo através de entrevistas e do grupo focal feitos com os membros do Comitê Local do PAR, responsáveis pela elaboração e implementação do referido instrumento. O Comitê é formado pelos seguintes segmentos, conforme orientação do próprio MEC: Secretário de Educação, Professores da rede pública municipal, Coordenadores, Diretores, Conselheiros e Técnicos da Secretaria Municipal de Educação.

O objetivo da entrevista foi de trazer à tona evidências em relação às percepções e expectativas dos gestores, técnicos da Secretaria da Educação e do Comitê Estratégico durante a elaboração do PAR, sobre a forma de participação, a efetivação da assistência técnica e financeira da União ao município e as mudanças na cultura organizacional da gestão da educação a partir da elaboração desse plano. Já o objetivo do grupo focal, feito com base nas perguntas do instrumento, foi de perceber as contradições e coesões entre as falas dos sujeitos da pesquisa, que as respostas do questionário da entrevista, por si só, não foram capazes de revelar.

Dos seis membros do Comitê foram entrevistados 04 (quatro), que segundo a Secretária eram os mais atuantes, embora tenha sido solicitado da nossa parte a participação de todos os membros do Comitê. Os demais que não se fizeram presente, representantes de professores e diretores, não acompanhavam diretamente o desenvolvimento das ações, embora participassem de algumas reuniões de Monitoramento do PAR, segundo informações da secretária.

O primeiro contexto é o **contexto de influência**. Neste contexto, os sujeitos da pesquisa não são partícipes, esta foi uma decisão do Ministério da Educação mediante influências de políticas hegemônicas. O PDE se apresenta como uma política de caráter universalista, que embora não tenha sido formatada pelas comunidades epistêmicas internacionais, imprimem os mesmos ideais destes de acordo com os princípios ideológicos desses órgãos no cenário contemporâneo (*accountability*, *empowerment*, equidade, preparação para o mercado, dentre outros).

Para garantir o *accountability* o PDE introduziu as políticas de avaliação em larga escala em todos os níveis de educação; para assegurar *empowerment*, previu uma série de políticas de formação dos diversos profissionais da educação; para garantir a equidade, respaldou a ampliação da participação da União na política dos fundos compensatórios (FUNDEB); Para corresponder a demanda do mercado, além de muitas outras ações, o PDE resguardou nas políticas de formação de professores, o desenvolvimento de tecnologias educacionais respaldadas nas reformas curriculares instituídas pelas NEBAS – Necessidades Básicas de Aprendizagens, orientando a aprendizagem por habilidades e competências, definidas como os Códigos da Modernidade pelos organismos internacionais, necessárias para a vida pública e o desenvolvimento de atividades produtivas na sociedade, na visão desses organismos. Assim, pode-se perceber que os princípios do PDE não trazem em si novidades que caracterizem uma política nacional autônoma e diferenciada das antigas políticas neoliberais ditadas pelos organismos internacionais, mesmo com algumas derivações em termos de novos conceitos e envolvimento de novos sujeitos nos processos de decisão. Importa registrar que sobre estas influências da edição e concepção de políticas não ficam claras e compreendidas pelos sujeitos locais. Eles se envolvem nas políticas, mas não as compreendem em sua visão macro, conforme apresentaremos mais adiante.

No **contexto de definição**, o Plano foi definido pelo Ministério da Educação, com a participação de algumas entidades da área da educação, além de empresários e foi financiado, inicialmente, com recursos nacionais, o que implicou em um aumento considerado nos investimentos públicos em educação no país e não endividamento internacional. Neste contexto de definição de políticas, os municípios não se fizeram presentes. Apenas houve uma reunião da UNDIME para alguns esclarecimentos e informações sobre os objetivos da política do PDE, mas, ao que parece, houve evidências de fragilidades no diálogo entre os entes na definição e na conseqüente implementação do Plano, o que provocou incompreensões pelos sujeitos que desenvolveriam as políticas quando ela chegou no contexto local.

Em Biritinga, quando o PAR lá chegou para ser definido e implementado na gestão municipal, os gestores e os técnicos da Secretaria não foram devidamente informados da importância e relevância do trabalho. É bem verdade que o Chefe do Executivo assinou o Termo de Adesão ao Compromisso em evento organizado pelo MEC em que foram

convidados todos os Prefeitos do Estado. Mas os entendimentos sobre as reais responsabilidades das partes não pareceram ter ficado efetivamente claros para a equipe gestora do município, ou pelo menos não foram repassadas para os novos titulares. A compreensão dos princípios legais e político-educacionais que tal instrumento representaria para a política educacional local não ficaram claros para os gestores, conforme afirmou os membros do Comitê Local,

Quando o PAR foi implementado no município eu achei que fosse mais um diagnóstico...desse muitos programas do governo, que como muitos, não conseguiria sair do papel. (Técnica 01).

Para implementar as ações do PAR na gestão municipal, o MEC contratou técnicos para auxiliar os municípios na elaboração do que viria a ser o seu principal instrumento de gestão das políticas do PDE. Porém, segundo as respostas dos entrevistados, este processo se deu de forma aligeirada por 02 (dois) técnicos contratados pelo Ministério da Educação. Durante a visita foi elaborado um diagnóstico, que, segundo os técnicos, não permitia fazer um levantamento fiel da realidade porque o instrumento muitas vezes não apresentava questões que representassem a real situação em que o município se encontrava, pois era composto por questões fechadas. Como era período eleitoral, devido a não continuidade dos gestores nos cargos públicos, apenas 02 (dois) dos membros que tiveram as informações sobre o PAR, junto à equipe do MEC, permaneceram no Comitê.

Este aspecto não flexível das políticas, segundo Ball, não permite uma participação efetiva do usuário na definição das ações, pois, os formuladores dessas políticas utilizam um texto, que ele chama de texto *readerly*³⁹. O discurso das políticas, neste sentido,

estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem o efeito de distribuir “vozes”, uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade. Desse modo, com base em Foucault, Ball explica que as políticas podem tornar-se “regimes de verdade”. Na prática, os atores estão imersos numa variedade de discursos, mas alguns discursos serão mais dominantes que outros. (MAINARDES, 2006, apud BALL, 1992).

³⁹ Ball e Bore consideram os autores das políticas usam os dois estilos de textos: *writerly* e *readerly*. Um texto *readerly* (ou prescritivo) limita o envolvimento do leitor ao passo que um texto *writerly* (ou escrevível) convida o leitor a ser co-autor do texto, encorajando-o a participar mais ativamente na interpretação do texto. Assim, um texto *readerly* na definição de uma política pública limita o usuário a assumir um papel de “consumidor inerte”, enquanto, um texto *writerly* envolve o usuário considerando-o como co-produtor, como um intérprete criativo. Nesta última perspectiva, os profissionais que atuam nas escolas não são totalmente excluídos dos processos de formulação ou implementação de políticas.

O que deveria ter sido um momento de articulação e planejamento sistêmico entre entes resumiu-se a um momento de escolhas aligeiradas de pacotes de políticas. Percebe-se, portanto, que no contexto da definição das ações do PDE via PAR, nesse município, por parte do MEC houve equívocos operacionais ao terceirizar um serviço para técnicos isoladamente, não considerando neste processo a necessária articulação sistêmica que deveria existir com o Governo Central, os Estados ou mesmo com os movimentos sociais e entidades representativas da área da educação no contexto de cada Território ou município, por exemplo.

A definição das políticas do PDE no PAR no caso de Biritinga não foi capaz de provocar a mobilização consciente da equipe local. Foi algo tão fragmentado que na entrevista um dos técnicos da Secretaria, que compõe o Comitê atualmente e no período de elaboração do PAR também já o compunha, não tinha lembranças significativas deste dia, chegando a interrogar-se e a buscar lembranças deste processo:

Não recordo muito bem... (...) o pessoal do MEC? Foi aqui na Secretaria? Elas... aqui na Secretaria? Por quê? Através de que? Por causa do IDEB? Não recordo... (Técnico 2).

Segundo os demais colegas, o mesmo se encontrava presente no dia da visita das técnicas do MEC. Isto demonstra desarticulação no diálogo, seja entre os entes federados, seja localmente, no momento da implementação de uma política que se propunha definidora das linhas de atuação da política nacional a longo prazo, para o acesso dos municípios às políticas necessárias de assistência técnica e financeira do PDE.

No **contexto da prática** a pesquisa revelou muitas dificuldades por parte do município para desenvolver as ações, pois o poder local apresenta capacidade organizacional limitada para a execução de tantas ações e o alcance de suas metas. A equipe reduzida de profissionais, conforme já apresentada no item 4.3.2, não possibilitou o desenvolvimento mais planejado das ações, seu devido monitoramento e avaliação.

O PAR exige o monitoramento das ações por parte do município e torna possível este mesmo monitoramento por parte do MEC. Porém, no que concerne a este monitoramento local, o mesmo demorou a acontecer, por dois motivos: ausência de um técnico exclusivo para o PAR, pois, o monitoramento é um processo trabalhoso e precisa ser feito com a

articulação do Comitê Local, e falta de esclarecimento deste processo no início de sua implementação.

No início não houve monitoramento. O município não tinha informação suficiente para monitorar e por isso ficou um longo período sem monitorar o PAR. Encontrava dificuldades no sistema e não ficou claro sua importância porque o Comitê buscava as ações e não tinha nada disponível. Então, houve uma parada no monitoramento. Depois, veio uma técnica (PAR Monitoramento da SEC/BA) ela começou a cobrar para que o município postasse as ações, as atas, os relatórios das ações que já tinham realizado. O município não tinha esta informação antes e causou um mal estar na equipe. (Dirigente Municipal 3)

De acordo com as entrevistas, o monitoramento do PAR não foi feito pela Secretaria de Educação porque não estava clara a importância de seu desenvolvimento. Porém, depois que a Secretaria de Educação do Estado, através do PROAM - Programa de Apoio à Educação Municipal - iniciou um processo de orientação, numa ação conhecida como PAR Monitoramento. A partir daí o Comitê Local passou a compreender a importância do instrumento e a necessidade de planejamento das ações previstas pelo PAR. Assim, o trabalho do técnico do PAR Monitoramento da SEC/BA, tornou-se uma espécie de orientação e ao mesmo tempo de “pressão” ao município para apresentar resultados da gestão no PAR.

A Técnica do Monitoramento era muito competente e exigente. Isto ajudou a equipe, pois ela cobrava resultado. Porém, às vezes ela cobrava do município algumas coisas que não era possível resolver. Ficava parecendo que era nossa culpa não ter realizado alguma ação. Mas, tinham muitas ações que precisam do apoio do MEC e a gente ligava e não tinha respostas para solucionar os problemas. Às vezes ela chegava aqui no município e tinha coisas que a gente não tinha conseguido... então ela... “você não conseguiram realizar determinada ação por quê? Você tem que entrar em contato...” mas você liga ...e não tá disponível, não tá aberto, o MEC não tá fazendo a adesão... tem que esperar, tal período você volta a ligar. (Técnica 1).

Comprova-se neste relato a desarticulação entre os entes federados (União e Estados) e a necessidade de uma política de acompanhamento, por parte do MEC ou do Estado, para com as políticas implementadas no município, que foi minimizada somente depois através da ação de SEC/BA do PAR Monitoramento. Segundo os técnicos, a articulação com o Estado nesta ação representou um grande avanço na consolidação das ações do PDE através do

PAR no município. Este aspecto do PDE/PAR via política centralizada no MEC revelou que a visão sistêmica do PDE se deu apenas na relação entre as políticas nos diversos níveis de ensino e não em sua gestão entre os entes.

Outro agravante no contexto da prática foi o fato de ter havido um retardamento no início de muitas atividades e um posterior aligeiramento no desenvolvimento de muitos projetos concomitantes, o que não tem possibilitado, ainda, o desenvolvimento de uma ação reflexiva dos órgãos e sujeitos que executam as políticas com vista a compreender melhor seus princípios e assegurar sua continuidade na gestão depois que finda o prazo da execução de cada projeto. Em função do atraso no início das atividades, os informantes da pesquisa relataram que o PAR ficou por muito tempo desacreditado,

Confesso que até pouco tempo eu achei que não ia sair do papel...porque 2008 não aconteceu praticamente nada, 2009 nada.. as ações começaram a surgir mesmo em 2010, abril em diante. Assinava-se convênios...fazia reuniões e nada acontecia.
(Técnico 1)

No entanto, a partir de 2009, começaram a chegar ao município propostas efetivas de formação continuada de professores, de fortalecimento de conselhos escolares, dentre outras iniciativas de assistência técnica. Atualmente, o município encontra-se sobrecarregado de tantas ações a serem desenvolvidas localmente, com vista a cumprir as ações e sub-ações do PDE/PAR.

No **contexto dos resultados**, talvez ainda seja cedo para pensarmos em resultados no sentido final, por isso nos propomos a compreender a análise dos dados como resultados parciais. Assim, foi realizada uma análise parcial das contribuições efetivas do PDE para a gestão municipal, pois o plano ainda está sendo desenvolvido.

O primeiro aspecto a ser avaliado diz respeito à articulação entre os entes federados para o desenvolvimento das políticas em regime de colaboração. Segundo os técnicos, o PDE/PAR tem possibilitado uma maior articulação entre os entes federados que antes não existia. Na opinião dos entrevistados isto é um fator relevante,

Antes do PAR não existia esta parceria com o Governo Federal, Estados e municípios. Nem existia este diálogo. Não existia esta parceria do Estado com os municípios, não. Veio agora... Há comentários nos encontros que antes o Estado era ausente. (Dirigente Municipal 3)

De acordo com os depoimentos, existe o desenvolvimento de ações articuladas, tanto da União quanto do Estado diretamente com o município. O estabelecimento desta articulação, por parte do Estado tem se dado, no caso da Bahia, com interlocução da Secretaria Estadual de Educação que, através das ações do PROAM e em parceria com as Diretorias Regionais de Educação, vem prestado assistência técnica direta aos municípios no desenvolvimento de ações como: formação de gestores escolares, reestruturação das secretarias, elaboração dos Planos Municipais de Educação, elaboração dos planos de cargos e salários, monitoramento do PAR, dentre outras ações,

Apesar de perceberem que a União e o Estado têm sido mais presentes no apoio a gestão municipal, os técnicos ponderam que, no que concerne aos aspectos financeiros, antes do PAR, o município recebia maiores incentivos para as escolas através do PDE Escola e do PAPE, com as ações do Fundescola.⁴⁰ Através deste programa as escolas da rede municipal de ensino foram contempladas pelo Programa PDE-Escola para financiamento de ações com vista a melhorar os indicadores de qualidade.

Antes do PAR o município tinha mais acesso a estes recursos. O município conseguia recurso do PDE Escola e do PAPE Escola Ativa. O PDE vinha muitos recursos que hoje o governo tirou. Antes a gente tinha empolgação em fazer o PDE porque tinha recurso, mas agora... Não há motivação para fazer o PDE. O PDE vem para a escola através do IDEB e, na maioria das vezes, vem para umas escolas que nem precisam receber recursos devido a estrutura está em boa situação. (Técnico 2).

Nesta fala do técnico encontram-se dois indicadores: um de que embora o PDE-Educação seja composto de muitas ações, a maioria é de assistência técnica e as de assistência financeira ainda não tenham sido priorizadas pelo MEC. E o outro, de que sua compreensão do PDE/Escola está veiculada a melhorias materiais e não à qualidade de ensino. Ainda segundo o mesmo técnico:

⁴⁰ Fundescola (Fundo de Fortalecimento da Escola) é um programa do Ministério da Educação, cofinanciado pelo BIRD (Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento e pelo banco Mundial), elaborado em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. De 1998 a 2005 estabeleceu um conjunto de ações para o ensino público fundamental regular nos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste e seu objetivo do programa foi promover a eficácia, eficiência e equidade no ensino fundamental público, por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira que focalizam o processo de ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e secretarias de Educação. De 2008 a 2010 o FUNDESCOLA tem financiado outras ações para melhoria e expansão do ensino médio e da educação profissional (MEC, 2012).

O PDE-Escola atualmente gera ações... e quem vai fazer estas ações? ...Antes a gente colocava lá nas ações e vinha o recurso... melhorou muita coisa na escola! Eu sei que com isso a gente comprou foi tudo: foi televisão, foi computador...isso em 2006 e 2007. (...) Mas agora... não tem financiamento em cima disso aí (do PDE) só algumas escolas recebem. Hoje o recurso que as escolas têm é do PDDE... (Técnico 2)

Quando o técnico pergunta “e quem vai fazer estas ações?”, ele demonstra o entendimento de que existem limitações financeiras do município para promover, com recursos próprios, as melhorias necessárias na infraestrutura das escolas. Atualmente apenas algumas escolas recebem recursos do PDDE com alguns incentivos para as escolas do campo (PDDE-Campo) e para escolas inclusivas (PDDE acessibilidade) para promover alterações na escola de forma a torná-la mais inclusiva. Em pergunta sobre a melhoria na qualidade do ensino nestas escolas que receberam recursos, os técnicos responderam que, segundo dados do Sistema Integrado de Monitoramento e Acompanhamento o Ministério da Educação (SIMEC) as escolas beneficiadas apresentaram uma melhoria em seus indicadores. Porém, ainda não foi realizado um diagnóstico mais preciso sobre os impactos desses investimentos nas escolas, por parte da gestão municipal. Isto revela a necessidade de o município adotar estratégias de acompanhamento local para o acompanhamento e avaliação das políticas implementadas. Porém, esta ação se torna inviável, pois esbarra no problema falta de pessoal.

O desenvolvimento limitado de ações de assistência financeira do MEC pelo PDE é avaliado pela equipe como um aspecto negativo do PAR, dadas as dificuldades primárias do município em infra-estrutura e demais condições mínimas de funcionamento. Considerando que o PAR é uma estratégia para a efetivação do regime de colaboração e de cooperação para ações supletivas e redistributivas do Ministério da Educação, é contraditório este atendimento financeiro não chegar aos municípios prioritários, que apresentam maiores dificuldades de financiamento.

Estas ações do PAR [*referindo-se às ações de financiamento da dimensão de infraestrutura do PAR*] estão intactas...o município fez o levantamento de quadra esportivas nas escolas...cozinha, cantina...laboratório de informática, biblioteca no LSE ...quando você vai ver... o financiamento é do município. O apoio financeiro do PAR... eu acho que deve ser repensado... As ações estão acontecendo sequencialmente, nas três primeiras dimensões. Mas, a dimensão 4 ainda não foi iniciada. Justo a que implica em investimentos financeiros...estas ficam sendo reprogramadas. (Técnica 1)

A maioria das ações do PDE desenvolvidas pelo município é relacionada às políticas de formação inicial e continuada dos professores e gestores. Porém, embora tais programas tenham sido importantes, os técnicos afirmaram que os mesmos não têm conseguido se consolidar na política educacional local. As metodologias, o desenvolvimento das orientações didático-pedagógicas, terminam junto com o fim da execução do programa.

Um aspecto positivo do PDE/PAR na opinião dos entrevistados foi o incentivo à gestão democrática através das audiências públicas realizadas e dos cursos de fortalecimento dos conselhos escolares e gestão democrática entre os gestores e professores. Depois do desenvolvimento destas políticas, os pais e professores passaram a participar mais da gestão das escolas, se sentem mais “responsáveis” pela escola. As formações incentivaram até mesmo o trabalho em grupo, devido ao intercâmbio de experiências. O PAR permitiu melhorar as relações entre escola e comunidade externa.

A mobilização social tem sido considerada importante, pois estamos conseguindo envolver mais a comunidade escolar e local na educação das crianças e jovens. (Técnica 1).

Porém, existe uma contradição nesta avaliação, vez que no Sistema Municipal de Ensino a gestão não tem sido democrática, pois os conselhos gestores de políticas públicas (CME e FUNDEB) não funcionam de forma efetiva.

Embora não tenha podido mobilizar os municípios na implementação do PAR, o MEC orientou que as secretarias devessem, localmente, mobilizar a comunidade para participar da gestão da educação e acompanhar o desenvolvimento destas políticas. Para tanto, orientou a convocação de cidadãos/aos, de empresas, de ONG's, de associações comunitárias, para participarem dos conselhos escolares, das associações de pais e mestres colaborarem na gestão destas políticas. Esta mobilização social, segundo depoimentos dos membros do Comitê tem sido feita e é avaliada pelo município como um dos sucessos do PDE através das ações da dimensão de gestão do PAR.

A participação social da comunidade na gestão pública é um dos princípios constitucionais que pode inclusive promover uma maior democratização no país. Porém, é prudente lembrar do perigo da “confluência perversa” que Dagnino (2004) nos alerta, que diz respeito a sua concepção otimista de mobilizar a todos para, mediante diversas parcerias, resolverem problemas do setor público nas esferas locais de poder. Embora a educação seja dever do

Estado e da família e a participação da comunidade ou mesmo das ONG's seja importante no processo educacional, é preciso ter o cuidado para não transferir responsabilidades próprias do Estado para outros setores, caindo na malha do pensamento neoliberal de Estado Mínimo. Contudo, as ações do PAR, segundo relatos dos membros do Comitê, têm promovido uma grande mobilização social e colaborado com a gestão democrática nas escolas. Porém, precisa que este ideal seja de fato implementado no sistema de ensino como um todo e não apenas nas escolas. Neste sentido é uma incoerência toda esta mobilização social acontecer e os conselhos estarem desativados.

Outra contribuição do PAR, na opinião dos entrevistados, foi o desenvolvimento de uma cultura de planejamento nas ações e metas da Secretaria. Para os gestores, o PAR é uma importante ferramenta de planejamento,

pois através do PAR é possível acompanhar as ações que vem sendo realizadas e os avanços da gestão. (Dirigente Municipal 3). O PAR dá um raio X onde o município está, onde precisa chegar... o que já fez. (Técnica 1).

Embora a avaliação da equipe local seja importante, pois sendo os atores sociais sujeitos proativos no desenvolvimento das ações, suas compreensões e mesmo subjetividades reveladas nos discursos são informações e dados de natureza qualitativa imprescindíveis neste trabalho. Porém, se fez necessário um outro levantamento mais objetivo e detalhado do como se encontra o desenvolvimento das políticas do PDE no contexto local.

Por isso, foi feito um levantamento situacional das ações do PDE na gestão municipal, mediante uma descrição mais objetiva das contribuições, dos entraves e dos resultados reais das ações já desenvolvidas. As informações foram organizadas em um quadro-síntese apresentando as principais contribuições das políticas desenvolvidas, as principais limitações de sua implementação e os respectivos resultados. Nos resultados foi utilizada uma numeração para identificação, sendo:

- (1) Situação: Política consolidada no poder local** - correspondem a todas as políticas do PDE que, mesmo com algumas fragilidades, foram incorporadas nas políticas do Sistema de Ensino;

- (2) **Situação: Política descontínua** – correspondem a todas as políticas que, embora desenvolvidas pela Secretaria de Educação, não foram asseguradas e definidas no Sistema de Ensino;
- (3) **Situação: Políticas não implementadas** – referem-se às políticas do PDE ainda não desenvolvidas pelo município.

Vejam os resultados no Quadro 02 que segue:

QUADRO 02
Contribuições das Ações do PDE na Gestão Municipal

ÁREA/NÍVEIS/ MODALIDADE S	AÇÃO	Contribuições/ melhorias	Limitações/ Permanências	Situação Local
Educação Básica: ações globais	O FUNDEB	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento dos recursos que compõem o fundo; • Inclusão da Educação Infantil e da EJA no financiamento do fundo; • Definição do valor do CAQ com critérios diferenciados por níveis e modalidades de ensino; • Cumprimento da complementação da União. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não consegue equalizar as políticas; • Embora os recursos tenham aumentado, as matrículas aumentaram concomitantemente; • Conselho do FUNDEB sem formação específica para cumprir seu papel fiscalizador; • As contas do FUNDEB apresentaram problemas no TCM por três anos consecutivos. 	(1)
	O IDEB	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição de um indicador relevante que acompanha a qualidade da Educação Básica. 	<ul style="list-style-type: none"> • O IDEB geral do município vem oscilando: 1,2 em 2005; 3,3 em 2007 e 3,8 em 2009. O que revela fragilidades em seu devido acompanhamento e na implementação das políticas que compõem este indicador. 	(2)
	Piso Salarial do Magistério	<ul style="list-style-type: none"> • Valorização do professor: pagamento acima do Piso Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Comparando proporcionalmente o professor, o aumento do Piso não foi tão vantajoso. Hoje o professor ganha menos do que ganhava em 1990. Nessa época o salário mínimo era de R\$ 70,00 e o do professor era R\$ 300,00 mais que o quádruplo. Em 2011 o salário mínimo era R\$ 545,00 e 	(1)

		o piso do professor foi fixada em 950,00 para 40h. Com as vantagens da carreira, chega a 2,3 salários mínimos. (DAVIES, 2008).	
Formação Inicial	- Desenvolvimento da formação de professores: Formação Inicial: PARFOR/ UNEB	<ul style="list-style-type: none"> O município tem encontrado dificuldades para implantar as políticas da Plataforma Freire com a formação modular da UNEB, pois precisa pagar a outro professor substituto durante a semana de aulas. 	(1)
Formação Continuada	- Desenvolvimento do Progestão, Proletramento, Gestar, Escola Ativa	<ul style="list-style-type: none"> Embora estas tenham tido uma avaliação positiva pelos gestores, o poder local apresenta fragilidades que não permitem a definição das mesmas como uma política pública local. O CME, a quem compete normatizar e definir a política educacional local, está desativado. Assim, estes projetos, embora importantes, terminam junto com a sua execução. No grupo focal, foi possível perceber que estes programas não tem alterado a realidade da gestão de muitas escolas e nem os planos de curso dos professores e gestores. 	(2)
Transporte Escolar	- O município tem recebido 05 transportes escolares.	<ul style="list-style-type: none"> Ainda não é suficiente para a demanda local; 	(1)
Luz para Todos	- Todas as escolas possuem energia elétrica.	(-)	(1)
Saúde nas Escolas	- Desenvolvimento de atividades intersetoriais com a Secretaria de Saúde;	<ul style="list-style-type: none"> As ações de assistência técnica objetivam subsidiar os municípios no desenvolvimento de ações que sirvam de base para a definição da política local. Percebe-se, porém que as ações se limitam ao programa. Não existem outras atividades envolvendo a saúde e a educação de iniciativa local; 	(2)
Guia de Tecnologias	-	-	(3)
Mais Educação	-	-	(3)
Inclusão Digital	<ul style="list-style-type: none"> Implantação de 03 laboratórios de 	<ul style="list-style-type: none"> Município com problemas na adequação dos 	(2)

		informática nas escolas municipais	espaços; <ul style="list-style-type: none"> • Professores ainda sem a devida formação para o uso efetivos das TIC's no ensino; • Assistência técnica terceirizada pelo MEC atrasa a implantação e manutenção das máquinas; 	
	Livre do Analfabetismo	-	-	(3)
	PDE-ESCOLA	<ul style="list-style-type: none"> • Apenas algumas escolas elaboram seus PDE's. 	<ul style="list-style-type: none"> • O PDE-ESCOLA, na análise dos técnicos, tem diminuído os recursos e na maioria de vezes vêm para escolas que, na avaliação deles, não precisam; • As ações pedagógicas do PDE para melhorar o IDEB, não tem sido o foco de interesse dos gestores para esta ferramenta de planejamento. Assim, só fazem PDE as escolas que vão receber recurso. 	(2)
	Conteúdos educacionais	-	-	(3)
	Biblioteca na escola	<ul style="list-style-type: none"> • As escolas têm recebido um grande e rico acervo literário. 	<ul style="list-style-type: none"> • As escolas da sede têm bibliotecas muito bem estruturadas e seu acervo encontra-se catalogado; • Nas escolas da zona rural, a grande maioria não tem biblioteca e o acervo não tem uma política de controle efetivo. 	(2)
	Educacenso	<ul style="list-style-type: none"> • O município tem alimentado devidamente o banco de dados do censo escolar sem problemas estruturais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Como a equipe é pequena, o técnico do censo é o mesmo de outras ações como LSE, PDDE, PDE, terminando por acarretar o profissional de trabalho. 	(1)
	LSE	<ul style="list-style-type: none"> • O município tem desenvolvido o LSE em 100% das escolas. 	<ul style="list-style-type: none"> • O município não tem recebido recursos financeiros da União para as reformas das escolas que não asseguram as condições básicas de infraestrutura do LSE; • O Documento Diagnóstico encontra-se arquivado na Secretaria de Educação. 	(2)
Educação Infantil	Proinfância	<ul style="list-style-type: none"> • O município, antes do PDE/PAR recebeu financiamento federal para a construção de uma 	<ul style="list-style-type: none"> • A Creche-Escola encontra-se implantada e com um excelente funcionamento. Contando com equipe pedagógica e gestora 	(1)

		Creche-Escola;	capacitada.	
	Proinfantil	-	-	(3)
Ensino Fundamental	Prova Brasil	<ul style="list-style-type: none"> O município tem participado da Prova Brasil regularmente. 	<ul style="list-style-type: none"> Os professores apresentam dificuldades na interpretação dos dados da Escala de Proficiência para replanejar os trabalhos. 	(2)
	PDDE	<ul style="list-style-type: none"> As escolas têm recebido recursos regularmente do PDDE. 	<ul style="list-style-type: none"> A Secretaria conta com técnicos treinados para a gestão do PDDE; As escolas têm Unidades Executores e Conselhos Escolares que se reúnem regularmente; As prestações de contas têm sido feitas sem problemas. 	(1)
	Gosto de ler	-	-	(3)
EJA	Brasil Alfabetizado	<ul style="list-style-type: none"> Implantação de Programas de Alfabetização em parceria com o Estado: TOPA e Brasil Alfabetizado. 	<ul style="list-style-type: none"> Embora não se tenha registros os técnicos confirmam que o número de alunos egresso da AJA que continuam os estudos é mínimo. Estas políticas não tem se convertido em ação de combate efetivo ao problema do analfabetismo. 	(2)
	Literatura para Todos	<ul style="list-style-type: none"> As escolas de EJA têm recebido acervo literário. 	<ul style="list-style-type: none"> Os livros não são utilizados pelos professores e alunos nas aulas. 	(1)
Educação Especial	Salas de Recursos Multifuncionais	<ul style="list-style-type: none"> O município recebeu 03 Salas de Recursos Multifuncionais. 	<ul style="list-style-type: none"> As Salas de Recursos Multifuncionais apresentam boa estrutura física. As Salas de Recursos contam com profissionais específicos e capacitados para atendimento psicopedagógico das crianças; 	(1)
	Olhar Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Os alunos do TOPA não receberam óculos gratuitos. 	<ul style="list-style-type: none"> Houve caso de alunos que reclamaram que receberam óculos via Ação Social, mas como lentes de qualidade questionável. 	(1)
	PBC na Escola	<ul style="list-style-type: none"> O acompanhamento do BPC é feito por uma equipe da Secretaria de Desenvolvimento Social. 	<ul style="list-style-type: none"> A Secretaria de Educação não dispõe de informações desta política. 	(2)

Fonte: Informações obtidas dos seguintes instrumentos: Entrevista do Comitê Local, Entrevista do Poder Local / Grupo Focal

Segundo dados do quadro-síntese, dentre as 27 linhas de ação do PDE, 11 encontram-se consolidadas na gestão local, 10 se constituem como ações descontínuas e 6 não foram

realizadas. Ressalta-se que cada uma destas linhas são subdivididas em várias ações e sub ações. Diante dos resultados, percebe-se que 40% das linhas de ação foram desenvolvidas, porém, muitas destas não apresentam potencial de continuidade na gestão.

Em síntese pode-se concluir que em relação à **assistência financeira**, o PDE, como o FUNDEB não tem resolvido o problema de equidade no financiamento e não tem auxiliado em problemas de estruturas físicas das escolas, visto que as ações da dimensão do PAR que prevê financiamento do município tem sido as que menos avançaram.

Pelos dados analisados confirmam-se as considerações já tecidas no início desta dissertação sobre a necessidade de uma política de financiamento nacional, voltada para resolução de problemas estruturais, historicamente estabelecidos na educação brasileira. A não definição constitucional do regime de cooperação e o desenvolvendo de políticas de assistência financeira como regime de colaboração, através da política de planos, no caso do município pesquisado tem se mostrado insuficientes para equalizar o financiamento da educação no contexto analisado.

Já em relação à **assistência técnica**- observa-se que há um maior esforço do MEC através do PDE em oferecer subsídios para as equipes locais definirem suas políticas. Porém, no caso do município pesquisado, considerando que: a equipe técnica é bastante reduzida; nem todos dispõem de formação e experiência em gestão de sistemas de ensino; nenhum dos técnicos entrevistados tem experiência de participação social no poder local; os conselhos gestores de políticas não são ativos, etc. percebe-se que localmente as ações do PAR poderão não cumprir o objetivo da assistência técnica, e as políticas não se consolidam na política local. Assim, os objetivos de muitos projetos não são alcançados, muitas ações acontecem apenas enquanto dura o financiamento, as taxas de expansão escolar, de evasão e repetência não sofrem alterações significativas por conta dos projetos; a participação social e a gestão democrática é incentivada, mas não tem se consolidado no sistema.

Pelo que se percebe um programa que objetiva a promoção da articulação de planejamento e ações tomando como eixos a visão sistêmica e a concepção de territorialidade, tem se configurado mediante uma gestão desarticulada entre os entes e no âmbito do próprio município, não tem promovido a qualidade socialmente referenciada na educação municipal.

Os resultados desta análise sugerem que, se esta for realidade comum em outros municípios, os planejamentos de políticas públicas hegemônicas e universalistas precisam ser repensados pelo Estado brasileiro. A falta de articulação sistêmica entre os entes na gestão e implementação destas políticas e a ausência da cooperação federativa em seu financiamento mais efetivo das políticas educacionais, constitui ainda em desafios a serem superados, apesar de elevados investimentos aplicados na educação nos últimos anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todas as leituras, investigações e reflexões e dialogando com as diversas vozes (da teoria e dos sujeitos da prática) ficou clara que, para a situação do município pesquisado, existe a necessidade de serem repensadas as formas como se desenvolvem as políticas no contexto da definição e no momento da implementação das políticas educacionais no contexto da prática, envolvendo as várias instâncias do governo (União, Estados e Municípios) e da sociedade civil (movimentos sociais), no que concerne à educação. Não é suficiente afirmar que o problema encontra-se somente no modelo de produção de políticas pelo órgão central, nem tampouco afirmar que o problema está somente na falta de planejamento no contexto local. As relações são mais complexas, não sendo adequado o estabelecimento de verdades ou de opiniões de forma tão simplificada.

Mas, no que se refere ao aspecto do financiamento, é preciso considerar que os estudiosos da área da economia e da gestão da educação se apropriem do debate tributário, para que se possa pensar no país em um Sistema Federal de Financiamento da Educação assegurado como uma política duradoura, como aconteceu com a Saúde, no SUS, por exemplo. Dessa forma é possível pensar em um financiamento menos desigual. Todavia, a solução para os problemas referentes ao financiamento, desarticulada de processos de formação e empoderamento dos sujeitos local, também não nos parece ser suficiente para resolver os problemas da gestão da educação municipal.

Diante desta tensão que se apresenta, considerando que as políticas só têm resultados efetivos no contexto da prática, convém refletir que, se a situação evidenciada em Biritinga corresponde à tendência geral do poder local e da implementação dessas políticas do PDE no contexto local, torna-se necessária uma maior articulação e participação dos diversos agentes e instituições na deliberação, implementação e avaliação das políticas públicas nacionais.

Sobre este aspecto, Saviani (2011) em publicação no Blog São Judas Tadeu Faculdades Integradas, afirma que

Apesar de as metas do PDE serem nacionais e de caráter geral, elas só têm expressão no trabalho efetivo que cada escola (ou município) realiza. Vivemos em um contexto federativo, ou seja, fora de um sistema nacional. Por isso, é imprescindível a adesão de estados, municípios e escolas. Se os gestores não traduzirem os propósitos e as metas do PDE para as condições específicas de cada unidade, jamais os objetivos serão atingidos. (SAVIANI, 2011. Disponível em: <http://pedagogiasaojudastadeu.blogspot.com/2011>)

Este aspecto requer uma análise interessante, pois esta consideração pode conduzir ao entendimento de que o problema da não efetivação das políticas está somente no contexto local, podendo inclusive levar a compreensão de que isto justifica o encolhimento no financiamento da União na Educação Básica na atual forma tributária, ou então reforçar a ideia que já circula nos âmbitos de discussões acadêmicas que é a federalização da educação.

Talvez as dificuldades na implementação destas políticas no contexto local sejam consequência de um modelo não adequado de financiamento mediante políticas universalistas do MEC diretamente com os municípios, não favorecendo a interlocução e mobilização entre redes e movimentos sociais mais abrangentes no nível estadual ou territorial, muitas vezes reduzindo a interlocução entre somente União e município. Sem articulação em redes de movimentos mais abrangentes, não nos parece que o MEC conseguirá, à distância, contribuir para o empoderamento do poder local, desafio imprescindível para a gestão das políticas. Apresenta-se como necessário, pensar em novos arranjos de implementação de políticas em regimes de colaboração no contexto local, menos universalizantes, mais sistêmicos e menos centralizados no Ministério da Educação.

Se os problemas históricos que existem na gestão local for motivo para o MEC continuar implementando políticas mediante a edição de programas para a assistência financeira aos municípios, evitando a cooperação direta de recursos, entendendo que somente a boa gestão dos recursos disponíveis resolverá o problema da qualidade da Educação Básica, corre-se o risco de assistirmos sempre a edição de políticas e pacotes de políticas que não se materializam no contexto local.

A possibilidade da construção de sujeitos e da transformação desses sujeitos em atores politicamente ativos não se resolve apenas com o atendimento de “carências”. Estudos já demonstram que o desafio consiste na transformação dos sujeitos locais em atores políticos.

Para tanto, parece ser relevante a consolidação de novos arranjos de gestão da educação no país, que abordaremos em um último capítulo dentro destas considerações finais.

6.1- O desafio do Poder Local: Territórios de Identidade enquanto espaço de políticas públicas

Com vista a manter uma postura investigativa, tomando por base o conhecimento produzido no âmbito das Ciências Sociais no campo da política e considerando o procedimento analítico da realidade observada, a presente pesquisa ousa, embora timidamente, a vislumbrar uma possível política de transformação do quadro analisado.

Assim, respaldados em estudos de alguns autores, sinalizamos alternativas de planejamento que guardam o princípio de autonomia, da democracia e da cidadania, garantindo a maior participação dos entes subnacionais na proposição, deliberação e planejamento das políticas da educação que possam ser consideradas nas reflexões sobre o modelo de políticas implantadas como foco desta dissertação. Propomo-nos a concluir estas discussões analisando o conceito da gestão no Poder Local.

O conceito de Poder Local vem sendo discutido entre diversos autores. Na Universidade Federal da Bahia merecem destaque as produções da professora Tânia Fischer, que apresenta uma vasta produção teórica sobre o assunto. Segundo Fischer (2002) o conceito de Poder nos últimos anos vem ganhando um forte acento no localismo. As próprias políticas da década de 90, difundidas pelos organismos internacionais, propunham empoderar o poder local, destacando a importância da descentralização do poder como estratégia de desenvolvimento e gestão de políticas sustentáveis. Assim, segundo a autora, destaca-se a importância do subnacional e local ante o nacional e transnacional. Por isso, para analisar a gestão da realidade pesquisada podemos tomar como base o conceito de Poder Local, aqui. Para tanto, faz-se necessário uma definição dos termos que compõem a expressão.

O poder é a capacidade que os indivíduos têm de agir, de produzir efeitos (FISCHER, 2002, apud STOPPINO, 1987) e o local para Fischer refere-se a um âmbito espacial delimitado que pode ser identificado como território, microrregião ou mesmo uma cidade onde há interação social e articulação de pessoas em torno de interesses comuns.

Nesta mesma concepção, Farah (2000) aponta como uma das características das políticas sociais no Brasil, até os anos 1980 como problemas a serem superados a *centralização decisória e financeira* na esfera federal (cabendo aos Estados e municípios o papel de executores das políticas formuladas centralmente) e *exclusão da sociedade civil* do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental. Estas características, segundo a autora, foram responsáveis pela existência de uma relação entre Estado e Sociedade no Brasil, marcada pelo clientelismo e pelo corporativismo. Neste sentido, afirma que,

As políticas públicas promovidas pelo Estado incorporavam, portanto, interesses da sociedade civil e do mercado: no entanto, tal incorporação era excludente e seletiva, beneficiando segmentos restritos dos trabalhadores e interesses de segmentos do capital nacional e internacional. Assim, segundo Santos (1979) a implementação de programas e a alocação de recursos ora eram influenciadas pela relação entre políticos e sua clientela, na base de troca de favores, ora pela lógica corporativa típica da cidadania regulada” (FARAH, Marta Ferreira Santos & BARBOZA, Hélio Batista (org) *Novas experiências de gestão pública e cidadania*,2009).

Frente ao que se manifesta, a forma de implementação do PDE e o conjunto de suas políticas podem ser identificados pela lógica corporativa da cidadania regulada, conforme afirma Farah (2000). Visando superar este contexto histórico da implementação de políticas no Estado Brasileiro, Farah (2000) resgata então um importante elemento de mudança: o estabelecimento de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado, que promovam uma maior inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas no *nível local*, o que segundo ela, contribuiriam para a formatação de novos arranjos institucionais e de renovados processos de gestão. Segundo a autora, a participação cidadã no nível local no processo de planejamento das políticas públicas poderia traduzir demandas específicas em políticas mais amplas e mais inclusivas. Nesta proposta pretende-se evitar a edição de políticas que visam eliminar as desigualdades sociais e educacionais unicamente através de políticas universais.

Assim, dada a diversidade e desigualdade nacionais, apresenta-se como uma coerência se pensar em novas formas de planejamento e gestão das políticas públicas educacionais, em nível mais local, seja este local regional ou territorial, de forma a tornar o planejamento menos tecnocrático, menos centralizado e mais democrático, podendo seus resultados serem mais efetivos. Nessa perspectiva, Tanea Bacelar (1995) afirma que faz-se necessário,

tentar romper com a velha tradição hegemônica do planejamento setorial de corte nacional (aparentemente a-espacial, com efeitos regionais implícitos) e buscar definir e implementar o planejamento territorial no país.(ARAÚJO, Tanea Bacelar. A Federação em Perspectiva, 1995)

Ainda segundo a referida autora, é possível formular e implementar propostas explícitas de ordenamento territorial, com plano regionais, conforme propõe o artigo 43 da Constituição Federal. Para tanto, a autora orienta que seria necessário organizar o país territorialmente, com estruturas administrativas capazes de formular e articular as políticas com outros atores, criando mecanismos mais efetivos a cada realidade, com instrumentos financeiros próprios.

Essa nova proposta de regionalização ou territorialização na implementação de políticas no país proposta por Tanea Bacelar (1995), tende a levar em consideração a rica heterogeneidade do país, porém, devendo ser diferente do que foram as políticas regionalistas da década de 60 com a extinta Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia- SUDAM, dentre outros, que se caracterizavam pela predominância de uma tecno-burocracia muito bem remunerada, com perfil autoritarista na definição das estratégias de ação.

Nessa mesma concepção de redemocratização no planejamento das políticas públicas do país, Tânia Fischer (2002) adota a perspectiva contemporânea das organizações que aponta para a necessidade de uma maior articulação entre o *local* e o *global*, enfatizando a importância do *poder local*. Para Fischer, o desafio do país está em pensar o planejamento das políticas pautado no desenvolvimento local. Assim, Fischer, inspirada em Biaz, parte da idéia de que é preciso potencializar o poder local para promover as políticas integradas e, por conseguinte o desenvolvimento social, visto que,

o Poder Local tem a mesma essência do poder político, onde se confrontam as assimetrias constitutivas das relações sociais (BIAZ, 1989 apud FISCHER,1993).

Uma perspectiva de gestão destas políticas de empoderamento do Poder Local, que parece viável, seria o desenvolvimento de políticas dentro dos limites dos Territórios de Identidade, em articulação com os movimentos sociais que o constituem, que sendo espaços onde co-habitam sentimentos de pertencimento, de identidade, de lutas e problemas comuns, o empoderamento se faria mais eficaz e os resultados das políticas, autônomas ou em regime

de colaboração, poderiam ser mais efetivos. É nesta perspectiva que nos propomos a concluir este trabalho, fazendo estas últimas considerações.

Trazendo esta análise para o contexto local do Território do Sisal, vale lembrar que o mesmo conta hoje, com um termo propício para o desenvolvimento desse arranjo na gestão de políticas, mediante um processo iniciado pelo governo atual, no caso do setor educação, de revitalização das Diretorias Regionais de Educação. A DIREC 12 agrega vinte municípios no Território e tem se apresentado de forma muito propositiva e articulada com os municípios, através da ação do PROAM. Foi criado nas DIREC's um Núcleo do PROAM – Programa de Apoio à Educação Municipal, que pode apresentar-se como um espaço viável de fortalecimento do diálogo entre Estado e municípios, na implementação das políticas em regime de colaboração, como ocorreu com o Monitoramento do PAR na Bahia, considerando o conjunto de municípios assistidos por esse Programa nesse Estado.

Sendo as DIREC's órgãos legitimados do governo, estas poderiam ter sido incluídas na gestão das políticas do PDE, devendo promover a mobilização necessária com os municípios no território, em parceria com os movimentos representativos da sociedade civil organizada. Mas isto não foi considerado desde o início e, na Bahia, foi percebida certa fragilidade e fragmentação no desenvolvimento das ações com uma gestão direta entre União e municípios. E foi em função disto que o PROAM, numa ação ousada e efetiva, passou a desenvolver as ações de monitoramento do PAR, dentre tantas outras políticas formativas e de acompanhamento na educação dos municípios baianos.

Ver-se como isso, que as ações do PROAM na Secretaria de Educação do Estado da Bahia, sinalizam a necessidade de um espaço institucionalizado no âmbito estadual para as políticas em regime de colaboração. O PROAM é apenas um programa, que como todos os demais tendem a ter vida útil quando alteram governos ou mesmo quando concluem ações. É preciso que esta iniciativa configure-se como espaço de interlocução no âmbito do Estado, seja através de uma Superintendência, seja através de uma secretaria de articulação de políticas com os municípios.

Se tal proposição não se apresentar viável, é possível conceber outro órgão de representatividade governamental, no nível federal, semelhante ao que foi desenvolvido como foi o caso da SUDENE, em outro arranjo, que seja responsável pela articulação e

mobilização dos municípios. Este papel hoje no Território do Sisal tem sido desenvolvido por uma rede de movimentos sociais que atuam territorialmente.

No Território do Sisal existe um grande número de movimentos sociais representativos da sociedade civil organizada que atua em diversos setores, entre eles, a educação. O território conta com importantes movimentos sociais com atuação territorial, com condições reais de intervenção e atuação, podendo ser sujeitos de mudanças e transformações na educação pública municipal, em âmbito territorial. Dentre a multiplicidade de movimentos podem ser citados: o Conselho de Desenvolvimento Social do Território do Sisal (CODES/SISAL), o Movimento de Organização Comunitária (MOC), a Fundação de Apoio aos/as Trabalhadores/as Rurais e Agricultores/as Familiares da Região do Sisal e Semiárido da Bahia (FATRES), Rede das Escolas Famílias Agrícolas Integradas do Semiárido (REFAISA), Associação de Rádios e TVs Comunitárias do Território Sisaleiro (ABRAÇO/SISAL) Agência Mandacaru de Comunicação e Cultura (AMAC). Estes movimentos, dentre tantos outros, embora tenham demandas específicas, todos têm em pauta o eixo educação e atuam de forma articulada entre si. Esta rede de movimentos agrega ações na área educacional, na área de comunicação social, no setor de desenvolvimento local sustentável, na área de meio ambiente, etc. Suas ações são divulgadas e publicadas em Rádios Comunitárias, Jornais Educativos, sites e Blog's diversos. Em uma grande articulação em rede, estes movimentos vem implementando ações advindas de bandeiras de lutas pela ausência de políticas públicas contextualizadas com o semiárido em conformidade com as demandas locais.

Este cenário nos parece ser propício para o desenvolvimento de uma gestão de políticas de Estado de forma mais democrática e com maior possibilidade de empoderamento dos sujeitos sociais. Porém, estes movimentos não tem sido devidamente considerados nas proposições, planejamento e implementação de políticas educacionais do Estado em regime de colaboração com o Poder Público municipal. As políticas do PDE, por exemplo, conforme já foi dito, são executadas diretamente pelo Governo Federal e os municípios e não são articuladas no âmbito da territorialidade.

Segundo estudos de Ilse Scherer-Warren⁴¹ (2008) existe um fenômeno social e político que vem se desenvolvendo entre os movimentos sociais. Estes vêm se organizando no que tem se chamado de “redes de movimentos sociais”, seja através das novas tecnologias de comunicação, seja em fóruns sociais, e tem conseguido articular a heterogeneidade de múltiplos atores coletivos em torno de unidades de referências comuns. Embora com linhas de atuação distintas, os movimentos se mantêm coesos em um ideal de Estado e de sociedade e essa igualdade na diversidade os tem tornado cada vez mais fortes. Assim, as redes de movimentos vêm construindo, na América Latina, caminhos para uma política emancipatória.

Essa ideia já está presente em vários autores, como nos trabalhos de Touraine (1997), Gohn (2000), dentre outros que discutem a teoria dos “novos movimentos sociais” (NMS). Porém, o assunto tem merecido destaque e reflexão devido ao fenômeno da capacidade de articulação e, segundo Warren (2008) a capacidade de mobilização dos movimentos sociais na contemporaneidade, principalmente depois na utilização dos recursos tecnológicos, é tão forte que, não há como o Estado se manter distante desta realidade que se configura no espaço social na atualidade. Ainda nesta perspectiva, Arroyo (2003) afirma que pesquisas têm demonstrado que a ampliação da democratização, dentre tantas outras políticas, teve como um dos mais incisivos determinantes a pressão dos movimentos sociais, sendo estes, portanto, considerados como agentes necessários na gestão e no controle social das políticas do Estado na contemporaneidade.

Segundo Gohn (2000) os movimentos sociais são fenômenos históricos, decorrentes de lutas sociais, que se transformam conforme as mudanças estruturais e conjunturais da sociedade civil e política. A autora aponta algumas outras características básicas que compõem o quadro analítico da teoria dos NMS, a saber: a) enquanto na abordagem clássica do marxismo ortodoxo a problemática das classes sociais é a categoria central, no paradigma dos NMS o novo sujeito do movimento é apresentado como um ser coletivo e difuso, não hierarquizado, que luta pelo acesso democrático dos progressos da modernidade e fundamenta suas ações em valores tradicionais, solidários e comunitários; b) a política ganha centralidade nas análises passando a ser considerada como uma dimensão da vida social que abarca todas as práticas sociais. c) a construção de um modelo teórico baseado na cultura.

⁴¹ Ilse Scherer-Warren é professora de Sociologia da Universidade Federal de Santa Catarina e possui uma vasta publicação sobre as teorias dos movimentos sociais.

Nos parece que estas características são constitutivas dos movimentos sociais que atuam no Território do Sisal e, acredito, os demais territórios. Pois, os sujeitos, com laços atávicos de identidade cultural lutam por acesso a diversas políticas públicas fundamentados por valores comunitários e concebem a política como uma dimensão da vida social, atuando em muitas áreas: educação, cultura, meio ambiente, políticas de gênero, de etnia, etc. É esta a realidade que se anuncia no Território do Sisal: um espaço marcado por articulação e mobilização de uma rede de movimentos com espaço de produção, divulgação e implementação de políticas, ora em parceria com os diversos Ministérios do Governo Federal, ora com financiamento de entidades internacionais. Todavia, observa-se que na área educacional, e especificamente nas ações do PDE, estes movimentos não tem encontrado um espaço de participação significativo.

Embora as teorias dos movimentos sociais não seja o cerne desta pesquisa, se fez necessária a sua breve anunciação de forma a colaborar com a compreensão de que a sociedade civil, organizada em redes de movimentos nos diversos territórios pode vir a ser e, acreditamos, deve ser considerada na gestão das políticas educacionais entre União, Estados e Municípios. Pois na esfera municipal, a articulação do poder local tem se apresentado de forma bastante fragilizada, o que torna os investimentos nas políticas em gastos públicos descontínuos e não em investimentos mais duradouros.

É certo que isolados, desenvolvendo políticas hegemônicas e universalistas, são poucos os municípios que conseguem avançar e manterem uma gestão das políticas de sua autonomia e em regime de colaboração com qualidade de forma contínua. Considerando a rotatividade dos governos, as políticas universais, sem relação dialógica com outros espaços de discussão no poder local (aqui o compreendendo enquanto território) não conseguiram certamente produzir os resultados esperados. Neste sentido Boaventura (2008) alerta,

a concepção emancipatória dos direitos humanos não deveria recorrer a falsos universalismos, conforme já dito, mas deveria se organizar como uma constelação de sentidos locais mutuamente inteligíveis que, assim, poderia vir a se constituir em redes de referências normativas capacitantes. (SANTOS, 2008)

A estratégia política de uma gestão por território, representado juridicamente pelo Estado, mas com articulação direta com uma rede de movimentos sociais, pode apresentar-se semelhante a uma aliança de parentesco que,

sendo construída a partir de um trabalho de tradução de vivências históricas semelhantes, porém não necessariamente idênticas, cuja subjetividade, construída a partir do sofrimento no presente, permite a construção de uma identidade comum em torno de uma utopia emancipatória. (ibid)

Dessa forma, nos parece possível vislumbrar que há lugar para histórias de autonomia, de reparação, de empoderamento e de qualidade, socialmente referenciada, na gestão da educação no poder local quando for possível o reconhecimento dos sujeitos que nele atuam, na proposição das políticas e não apenas na sua execução. Mas isto, somente quando for alterado este atual arranjo centralizador de gestão de políticas pelo Poder Central no Brasil.

Todavia, vale lembrar que talvez este não seja o caminho a ser perseguido para os governos, pois, nestes espaços identitários, os problemas e carências se convertem em demandas, estas demandas viram pautas políticas e das pautas políticas podem sobrevir ações de protestos. Porém, há de se convir que esse processo reverte positivamente na construção de políticas emancipatórias que conectam as várias particularidades dos indivíduos em redes normativas mais abrangentes, contribuindo para a transformação dos indivíduos participantes em sujeitos de direito capazes de imprimir as mudanças necessárias em seus espaços, podendo inclusive implicar no surgimento administrativo e jurídico, e não apenas político como já se ver, de um quarto ente da federação, conforme prevê a CF de 1988 em seu artigo 33: o Território.

Isto posto e pelas sugestões que podemos retirar dos resultados do estudo de caso, objeto desta dissertação, concluímos que se faz necessária uma gestão e financiamento da educação nacional que leve em consideração alguns aspectos importantes: a) as desigualdades regionais devem ser critério mais relevante na pauta de agenda dos governos a ser corrigida, seja com o financiamento mais equalizado da educação, seja mediante outras políticas que promovam o desenvolvimento econômico nestes espaços b) o caráter municipalista da educação brasileira e seus critérios de financiamento oriundos de tributações municipais irrisórias para a grande maioria dos municípios devem ser repensados; c) necessidade da regulamentação do regime de cooperação entre os entes, de forma a tornar claro o papel supletivo da União aos entes subnacionais que mais necessitam. d) visão do espaço territorial enquanto espaço de produção e reprodução de políticas, com vista a garantir o

empoderamento contínuo dos sujeitos no Poder Local, de forma a tornar contínuas as políticas de assistência técnica.

Diante dos resultados da pesquisa nota-se que o PDE, embora represente um esforço do Ministério da Educação e apresente uma série de políticas necessárias para a educação em todos os níveis de ensino, na forma em que está sendo implementado - diretamente com os municípios e sem considerar outros órgãos e espaços de produção de políticas locais, não tem assegurado, no caso do município analisado, a continuidade de suas políticas de assistência técnica e nem tem sido capaz de resolver problemas estruturais e urgentes na gestão da educação com suas políticas de assistência financeira. Há de se considerar que todo investimento é bem vindo em espaços marcados por carências e dificuldades financeiras e de gestão, porém, no caso do município pesquisado muitas das políticas que implicam em financiamento por parte do PDE, ainda não puderam promover as mudanças desejadas e necessárias no contexto local.

O desejável é que todos os municípios devam ter as condições essenciais de assegurar uma educação condigna a sua população, cumprir suas metas educacionais combinadas com uma política de desenvolvimento econômico equilibrado entre as diferentes regiões do país, de forma a consolidar uma federação verdadeiramente cooperativa. Enquanto isso não acontecer, a análise da situação sugere inferir que a política de planos, sem estar articulada com atos legislativos que assegurem o financiamento necessário e adequado, bem como uma gestão sistêmica e mais participativa que assegure a continuidade das políticas, não será possível garantir iguais condições de Educação Básica a todas as crianças, adolescentes e jovens brasileiros. Afinal, não queremos chegar à beira do Cais nas próximas décadas e novamente observar que,

A estrada chegou ao fim
Onde o fim da tarde é lilás
Onde o mar arrebenta em mim
O lamento de tantos "ais".
(Gilberto Gil)

7- REFERÊNCIAS

ANDERSEN, Esping, G. (1991), *As Três Economias Políticas do Welfare State*, in Revista Lua Nova, nº 24, setembro.

ARATO, Andrew. *Representação, soberania popular e accountability*. Publicado em Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (org.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires, Editorial Temas, 2002. Tradução de Heloísa Buarque de Almeida.

ARAÚJO, Tânia Bacelar *A Federação em Perspectiva - Ensaio Seleccionados*. FUNDAP. São Paulo. 1995.

ARRETCHE, Marta T. S. *Relações federativas nas políticas sociais*. Educação e Sociedade, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p.25-48, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em: 02 de setembro de 2010.

ARROYO, Miguel. *Pedagogia em Movimento: o que temos a aprender com os movimentos sociais?* Currículo sem Fronteiras, v.3, n.1, pp. 28-49, Jan/Jun 2003. Disponível em: www.curriculosemfronteiras.org. ISSN 1645-1384.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da Igualdade Tributária*. São Paulo, Malheiros, 2008, pp. 121-123.

AZEVEDO, J. M. L. *A educação como política pública*. 3ª ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BENEVIDES, Claudia do Valle Benevides. *Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil*. Universidade Federal Fluminense, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. *Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecido de um diálogo entre ausentes*. Souza Neto. Cláudio Pereira de. Sarmiento, Daniel Binenbojm. (Coord.) *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009, p. 733.

BRASIL, Decreto 6.094/07, art. 1º. Dispõe sobre o Compromisso Todos Pela Educação.: Brasília, 2007.

BRASIL, Manual do PDE: Razões, Princípios e Programas. Brasília, 2007.

BRASIL, PDRAE – *Plano de Desenvolvimento da Reforma Administrativa do Estado*, Brasília, 1995.

BRASIL. Congresso. Lei Nº 9.394, de 20/12/96. Estabelece as Diretrizes e Bases A Educação Nacional.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 outubro 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art208i. Acesso em: 07 janeiro de 2011.

BRASIL. Senado. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Art. 33, 23, 129 116.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Cadernos MARE da Reforma do Estado no1 , Brasília: MARE, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Estado Brasileiro e o Desenvolvimento*. RERE Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, nº. 03 setembro de 2005. Salvador-Bahia- Brasil.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e Crise no Brasil (5ª. edição)* São Paulo: Editora 34. 2003. *Capítulo 9*.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3 ed., Coimbra, Editora Almeida, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. Por JUNIOR João dos Reis Silva. *Rev. Bras. Educ.* n.24 Rio de Janeiro set./dez. 2003).

CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*, Editora Malheiros, 27ª. edição, 2011.

CONAE/2010 DOCUMENTO REFERÊNCIA. *Construindo o Sistema nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. Brasília: MEC, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *A educação básica no Brasil*. ***Educação & Sociedade***, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.

_____. *A Educação e a Primeira Constituinte Republicana*. In: FÀVERO, O (Org.) *A Educação nas Constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996.p.69-80.

_____. *Federalismo político e educacional*. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação*. Brasília: Líber Livro, 2006.

_____. *Políticas Públicas e Gestão da Educação*. Org. Naura Syria Carapeto Ferreira. Liber Livro, 2007.

DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” Em Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. 2004.

DAVIES, Nicolas. *FUNDEB: A Redenção da Educação Básica?* Campinas: Autores Associados, 2008.

EVANGELISTA, Rosana. *Pacto Federativo e Financiamento da Educação: A Função Supletiva e Redistributiva da União – o FNDE em destaque*. Faculdade de Educação da

USP. Tese Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928.

FARAH, Marta Ferreira Santos & BARBOZA, Hélio Batista (org) *Novas experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: editora FGV, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda – *Dicionário da Língua Portuguesa*. 4ª ed. Ver. Ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 19 ed., 1989.

FONSECA, M. *O Banco Mundial e a Educação: Reflexões Sobre o Caso Brasileiro*. In: Gentili, P. (org.). *Pedagogia da Exclusão: O Neoliberalismo e a Crise da Escola Pública*. Petrópolis, Vozes, 1995.

FREIRE, Paulo. GUEDES, Enildo Marinho. *Curso de Metodologia Científica*. Curitiba: HD Livros, 2000.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômica social e capitalista*. São Paulo: Cortez, 1989.

GALEFFI, Dante. *O Rigor Nas Pesquisas Qualitativas: Uma Abordagem Fenomenológica em Chave Transdisciplinar*. In: *Um Rigor Outro*. Salvador-BA: EDUFBA, 2009.

GARCIA, Walter. *Demandas Retardatárias em Tempos Difíceis*. In: Políticas Públicas e Gestão da Educação. Naura Syria carapeto Ferreira (org.), Brasília: Liber Libro, 2007p. 76.

GERMANO, José Willington. *Estado Militar e Educação no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em Descontrole: o que a globalização está fazendo de nós* Rio de Janeiro: Editora Record, 2000 ISBN 850-10-5863-7.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 1999.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Novas teorias dos movimentos sociais*, . 2ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

GONÇALVES, Alcindo. *O Conceito de Governança* In: VII CONGRESSO NACIONAL Do CONPEDI. Anais, Fortaleza, 2005. P1. Disponível em: www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf. Acesso em abril de 2011.

GUEDES, Enildo Marinho. *Curso de Metodologia Científica*. Curitiba, HD Livros. 2000.

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais – 2008. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1233&id_pagina=1. Acesso em: 19 janeiro.

INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Censo Escolar. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/escolar/matricula/default.asp>. Acesso em: 07 janeiro, 2011.

LÜDKE, M, André MEDA. *Pesquisa em educação - abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU; 1986.

MEDEIROS, M. *A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas* n. 3, p. 5-17, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes - *Direito Municipal Brasileiro*. 15 ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org). *Gestão Democrática da Educação. Desafios Contemporâneos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

_____. *Políticas e Gestão da Educação no Brasil: Novos Marcos Regulatórios*. São Paulo: Xamã, 1997.

OSBORNE, David e GAEBLER, Therborn. *Reinventando o Governo: Como o Espírito empreendedor está Transformando o Setor Público*. Brasília: MH Comunicação. 1995.

PALUDO, Augustinho Vicente. *Administração Pública*, 2010 Editora Elsevier: CAMPUS, Rio de Janeiro.

PERUZZOTTI, Enrique. *A Política e Accountability Social na América Latina*. Buenos Aires, Editorial Temas, 2002. Tradução do original em espanhol de Daniela Mateus de Vasconcelos.

QUELUZ, Ana Gracinda (Org.). *Interdisciplinaridade: Formação de Profissionais da Educação*. São Paulo: Pioneira 2000.

REZENDE, F. *Federalismo fiscal no Brasil*. Revista de Economia Política. São Paulo, v. 15.

ROSSINHOLI, Marisa. *Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB*. Brasília-DF: Liber Livros, 2010.

SANDER, Benno. *Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação*. Brasília: Liber Livro, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A Crítica da Razão Indolente: Contra o Desperdício da Experiência*. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SAVIANI, Dermeval. *PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação- Uma Análise Crítica*. Campinas-SP: Autores Associados, 2009.

SILVA, Bárbara-Christine Nentwig & SILVA, Sylvio Bandeira Bandeira de Mello. *Estudos Sobre Globalização, Território e Bahia*. Salvador, EDUFBA, Mestrado em Geografia, Departamento de Geografia, 2003, p. 118.

SANTOS, Reginaldo Souza. *As impossibilidades de um projeto descentralizante no Brasil*: In: Superintendência de Estudos e Sociais Econômicos da Bahia - Desigualdades Regionais. Salvador, SEI, 2004.

TCM, Município de Biritinga, Parecer Nº. 474/11, Contas de 2010. Item 5.1.1 da Aplicação dos Recursos do FUNDEB. Disponível em: www.tcm.ba.gov.br.

TORRES, C.A. *Estado, Privatização e Política Educacional: Elementos para uma Crítica do Neoliberalismo*. In: GENTILI, P. (org). *Pedagogia da exclusão: O neoliberalismo e a crise da escola pública*. Petrópolis, Vozes, 1995.

WARREN, Ilse Scherer. *Redes de movimentos sociais na América Latina - Caminhos para uma política emancipatória?* Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 54, p. 505-517, Set./Dez. 2008.

VERHINE, Robert. E. *O Financiamento da Educação Básica: Um estudo de receitas e gastos das redes municipais da Bahia*. In: Políticas Municipais de Educação. EDUFBA, Salvador, 1996.