



Planos de Ações Articuladas 2007-2010, 2011-2014 e as ações financiáveis pela União na rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte

Joint Action Plan from 2007 to 2010 and from 2011 to 2014, and the actions funding from the Union in the state schools from Rio Grande do Norte

Projets d'Actions Articulées 2007-2010, 2011-2014 et les actions pouvant êtres financées par l'État au sein du réseau d'enseignement du Rio Grande do Norte

Magnólia Margarida dos Santos Morais¹
Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desportos do Rio Grande do Norte

Magna França²
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Resumo: O trabalho objetiva conhecer o investimento de recursos pela União, considerando assistência financeira nos Planos de Ações Articuladas, dos períodos 2007-2010 e 2011-2015, concernentes à infraestrutura física e recursos pedagógicos da rede estadual de ensino do RN, na perspectiva do regime de colaboração. Tomou-se como referências normas e documentos legais, bem como dados quantitativos financeiros extraídos de sites oficiais. Considerou-se o recebimento de uma quantia razoável de recursos, apresentados em forma de programados, empenhados e executados, via convênios e termos de compromissos. Porém, com as limitações burocráticas e legais, em nível da SEEC/RN e do MEC, ocorreram prejuízos no andamento das obras escolares, sendo 6 concluídas, 14 em execução e as demais correspondentes a 36 estão paralisadas, 2 canceladas e 2 em fase de contratação.

Palavras-chave: PAR/RN. Infraestrutura física. Investimentos. União.

Abstract: The present study aimed to analyze the investment of resources by the Union as a financial aid to the Joint Action Plan, from 2007 to 2010 and from 2011 to 2015, with regard to the infrastructure of the schools and the pedagogical resources of the state schools from Rio Grande do Norte - RN, according to this system of collaboration. As reference, legal regulations and financial data from the official sites were analyzed. It was considered a receipt of a reasonable amount of resources, as scheduled committed and executed payments, by agreements and terms of commitment. Although, due to the bureaucratic and legal restrictions, in relation to the SEEC/RN and the MEC, there were losses in the progress of the works in schools, six of which were concluded, fourteen are in execution, thirty six are paralysed, two were canceled and two are in the contracting phase.

Keywords: PAR/RN. Infrastructure. Investment. Union.

¹ Mestre em educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN(PPGED). Especialista em educação pela UFRN e graduada pela UERN. *Email:* magnoliamorais@gmail.com. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/6103133238637095>.

² Doutora e mestre em educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. É professora titular da mesma universidade. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da UFRN. *E-mail:* magnafrn@yahoo.com.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/1964589133589645>. *ORCID:* <http://orcid.org/0000-0002-4756-0991>.

Résumé: Le travail a l'objectif de connaître l'investissement de budget par l'État brésilien, vu en tant qu'aide financière dans les Projets d'Actions Articulées, pendant les périodes 2007-2010 et 2011-2015, concernant les infrastructures physiques et les ressources pédagogiques du réseau d'enseignement de l'État du RN, dans la perspective du régime de collaboration. On a pris, en tant que références, des normes et des documents légaux, ainsi que des données quantitatives financières issus de site officiels. On a considéré la perception d'une somme raisonnable de ressources, présentée sous forme de programmés, engagés et exécutés, par le biais de conventions et d'accords assumés. Cependant, vu les limitations bureaucratiques et légales au niveau de la SEEC/RN et du MEC, on a constaté des pertes au cours des travaux dans les écoles, étant 6 conclus, 14 en chantier et 36 se trouvant paralysés, 2 annulés et 2 en phase d'engagement.

Mots-clés: PAR/RN. Infrastructure physique. Investissements. État brésilien.

Recebido em: 18 de outubro de 2020

Aceito em: 19 de novembro de 2020

O papel do Estado financiador e mantenedor é imprescindível para as políticas que minimizam as desigualdades sociais, principalmente no que diz respeito à garantia da educação básica brasileira, visto que o acesso à educação deve ser possibilitado a todos em condições de igualdade, por se tratar de um direito estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Objetiva, pois, a construção de oportunidades mais equitativas, na perspectiva de compreender a complexidade das relações política, territorial e administrativa do Estado brasileiro. Esse Estado que “expandiu enormemente o acesso da população à escola pública brasileira, permitiu que ela se degradasse ao longo do tempo, não investindo recursos financeiros adequados à manutenção da rede física e ao desenvolvimento do ensino”.

Dourado (2011, p. 68) argumenta que “a relação entre Estado, educação e políticas educacionais é marcada por processos e dinâmicas complexas, que traduzem a historicidade das relações sociais mais amplas, suas prioridades e formas ideológicas”.

Nesse cenário, é relevante o papel do Estado na elaboração de políticas públicas que fortaleçam o pacto federativo, garantam educação básica de qualidade referenciada e superem as desigualdades sociais.

As responsabilidades e corresponsabilidades na direção da efetivação de um regime colaborativo, no atendimento às especificidades da educação básica – de modo que essas relações de interesses não se sobrepujam às individualidades – devem considerar, sobretudo, as capacidades financeiras de cada ente, que precisam ser bem definidas para não ferir a autonomia dos entes regionais, nem os tornar reféns das determinações do governo central. Além de “[...] simples transferência administrativa e burocrática de responsabilidade, a corresponsabilidade significa uma vontade política conjunta de resolver os problemas do ensino básico, dentro das possibilidades de cada esfera administrativa” (HAGUETE, 1989, p. 27).

Dessa forma, os limites históricos e sociais que constituem o federalismo brasileiro após a Constituição apresentam desdobramentos significativos na implementação de políticas educacionais e indicam a busca pelo fortalecimento do pacto federativo, com base nas relações de cooperação entre os entes federados para superação das desigualdades regionais que definem a conjuntura educacional brasileira.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 211, a articulação dos entes federados na organização dos sistemas de ensino, ao mesmo tempo que atribui à União a função redistributiva e supletiva, mediante a assistência técnica e financeira aos estados e municípios, a fim de garantir a universalização do ensino e a qualidade da educação. Assim sendo, o financiamento da educação básica brasileira ocorre por meio de transferências constitucionais, fundos contábeis, contribuições sociais, programas e convênios pactuados por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do Ministério da Educação (MEC).

Em 2007, o MEC, por meio do Decreto nº. 6.094, institui o Plano de Metas Compromisso todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas (PAR). Esse último torna-se uma ferramenta de planejamento, avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação básica pública, em conformidade com as diretrizes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O financiamento das ações desenvolvidas pelo PAR tem como foco as diretrizes da Constituição Federal de 1988, cujo artigo 211 determina que a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal devem organizar os sistemas de ensino mediante o regime de colaboração, de modo que a União fique responsável pela organização dos sistema federal de ensino como exerce “[...] função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade de ensino [...]” com base na assistência técnica e financeira aos entes federativos (BRASIL, 1988).

O Plano de Metas e o PDE são estratégias do governo federal para fortalecer as relações intergovernamentais e o regime de colaboração entre União, estados e municípios. Assim, o financiamento da educação é tema central nas relações federativas brasileiras, pois é resultado da organização político-administrativa do Estado e somente por meio do financiamento é possível garantir as condições materiais, de infraestrutura e recursos pedagógicos para o alcance dos objetivos educacionais. Ao aderir ao Compromisso, os entes federados passam a implantá-lo em suas redes, podendo, para isso, contar com o apoio técnico e ou financeiro da União por meio do PAR.

Considerando o arcabouço teórico deste estudo, o trabalho de investigação desenvolvido volta-se para os recursos investidos pelos dois Planos de Ações Articuladas

Revista Educação e Políticas em Debate – v. 10, n. 1, p. 116-134, jan./abr. 2021 - ISSN 2238-8346 (2007-2010) e (2011-2014), em especificidade na dimensão infraestrutura e recursos pedagógicos, bem como no sentido de averiguar a efetivação do regime de colaboração entre a União e o estado do Rio Grande do Norte, por meio da assistência financeira, utilizando como campo empírico a rede pública estadual de ensino.

Plano de Ações Articuladas: assistência financeira e regulação central

O Plano de Ações Articuladas vem se constituindo no principal instrumento orientador das políticas educacionais desenvolvidas pelo MEC, em consequência do PDE de 2007 sendo implementado o primeiro PAR para o período 2007 a 2010 e, em sequência outros, a cada quatro anos.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conforme Resolução nº 29, de 20 de junho de 2007, estabelece critérios, parâmetros e procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais dos estados e municípios, em âmbito do Compromisso Todos pela Educação. De acordo com a referida Resolução, o Plano de Ações Articuladas, elaborado em regime de colaboração, configura celebração de convênios de projetos educacionais pelo MEC.

O plano segue três etapas que permitem a correlação da demanda por recursos técnicos, financeiros e pedagógicos. Essa estruturação é realizada por intermédio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), iniciando-se com o diagnóstico da situação educacional, seguindo para a apresentação do plano de trabalho e finalizando com a fase de resultados obtidos. O MEC condicionou as transferências aos estados e municípios ao cumprimento de 28 diretrizes e à elaboração do respectivo PAR. Esse plano foi concebido estabelecendo novos parâmetros e práticas de planejamento e gestão para os sistemas e redes de ensino. Ao elaborá-lo, o ente federativo (estado, Distrito Federal ou município) faz um diagnóstico da sua rede de ensino, com base em dados fornecidos pelo próprio MEC. Em seguida, são elencadas ações de assistência técnica ou financeira para um período plurianual.

O Simec disponibiliza para estados e municípios dados e documentos para sua formulação, quais sejam: a) os indicadores demográficos e educacionais; b) instrumento diagnóstico para coleta de informações quantitativas e qualitativas da situação educacional da rede de ensino; c) o próprio PAR; d) o manual com orientações para a elaboração do diagnóstico e a sistematização do Plano; e) o Guia Prático de Ações que orienta as ações para o PAR.

O diagnóstico é de caráter participativo e tem por objetivo promover uma análise compartilhada da situação educacional de cada rede de ensino. A avaliação do PAR consiste

na análise do diagnóstico e de indicadores de resultados, contando com critérios e pontuação de 1 a 4, em que 1 representa a pior situação e 4 a situação ideal.

Em sua estrutura, o PAR tem quatro grandes dimensões, porém é a Infraestrutura e os Recursos Pedagógicos aqueles priorizados para garantir mais investimentos e, em consequência, melhorias de manutenção e qualidade educacional. Essa dimensão abrange 14 indicadores, divididos em três áreas. A primeira se trata da situação das escolas quanto às instalações gerais e aos equipamentos em ambientes, tais como: biblioteca, sala de aula, laboratórios, cozinha, quadra escolar; acessibilidade e manutenção e conservação dessas instalações. A segunda área se relaciona à integração e expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na educação pública, que engloba ações para inserção das escolas na rede mundial de computadores e a implementação de materiais audiovisuais. A última é a dos recursos pedagógicos para o desenvolvimento das práticas pedagógicas, envolvendo a ampliação do acervo bibliográfico, materiais pedagógicos e esportivos, bem como, a prática de confecção de recursos didáticos.

Projetos que envolvem construção ou reformas de escolas devem ser inseridos no Simec para análise técnica do MEC/FNDE. Para a fase final de consolidação do PAR, são consideradas informações obtidas pelo Censo Escolar do Inep e outros sistemas de oficiais.

O PAR, à luz do financiamento da educação, remete às referências teóricas sobre relações intergovernamentais e descentralização, concebidas como conceitos associados às teorizações sobre os sistemas federativos, mas que não se constituem arranjos exclusivos dessa forma de organização territorial.

Os sistemas federativos são mais amplos que as relações intergovernamentais e que os processos de descentralização. A diferenciação reside na amplitude, visto que os primeiros envolvem o governo e os poderes legislativos e judiciários, os sistemas partidários eleitorais, a política econômica, enquanto “os processos intergovernamentais combinam tão-somente executivos de vários níveis e são menos sujeitos a produzirem efeitos legais e jurídicos” (SOUZA, 2008, p. 36-37).

Nessa direção, a Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012 (BRASIL, 2012), introduziu medidas importantes relacionadas ao apoio técnico ou financeiro da União por meio do PAR, destacando: a) inclusão dos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; b) contemplação das instituições comunitárias que atuam na educação do campo com recursos do Fundeb; c) definição da assistência financeira da União para atendimento à Educação de Jovens e Adultos, no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino; c) a transferência de recursos da União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, por meio do FNDE, como apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste,

acordo ou contrato; d) autorização ao FNDE para suspender as parcelas de recursos previstas aos entes federados, caso não haja cumprimento das metas.

A Lei nº. 12.695/2012, em seu art. 1º determina que “o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação do Plano de Ações Articuladas (PAR)” (BRASIL, 2012a). O artigo 4º define que os repasses serão feitos sem necessidade de convênio: “A União, por meio do Ministério da Educação, fica autorizada a transferir recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato” (BRASIL, 2012).

Nessa compreensão, o Plano de Metas sinaliza algumas inflexões na política de assistência técnica e financeira da União, entendida nos marcos das relações intergovernamentais para o financiamento e a gestão da educação.

A análise da primeira Resolução nº. 47/2007 (BRASIL, 2007a) mostra que as possibilidades de recebimento de assistência técnica e financeira por parte do MEC estava direcionada apenas aos municípios. Com a nova resolução, os estados passaram não só a receber assistência, mas também estariam atualizados acerca da presença do MEC nos municípios de seu território. Dessa forma, observamos avanços estruturais no instrumento de planejamento, com mais organização entre as dimensões e seus indicadores, que possibilitam melhor avaliação da situação educacional da rede pelos entes federados.

As ações concebidas na dimensão Infraestrutura, centralmente propõem sua execução de forma descentralizada, e visa dar suporte às atribuições próprias das redes públicas de educação com os Ideb mais baixos. Nessa perspectiva, constatou-se a ampliação de políticas educacionais orientadas para a integração dos entes federados, ao mesmo tempo que se verificou a pouca participação dos estados e municípios nos processos de decisão dessas políticas.

Ressalta-se que políticas educacionais aspiram a intergovernabilidade como um fator positivo, entendendo, também que a falta de envolvimento dos governos subnacionais nos processos de elaboração, acompanhamento e avaliação configura-se como um fator que dificulta a construção do regime de colaboração. Apesar do Plano mencionar que busca uma cooperação entre os entes federativos, sua organização se apresenta um tanto regulatória. Chega-se aos estados e municípios praticamente prontos, com decisões tomadas pelo poder público central por meio de decretos e normas e, conseqüentemente, descaracterizando a condição de ente autônomo, na medida em que deixa o poder local distante do diálogo e da tomada de decisões, forçando-o a aderir ao plano instigado pela vinculação financeira (OLIVEIRA; SOUZA, 2010).

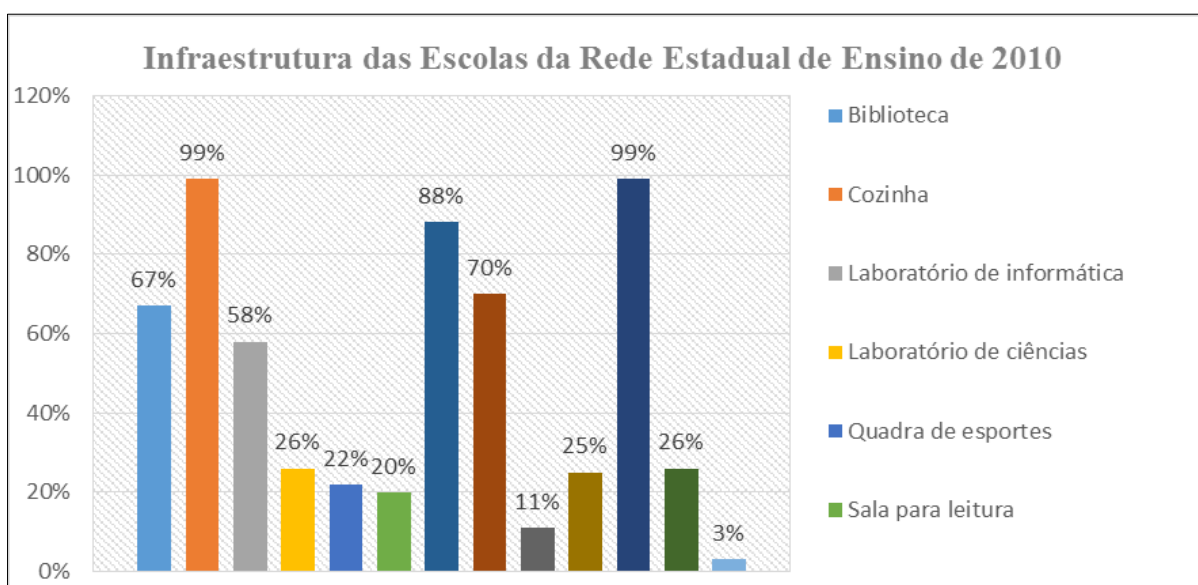
As propostas de planejamento e financiamento assumidas pelos entes federados, ao assinarem o termo de compromisso do Plano de Metas Todos pela Educação, limitam os espaços de autonomia dos estados e municípios, tornando-os meros executores das políticas federais, e não mais reservando poderes específicos para as unidades federativas.

Nesse contexto, considerando ser o objeto de estudo neste trabalho, a rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte, torna-se necessário, inicialmente, apresentar o seu diagnóstico e *a posteriori* alguns resultados pontuais, em especificidade, da dimensão infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Infraestrutura física e recursos pedagógicos da rede estadual de ensino do RN

Os dados do Censo Escolar de 2010 descrevem as condições de infraestrutura da rede estadual de ensino, subsídios para construção do diagnóstico do PAR (2011-2014). Investigou-se o acesso a serviços básicos como água, eletricidade e esgotamento sanitário; dependências escolares; existência de biblioteca ou sala de leitura; infraestrutura de comunicação e informação, conforme o gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Infraestrutura das escolas da educação básica da rede estadual de ensino do RN (2010).



Fonte: Censo Escolar/Inep 2010. Total de 709 escolas de educação básica. Elaborado pela autora.

Analisando o Gráfico 1, da infraestrutura das escolas é possível perceber a limitação da rede estadual nos aspectos estruturais e recursos pedagógicos. Somente 26% das escolas possuem banheiros adequados com acessibilidade para portadores de necessidades especiais,

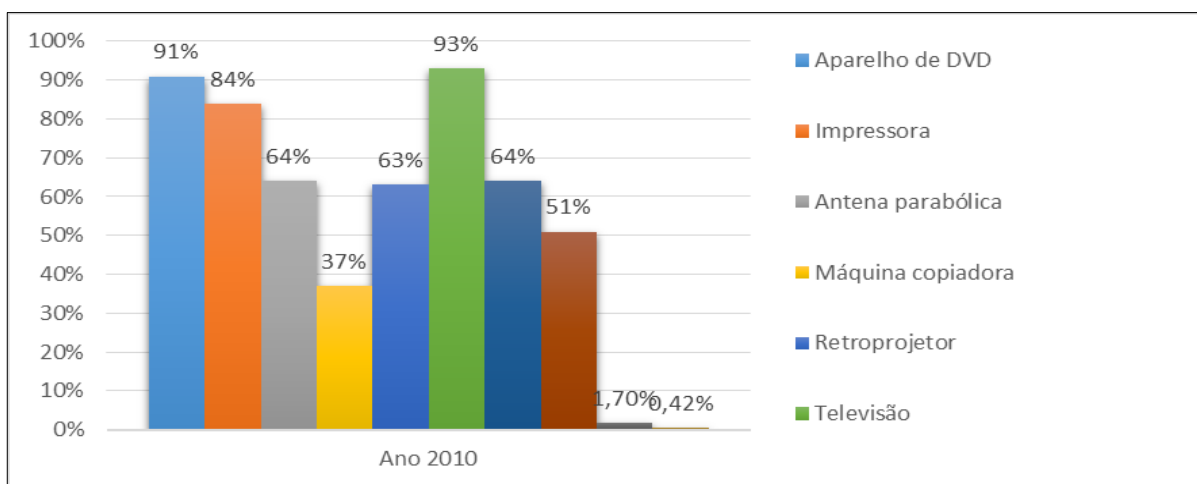
11% possuem salas para Atendimento de Educação Especial (AEE), 20% possuem salas de leitura, 26% laboratório de ciências e 22% quadras para atividades esportivas.

Nesse cenário, destaca-se a importância da infraestrutura para o bom funcionamento de uma escola. Quando adequada às necessidades da comunidade escolar, ela é capaz de produzir efeitos que interferem diretamente no desempenho dos alunos, pois facilita os processos de aprendizagem, amplia oportunidades educativas, ajuda a dinamizar atividades e oferece um ambiente seguro e acolhedor.

Sátyro e Soares (2007) observam que, apesar dos inúmeros dados do Censo Escolar, o esforço para se compreender as condições em que estudantes e profissionais estão submetidos, ainda é esporádico e incipiente. Em diálogo com esse pensamento, defende-se a necessidade de ampliar a discussão acerca das condições materiais e estruturais disponibilizadas às escolas, por consistirem em um dos aspectos que contribuem para a qualidade da educação.

O Gráfico 2 apresenta equipamentos e tecnologia disponíveis nas escolas da rede estadual de acordo com o Censo Escolar de 2010.

Gráfico 2 – Equipamentos e tecnologia disponíveis nas escolas da rede estadual de ensino do RN (2010)



Fonte: Censo Escolar/Inep 2010. Total de 709 escolas de educação básica. Elaborado pela autora.

No gráfico acima são apresentados os percentuais de equipamentos disponíveis nas escolas da rede estadual de ensino, dos quais, a maior parte está obsoleta, como aparelhos de DVD (91%) e TV (93%). Além disso, apenas 1,70% das escolas possui computadores para uso dos alunos e 0,42% tem esses equipamentos para uso administrativo. O uso de computador e da internet nas escolas pode ser considerado uma ferramenta didática atual e dinâmica que pode despertar mais interesse nos jovens. Há estudos que apontam para o uso de Tecnologias de Informação e Comunicação

(TICs), nas salas de aulas como responsável por elevar a qualidade da educação, bem como por proporcionar mais preparação dos jovens para atuar em um mundo global e competitivo.

Para além da existência de computadores nas escolas, as pesquisas sinalizam a importância da preparação dos professores para a utilização de tais tecnologias, não sendo, portanto, automático o impacto na qualidade do ensino. Nesse pensamento, Medeiros (2007, p. 27) argumenta que a velocidade de incorporação de novas tecnologias à vida cotidiana, contudo, não tem penetrado nas escolas de forma simétrica, reproduzindo a assimetria da própria sociedade. “De um lado, escolas das quais os estudantes saem preparados para escolher as posições que ocuparam no trabalho e na vida social e, de outro, escolas que mal conseguem oferecer aos estudantes uma oportunidade com o mundo com o qual deverão interagir na vida adulta”.

Corroborando a autora, é realidade do sistema e também da rede de escolas públicas de educação básica a inexistência quase total de equipamentos tecnológicos modernos e o acesso à internet, constituindo, assim, um sério problema para os estudos pelos alunos e professores. Esses dois aspectos levantados, subsidiaram a análise do Manual do PAR, em face da elaboração do Diagnóstico.

O Manual de elaboração do PAR subdivide a dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos em quatro áreas: 1) instalações físicas da secretaria estadual de educação; 2) condições da rede física escolar existente; 3) uso de tecnologias; e 4) recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas que considerem a diversidade das demandas educacionais.

A primeira área apresenta sete indicadores, os quais avaliam as condições físicas e funcionais da Secretaria Estadual de Educação. A segunda área, com 12 indicadores, avalia os ambientes escolares (biblioteca, laboratórios, salas de aulas, cozinhas, refeitórios, quadra de esportes), a acessibilidade para pessoas com deficiência física, a manutenção e a conservação dos espaços e dos equipamentos. A terceira área, com sete indicadores, avalia a existência de computadores conectados à internet e de recursos audiovisuais. Por fim, a quarta área apresenta cinco indicadores que avaliam a suficiência e a diversidade de acervo bibliográfico, dos materiais pedagógicos, de equipamentos esportivos, e de recursos que consideram a diversidade e a confecção de materiais didáticos diversos.

No PAR estadual do RN, as subações podem vir padronizadas pelo MEC ou podem ser propostas pela equipe local. A opção é feita de acordo com a forma e condições da execução: a) pelo Estado (com itens e sem itens); b) financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); c) assistência técnica pelo MEC; assistência financeira na liberação de recursos caracterizados investimentos para acervo bibliográfico, equipamentos, formação de professores, formação indígena, laboratórios, material didático e pedagógico, mobiliário, seminários

e eventos, uniforme escolar, veículos escolares; d) assistência financeira caracterizada de capital para novas obras e/ou reformas; e e) assistência financeira extraordinária.

Nesse cenário, o diagnóstico focou a dimensão infraestrutura física e recursos pedagógicos, incluindo suas áreas e subáreas voltadas para construções escolares, acessibilidade, transporte escolar, equipamentos, mobiliário, materiais esportivos, acervos didáticos e literários, entre outros aspectos.

Por sua vez, Dayrell (1996) entende que o espaço físico é como uma edificação social que é gerada pelos sujeitos sociais. A escola, nessa circunstância, também é entendida da mesma maneira, uma vez que “organiza, separa e hierarquiza” o seu espaço, a fim de diferenciar trabalhos, incluindo as relações sociais que estão envolvidas no seu entorno. Por isso, deve-se atentar e valorizar ainda mais o espaço da escola, pois tanto a arquitetura como o emprego do espaço físico não são imparciais. Para esse autor, com base no modo de construção e, também, passando pela localização do espaço, tudo é determinado categoricamente, de acordo com preceitos racionais que manifestam uma expectativa de comportamento dos personagens que interagem com ele.

As características estruturais e materiais estão entre as condições básicas necessárias ao bom funcionamento da escola, além de oferecerem o alicerce às práticas pedagógicas.

Os resultados da análise do diagnóstico, por meio do Levantamento da Situação Escolar (LSE), traz estimativas financeiras necessárias para atender aos requisitos previstos no Plano. Inferem que a rede de ensino, estrategicamente, apresenta carência em vários indicadores relativos à infraestrutura física e aos recursos pedagógicos, inclusive no que diz respeito ao financiamento educacional, necessário à manutenção dessa dimensão.

O PAR (2011-2014), na citada dimensão várias ações tiveram indicadores com pontuações entre 1 e 2, indicando a inexistência ou a insuficiência de recursos, necessitando assistência financeira do MEC: área 1 - infraestrutura física e equipamentos da própria secretaria; rede física dos Centros de Educação Profissional e Escolas do Ensino Médio Integral; carência de equipamentos, mobiliários e material permanente para 21 escolas de educação profissional técnica de nível médio e de 5 Centros de Educação Tecnológica. Na área 2, também, para a construção, reformas, ampliação de escolas e quadras de esportes de escolas na área urbana e do campo.

Planos de Ações Articuladas 2007-2010, 2011-2014 e as ações financiáveis na rede estadual de ensino do RN

O PAR (2011-2014), apresenta ações financiáveis nas quatro dimensões. Os recursos solicitados por meio de assistência financeira do MEC para a obras e aquisição de mobiliários e equipamentos se refere à dimensão Infraestrutura, cujo valor total de solicitação ultrapassa em muito às demais dimensões.

Tabela 1 – PAR (2011-2014) da rede estadual de ensino do RN: propostas de ações financiáveis.

Dimensão	Áreas	Proposta de ações financiáveis pelo MEC R\$		
1. Gestão Educacional	Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino	2.635.318,11		
	Gestão de pessoas	1.912.037,01		
	Conhecimento e utilização da informação	20.939.213,29		
	Gestão de finanças	264.691,96		
	Comunicação e interação com a sociedade	3.894.958,87		
Valor total por dimensão		29.646.219,24		
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Formação inicial de professores da educação básica	10.661.562,52		
	Formação continuada de professores da educação básica	4.426.701,48		
	Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/ atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas	2.625.946,16		
	Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis nº 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08	255.528,90		
	Formação de profissionais da Educação e outros representantes da comunidade escolar	9.082.029,80		
Valor total por dimensão		27.051.768,86		
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	Organização da rede de ensino	9.583.817,92		
	Organização das práticas pedagógicas	36.481.955,04		
	Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem	11.216.565,84		
Valor total por dimensão		57.282.338,80		
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	Instalações físicas da secretaria estadual de educação	0,00		
	Condições da rede física escolar existente	175.931.058,67		
	Uso de tecnologias	11.143.889,74		
	Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	47.834.798,45		
Valor total por dimensão		234.909.746,86		
Previsão de investimento anual				
Valor 2011 (R\$)	Valor 2012 (R\$)	Valor 2013 (R\$)	Valor 2014 (R\$)	Total
0,00	90.383.017,06	175.708.766,91	88.450.0001,64	354.541.785,61

Fonte: Simec.mec.gov.br. PAR/RN (2011-2014). Elaborado pela autora.

De acordo com a Tabela 1, a Secretaria de Educação priorizou em seu planejamento as ações da dimensão 4 de Infraestrutura e Recursos Pedagógicos, e solicitou recursos financeiros no valor de R\$ 175.931.058,67 para investimentos na infraestrutura das escolas

da rede estadual; enquanto para as ações de recursos pedagógicos o valor solicitado foi de R\$ 47.834.798,45, secundarizando a gestão e as práticas pedagógicas. Assim, pode-se afirmar que o PAR priorizou investimentos na infraestrutura da rede física escolar.

Na Tabela 2, são apresentadas as informações do primeiro PAR (2007-2020), que se relacionam às informações dos convênios, celebrados entre os governos federal e estadual.

Tabela 2 – Convênios celebrados entre o governo estadual – SEEC (RN) e o governo federal – FNDE/MEC – PAR (2007-2010).

Convênio MEC/FNDE	Valor (R\$)	Status da Ação
Convênio nº 806.011/2007 MEC/FNDE/SEEC Objetivo: Conceder apoio financeiro para implementação das ações educacionais constantes no PAR, no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e contempla aquisição de mobiliários, capacitação de profissionais e equipe gestora.	65.237.805,45	Concluída
Convênio nº 806.074/2007 MEC/FNDE/SEEC Objetivo: Conceder apoio financeiro para implementação das ações educacionais constantes no PAR, Plano de Metas - reforma de 13 escolas.	2.593.800,00	Concluída
Convênio nº 806.054/2008 MEC/FNDE/SEEC Objetivo: Aquisição de carteiras escolares	1.901,554,13	Concluída
700.214/2008 MEC/FNDE/SEEC Objetivo: Conceder apoio financeiro para implementação das ações educacionais constantes no PAR, Programa Brasil Profissionalizado ampliação e reforma de 53 escolas beneficiadas.	62.923.354,92	Em andamento
750.026/2008 MEC/FNDE/SEEC Objetivo: Conceder apoio financeiro com a finalidade de viabilizar ações do PAR e garantir a implementação do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional – Programa Brasil Profissionalizado – Realizar Seminários e adquirir equipamentos para Núcleo de Educação à Distância.	877.578,56	Em andamento
658.468/2009 MEC/FNDE/SEEC Objetivo: Construir 10 Centros de Educação Profissional, em atendimento ao PAR, Programa Brasil Profissionalizado.	69.559.352,35	Em andamento
658.801/2009 MEC/FNDE/SEEC Objetivo: Oferecer cursos de formação continuada em Sala de Recursos multifuncionais, espaço para AEE. Apoio ao Centros de Referências na produção de livros digitais em braile e livros para alunos com deficiência visual da Educação Básica e Anos Finais do Ensino Fundamental e formação continuada na perspectiva da educação inclusiva.	253.756,80	Concluída
658.512/2009 MEC/FNDE/SEEC Objetivo: Conceder apoio financeiro com a finalidade de viabilizar ações do PAR, no âmbito do Programa Brasil Profissionalizado – Realizar Seminários, adquirir equipamentos para laboratórios e acervo bibliográfico.	4.402.340,99	Concluída
Total	205.847.989,07	

Fonte: Simec.mes.gov.br. PAR – RN 2011-2014. Elaborado pela autora.

Observa-se na Tabela 2 que o RN recebeu transferência de recursos de programas do PAR, como Brasil Profissionalizado, para construção, reforma e ampliação de escolas em função da implementação de educação profissional, carteiras, equipamentos para laboratórios e acervo bibliográfico. Pelo menos três convênios ainda estão em andamento, tendo em vista algumas dificuldades internas e burocráticas da SEEC e do FNDE/MEC. De acordo com Costa (2019), o Plano de Ações Articuladas (2007-2011) representou, pela primeira vez, um instrumento de planejamento educacional vinculado às secretarias de educação para o surgimento da possibilidade de realizar parcerias técnico-financeiras entre os entes federados e a União.

A partir do segundo PAR (2011-2015), com a Lei nº 12.695/2012 (BRASIL, 2012), os repasses financeiros do MEC aos estados e municípios, passaram a se efetivar por intermédio de termos de compromissos pactuados no próprio Simec, sem a necessidade de celebração de convênios, sendo estes, apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 - Termos de Compromissos celebrados entre governo estadual – SEEC (RN) e governo federal - PAR (2011-2014).

Termos de Compromisso MEC/FNDE/SEEC	Valor (R\$)	Status da ação
PAC 202.432/2011 - MEC/FNDE/SEEC Objetivo: Construção de 33 quadras poliesportivas de Escolas Estaduais do RN.	16.157.542,17	Paralisado
PAC 203.584/2012 - MEC/FNDE/SEEC Construção de 10 quadras poliesportivas estaduais do RN.	4.896.224,90	Paralisado
PAR Nº 2.862/2012 MEC/FNDE/SEEC Objetivo: aquisição de 146 ônibus escolar via PAR por meio de Emenda Parlamentar – Programa Caminho da Escola.	28.479.200,00	Concluída
PAR Nº 4.459/2012 MEC/FNDE/SEEC Objetivo: Aquisição de bens – equipamentos mobiliários. aparelhos de ar-condicionado, ventilador de parede, carteira para o aluno, mesa para professor, tablet educacional, lousa digital (computador interativo).	17.880.681,56	Concluída
PAR – Nº 10.566/2012 – MEC/FNDE/SEEC Subação 4.2.11.31 – Implantar a rede de comunicação para disponibilização de acesso em banda larga nas escolas públicas da região metropolitana de Natal.	11.085.135,00	Em andamento
PAR – Nº 7.398/2012-MEC/FNDE/SEEC Subações: 1.3.5.1 – Formação de Gestores –BCP; 3.2.6.1 – Conferência Meio Ambiente; 4.4.2.8 – Material Acessibilidade Ensino Fundamental; 4.4.2.9 – Material Acessibilidade Ensino Médio.	663.175,58	Em reformulação
PAR Nº 201.400.488/2014 – MEC/FNDE/SEEC Subações: 2.2.4.2 – Oferecer formação continuada aos professores da rede	335.154,40	Em andamento

estadual que atuam junto aos alunos com necessidades especiais; 2.3.1.2 – Oferecer formação em língua brasileira de sinais aos professores de sala de recursos multifuncionais em escolas públicas; 2.3.1.1 – Formar professores para o sistema Braile.		
PAR – Nº 201.403.365/2014 - MEC/FNDE/SEEC Subações: 4.2.1.105 – Implantar e/ou equipar laboratórios de Biologia, por meio de assistência financeira do MEC/FNDE; 4.2.1.106 – Implantar e/ou equipar laboratórios de Matemática, por meio de assistência financeira do MEC/FNDE; 4.2.1.107 – Implantar e/ou equipar laboratórios de Química, por meio de assistência financeira do MEC/FNDE; 4.2.1.108 – Implantar e/ou equipar laboratórios de Física, por meio de assistência financeira do MEC/FNDE; 4.2.1.130 – Implantar e/ou equipar laboratórios de Informática Básica, por meio de assistência financeira do MEC/FNDE.	3.622.016,07	Em reformulação
PAR – Nº 201.400.448/2014 – MEC/FNDE/SEEC Subação 2.2.3.23 – Apoio para as ações de formação de professores e coordenadores pedagógicos no âmbito do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, instituído pela Portaria nº 1.140, de 22/11/2013.	797.640,64	Paralisado
Total		83.916.770,32

Fonte: Simec.gov.br. PAR -RN 2011-2014. Elaborado pela autora.

Na elaboração do PAR (2011-2014), os valores solicitados pela Secretaria de Educação somam o total de R\$ 354.541.785,61, não obstante, percebe-se que os valores contemplados nesse plano correspondem cerca de 23% ao do PAR (2007-2010), visto na Tabela 2. Os valores aprovados pelo MEC nem sempre são plenamente executados pelo ente federado em virtude das limitações burocráticas e internas, bem como, entraves na comunicação com o FNDE. Constatou-se 36 obras paralisadas, 2 canceladas, 2 em fase de contratação, 14 em execução e 6 concluídas referentes aos termos de compromissos números 202.432/2011 e 203.584/2012.

Quanto às ações para o uso de tecnologias inseridas na área 3 da dimensão infraestrutura e recursos pedagógicos, as quais se referem às condições materiais e estruturais dos laboratórios de informática e ciências, a SEEC foi contemplada no termo de compromisso Nº 201.403.365/2014, tendo empenhado 40% do valor, estando, porém, esse termo sendo reformulado por estarem os valores defasados, acontecendo similar ao termo nº 7.398/2012 - Atendimento à Educacional Especial (AEE). Ambos aguardam liberação pelo FNDE.

O termo de compromisso nº 201.4004.48/2014, que trata do Pacto pelo Fortalecimento do Ensino Médio, foi executado em parte, mas existem problemas na prestação de contas. O termo está bloqueado podendo ocorrer devolução pelo Estado dos recursos utilizados.

Em relação ao uso de tecnologias educacionais, vale ressaltar a parceria da SEEC do RN com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, que por meio do termo de compromisso nº 10.566/2012, criou o projeto Giga MetrÓpole, visando a dotação de equipamentos para a ampliação da capacidade de atendimento da rede, interligação e cabeamento ótico de alta velocidade de internet para 352 escolas da região metropolitana, abrangendo, assim, Macaíba, Natal, Parnamirim e São Gonçalo.

Farenzena e Marchand (2013, p. 793) afirmam que o PAR pode ser compreendido como uma política que regula as relações entre a União e os municípios, uma vez que “[...] orienta ou confere significado às ações dos estados e municípios para que a educação se evolua em termos de qualidade e atinja índices que atestem essa evolução positiva”. Variáveis relativas à infraestrutura da escola são importantes para explicar o aumento da taxa de escolaridade de um país, seja por meio de construção de novas escolas, seja pela melhora na infraestrutura física e no quadro de pessoal, administrativo e de gestão das já existentes.

A literatura considera como determinantes, os indicadores educacionais de performance referentes ao efeito escolas que se materializam nas características atribuídas ao ambiente físico, em que ocorre o aprendizado e naquelas atribuídas aos profissionais que conduzem esse processo, os professores.

Considerações Finais

Para o MEC (BRASIL, 2008, p. 10), o regime de colaboração significa o compartilhamento de “competências políticas e financeiras para execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concretizar a atuação dos entes federados sem ferir a autonomia”, além de envolver principalmente a decisão política, ação técnica e o atendimento à demanda da educação, com o objetivo declarado da melhoria dos indicadores educacionais. Nesse contexto, é importante ressaltar que “a relação entre Estado, educação e políticas educacionais é marcada por processos e dinâmicas complexas que traduzem a historicidade das relações sociais mais amplas suas prioridades e formas ideológicas” (DOURADO, 2010, p. 678).

Farenzena (2012, p. 112-113) argumenta que as desigualdades entre acesso e condições de qualidade educacional “estão associadas a desequilíbrios entre oferta de

educação e capacidade de financiamento da educação entre os entes federados, que são os principais responsáveis pela oferta educacional”. A reflexão da autora aponta que o PAR se constitui num instrumento de planejamento e financiamento educacional que possibilita aos governos municipais a possibilidade de ter acesso a: “transferências voluntárias da União”.

Esse contexto geral, conseqüentemente, proporciona uma padronização, na gestão administrativa e pedagógica, dos sistemas educacionais. No esclarecimento de Camini (2010) ao considerar a aplicação de padrões nacionais generalizados através de programas disseminados em todo o país, obedecendo a normas fixas, dessa forma desconsideram a enorme diversidade regional, estadual e municipal.

A adesão ao Compromisso Todos pela Educação serve de base para o apoio suplementar e para as “transferências voluntárias” da União às redes públicas de educação básica, quer dizer, a assistência da União, tida como “voluntária” (em oposição aos programas educacionais universais e às transferências previstas em lei), será direcionada às redes escolares públicas com índices mais baixos e que se comprometam com as metas do compromisso e/ou do PAR. O MEC, desse modo, põe em marcha uma reorganização da distribuição de seus recursos voluntários com outros novos critérios e métodos assim esclarecidos: “A ideia-chave é o estabelecimento de mecanismos de indução para a adoção das diretrizes (do compromisso) e para o cumprimento de metas [do Ideb]” (BRASIL, 2007, p. 1).

O PAR possibilitou avanço importante nas relações do Estado brasileiro com os entes subnacionais, comumente marcados por desigualdades estruturais, políticas, econômicas, sociais, culturais e administrativas. Essas particularidades locais têm peso determinante para a descentralização, uma vez que demandam um papel ativo da União, de forma a conciliar respeito, autonomia e apoio aos entes federados (SENA, 2013).

A adesão ao PAR pode sinalizar uma descentralização convergente, no sentido de que as ações do MEC e da unidade firmadora do compromisso se agregam em torno de diretrizes gerais previamente estabelecidas, agregação essa, supondo uma rigorosa responsabilização das partes envolvidas. Qualifica-se, também, como uma descentralização monitorada, tanto pela exigência de um planejamento (Plano de Ações Articuladas/PAR) quanto pela existência de um índice que será tomado como medida de avaliação das ações empreendidas.

A infraestrutura física e pedagógica das escolas é imprescindível para o êxito educacional dos estudantes da educação básica, tendo em vista as condições físicas de unidades escolares, salas de aulas equipadas, materiais didáticos e pedagógicos

suficientes, laboratórios e bibliotecas. Esse fator contribui significativamente no processo de ensino e aprendizagem.

Outros investimentos foram relevantes em ampliação e reformas das escolas da rede pública estadual no período 2010-2016, somando-se o total de R\$ 139.085.528,00 planejados para R\$ 97.004.513,18 executados destinados a 148 escolas, pelo Fundeb, Salário educação e empréstimos do Banco Mundial.

Nesse contexto, entende-se que o regime de colaboração é um mecanismo fundamental para equilibrar as tensões na oferta educacional diante das desigualdades e da capacidade de financiamento em face à distribuição de renda e à discrepância do potencial tributário entre as regiões. Todavia, a efetividade desse regime ainda é limitada na realidade brasileira. O avanço dele depende da predisposição dos gestores públicos, bem como da sua regulamentação em legislação específica e complementar, como a do Sistema Nacional de Educação. Alia-se às tentativas de fortalecimento do regime de colaboração, aos Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADEs) entre os municípios referendados pelo Conselho Nacional de Educação, pois, na concepção de Abrucio (2017) eles trazem ganhos à política educacional, uma vez que reduzem as desigualdades regionais e fortalecem o regime de colaboração.

Referências

ABRUCIO, F. L. **Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil**. Curitiba: Positivo, 2017.

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

BRASIL. Decreto N° 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pela União federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estado, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília: **Diário Oficial da União**, 25 de abr. 2007.

BRASIL. **Lei N° 12.695, de 25 de julho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei N° 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei N° 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei N° 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei N° 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm. Acesso em: 4 set. 2020.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE N° 47, de 20 de setembro de 2007a**. Altera a Resolução/CD/FNDE N° 29, de 20/6/2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3204-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-47-de-20-de-setembro-de-2007>. Acesso em: 4 set. 2020.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE N° 23, de 29 de maio de 2008**. Aprova o Manual de Assistência Financeira que estabelece as orientações e diretrizes para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no exercício de 2008. Disponível em: http://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2008/res023_29052008.pdf. Acesso em: 4 set. 2020.

CAMINI, L. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE**, v. 26, n. 3, p. 535-550, set./dez. 2010.

COSTA, B. K. **Infraestrutura física e Recursos Pedagógicos**: uma análise das contribuições do PAR (2011-2014) para a Rede Municipal de Educação de Riachuelo/RN. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

DAYRELL, J. A escola como espaço sócio-cultural. *In*: DAYRELL, J. (org.). **Múltiplos olhares sobre educação e cultura**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996. p. 136-161.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/q8MtGNtnrL8zS3sGpnrYkwf/?lang=pt>. Acesso em: 11 maio 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302010000300003>.

DOURADO, L. F.; AMARAL, N. C. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. *In*: DOURADO, L. F. *et al.* **Plano Nacional da Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. 2. ed. Goiânia: Cegraf; Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 285-315.

FARENZENA, N. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, CNTE, v. 6, n. 10, p. 105-117, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/173>. Acesso em: 2 jun. 2019.

FARENZENA, N.; MARCHAND, P. S. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de pesquisa**, v. 43, n. 150, p. 788-811, set./dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0100-15742013000300004>.

HAGUETTE, A. Da municipalização à ação federativa coordenada. **Em aberto**, Brasília, DF, INEP/MEC, ano 8, p. 26-30, out./dez. 1989.

MEDEIROS, L. L. Políticas públicas de formação docente face à inserção das TIC no espaço pedagógico. *In: COORDENAÇÃO CENTRAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA* (org.). **Educação a Distância: relatos e experiências**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2007. p. 23-43.

OLIVEIRA, R. P.; SOUZA, S. Z. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. *In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 13-35. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2018. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v4i8.21836>.

SÁTYRO, N.; SOARES, S. **A infraestrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental: um estudo com base nos censos escolares de 1997 a 2005**. Brasília: IPEA, 2007.

SENA, P. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. *In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. Política e planejamento educacional no Brasil do século XXI*. Brasília, DF: Líber Livro, 2013. p. 22-46.

SOUZA, C. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB**, São Paulo, n. 65, p. 27-48, 1º sem. 2008.