

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): UM ESTUDO SOBRE A LIBERAÇÃO  
DE RECURSOS FINANCEIROS NOS PRIMEIROS ANOS**

**ARTICULATED ACTION PLAN (PAR): A STUDY ON THE LIBERATION OF  
FINANCIAL RESOURCES IN THE EARLY YEARS**

ROBL, Fabiane  
fabiane.robl@gmail.com  
USP - Universidade de São Paulo

**RESUMO** O presente texto tem por objetivo verificar a liberação de recursos financeiros decorrentes da elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR – integrante do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº. 6.094/2007. Num primeiro momento, ainda em 2007, o Ministério da Educação priorizou o atendimento, tanto para a assistência financeira quanto para a assistência técnica, aos municípios com os baixos índices de desenvolvimento da educação básica (IDEB). No entanto, no mesmo ano foi criado o Grupo de Trabalho (GT) Capitais e Grandes Cidades, este tinha o objetivo de dar consequência às ações postas pelo PDE e às 28 diretrizes e metas estipuladas pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Esse GT reunia, em 2007, 174 municípios com mais de 150 mil habitantes, incluindo as capitais dos estados brasileiros. Com isso, o principal objetivo deste texto é comparar os recursos financeiros repassados pelo MEC/FNDE aos municípios prioritários e aos municípios integrantes do GT Capitais e Grandes Cidades, nos primeiros anos de implementação do PAR.

**PALAVRAS-CHAVE:** Assistência financeira. Plano de Ações Articuladas. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Regime de colaboração.

**ABSTRACT** This paper aims to verify the release of funds arising from the preparation of the Articulated Action Plan - PAR, part of the Target Plan All for Education, established by Decree. 6094/2007. Initially, in 2007, the Ministry of Education prioritized care, both for financial assistance and for technical assistance to municipalities with low levels of development of education basically IDEB. However, in the same year was created the GT Capitals and Big Cities, this was intended to give consequence to the actions taken by the PDE and the 28 guidelines and targets under the Targets Plan All for Education. This WG met in 2007, 174 municipalities with over 150 thousand inhabitants, including the capitals of Brazilian states. Thus, the main objective of this paper is to compare the financial resources granted by MEC / FNDE priority municipalities and counties to the members of the Working Capital and Major Cities in the early years of the PAR implementation.

**KEYWORDS:** Articulated ActionPlan. Collaborative. Commitment Plan on Education for All. Financial assistance.

## 1 INTRODUÇÃO

O Governo Federal, visando ao desenvolvimento da educação em todo o País, lançou oficialmente, em abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Por sua vez, no âmbito do PDE, por Decreto Federal, foi criado o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, a ser implementado pela União, em regime de colaboração com Municípios, Estados e Distrito Federal e com a participação das famílias e da comunidade, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007b).

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação está pautado em 28 diretrizes que norteiam a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), por Estados, Distrito Federal e Municípios. O PAR resulta de uma avaliação das redes de ensino por uma equipe de elaboração, que identifica os principais problemas existentes na educação básica. A partir disso, são propostas ações e subações articuladas a programas e ações do MEC, que visam promover a melhoria da qualidade da educação básica nas seguintes dimensões: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Como elemento orientador do PDE, e considerando o rendimento dos alunos e as taxas de evasão e repetência escolar, entre outros indicadores, foi instituído o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>1</sup>. Esse índice que serviu de base para o Ministério da Educação definir os municípios prioritários que receberiam seu apoio por meio de ações de assistência técnica e financeira, tendo em vista o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Decreto 6.094/2007. Essas diretrizes indicam, conforme Camini (2009), o sentido de uma gestão democrática dos sistemas de ensino, envolvendo as dimensões de acesso, permanência e garantia de educação de qualidade. Sugerem também, a necessidade de abertura à participação de conselhos representativos da comunidade escolar e da sociedade civil, tanto na construção de políticas quanto de controle social, indicando a

---

<sup>1</sup> IDEB é um indicador educacional que relaciona de forma positiva informações de rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiências) em exames padronizados como a Prova Brasil e SAEB. Para maior detalhamento técnico sobre o IDEB ver Texto para Discussão nº. 26 – *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)*, de Reynaldo Fernandes, disponível em <[www.publicacoes.inep.gov.br](http://www.publicacoes.inep.gov.br)>

necessidade de transparência na gestão dos recursos públicos destinados à educação.

Com base no IDEB, o MEC priorizou, para atendimento com ações de cooperação técnica e financeira, 1.242 municípios (BRASIL, 2007c<sup>2</sup>), localizados em todas as regiões do País, notadamente nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, todos com índices abaixo da média nacional (3,8). Esses municípios foram mobilizados, seus gestores convidados a assinar o Termo de Compromisso Todos Pela Educação e, conseqüentemente, a dar cumprimento às diretrizes estabelecidas, tendo como instrumento o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Mediante convênios com as prefeituras, a União se comprometeu a transferir, através do MEC, recursos financeiros e prestar assessoria técnica aos municípios. Conforme as regras definidas no Decreto, essa ajuda era condicionada à elaboração local do PAR, com vistas à implementação de diretrizes estabelecidas no Compromisso e ao cumprimento de metas intermediárias indicadas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Ou seja, a partir do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, em 2007, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos municípios, estados e Distrito Federal foram vinculadas à elaboração do Plano de Ações Articuladas - PAR. Assim, Planos de Ações Articuladas (PAR) plurianuais substituíram os convênios temporários, no caso de transferências de recursos financeiros, enquanto que para a assistência técnica foram gerados Termos de Cooperação Técnica.

## **2 O REGIME DE COLABORAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO PAR: FUNDAMENTOS E CARACTERÍSTICAS**

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é um plano integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Por sua vez, o PDE traduz-se como um plano executivo do Ministério da Educação (MEC) destinado a articular um

---

<sup>2</sup> A Resolução nº. 29/2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Plano de Metas, foi publicada apenas em 20 de junho de 2007.

conjunto de programas organizados em torno de quatro eixos: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

O Compromisso é uma das ferramentas de execução do PDE, no âmbito da Educação Básica. Do ponto de vista formal, como um documento, o PDE foi lançado em outubro de 2007. Todavia, a trajetória de construção do plano antecede a elaboração do documento norteador. A singularidade do PDE, como plano educacional, está exatamente neste processo de construção, pois o plano não surgiu a partir de um texto “fundador”, fato considerado comum nas formulações tradicionais de políticas educacionais. Ao contrário, o plano resultou de um processo flexível de articulação de ações, programas e iniciativas, algumas novas, outras já existentes no Ministério da Educação, oferecendo ferramentas de diagnóstico situacional e planejamento estratégico para municípios e estados, e tendo como foco um conjunto de diretrizes e metas objetivas de melhoria da qualidade da educação básica.

Quando situado no contexto em que foi gerado, o PDE pode ser entendido como uma resposta da área educacional às demandas políticas da conjuntura nacional do segundo mandato do governo Lula (2007-2010), na medida em que articulou a educação ao projeto nacional de desenvolvimento elaborado naquele momento. Neste sentido, o PDE pode ser compreendido como um meio de inserir a educação no cenário do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Daí a articulação entre os princípios estratégicos do PAC e os fundamentos teóricos que organizam a concepção do PDE, cuja base comum é o texto constitucional de 1988.

Os elementos teóricos que subsidiaram a formulação do PAC são oriundos dos princípios e objetivos fixados na Constituição de 1988, e se estruturam num conjunto de seis “pilares”: a visão sistêmica da educação; a noção de territorialidade; uma concepção articulada de desenvolvimento econômico e social; a compreensão do regime de colaboração como um compromisso fundado em diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, voltadas para a melhoria da qualidade da educação; e as noções de responsabilização e mobilização social.

A finalidade desse conjunto de fundamentos teóricos, segundo o documento, é expressar a articulação necessária entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e os nexos entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. Como afirma o documento oficial

o PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional (BRASIL, 2007a, p. 10-11).

Assim, o plano não postula uma ruptura com as diretrizes educacionais consolidadas desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Plano Nacional da Educação e outros documentos norteadores, mas lhes forneceria uma ferramenta concreta de execução de seus princípios e metas.

Para Saviani (2007), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é tido como o “carro-chefe” do PDE e constitui-se em uma estratégia utilizada para regulamentar o regime de colaboração com municípios, estados e Distrito Federal, e com a participação das famílias e da comunidade, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

O discurso enunciado pelo MEC anuncia que, com a efetivação das medidas que sustentam o Plano, podemos evoluir na qualidade educacional. Entretanto, Saviani (2007) ressalta que o Plano da forma como está apresentado não traz condições necessárias de alcance das medidas propostas. Tal fato se deve à debilidade de mecanismos de controle, o que deixa margem para manipulação de dados por parte dos municípios, tendo como único pretexto o recebimento de recursos, em prejuízo da melhoria da qualidade.

Neste sentido, Amorim (2011, p. 144), em estudo sobre a implementação do PAR nos municípios do Mato Grosso Sul, aponta que o grande atrativo para os municípios aderirem ao plano é a sua vinculação financeira:

a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pelos municípios se deu mais pelos convênios financeiros do que pelo alcance das 28 metas. Da mesma maneira, ao preencher o PAR, os gestores locais voltaram seus olhares mais para as ações que demandavam recursos que para as ações de assistência técnica.

O PDE tem como propósitos expressos nos documentos oficiais tornar o regime de colaboração um imperativo inexorável. O MEC se propõe a construir na

prática o propalado, mas pouco regulamentado, regime de colaboração<sup>3</sup>, comprometendo-se a ir ao encontro dos entes federados, para conhecer a sua realidade e assumir o compromisso de apoiá-los através de assistência técnica e financeira na execução de projetos e ações para a melhoria da qualidade da educação. Com esse fundamento, foi instituído o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual vem se desenvolvendo na relação direta do MEC com os municípios e estados através da elaboração de um diagnóstico da situação educacional local e a elaboração de um Plano de Ações Articuladas, conforme já mencionado.

O regime de colaboração, no âmbito da educação, conforme desenhado pelo MEC, efetiva-se numa posição de tensão e equilíbrio entre o controle central e a atuação local. Assim, no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação “a política, como estratégia, metas e meios, foi concebida centralmente, mas sua execução é descentralizada” (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 11), uma vez que o MEC oferece suporte e dá atribuições às redes escolares dos municípios com baixos índices educacionais. As autoras observam que a execução conta com a participação direta do poder central, pelo fato do MEC assegurar assistência para a formulação dos planos, o provimento de bases de dados, o acompanhamento da evolução do IDEB e a assistência técnica e financeira para as ações que forem planejadas a fim de melhorar a qualidade da educação.

Como se vê, o caráter técnico do plano mensura as condições de funcionamento das redes de ensino e o rendimento dos alunos através da realização de provas em larga escala, neste caso, o IDEB. Contudo, para Krawczyk (2008), mais do que a avaliação, o governo anseia intervir na coordenação das redes de ensino e fortalecer a capacidade regulatória, uma vez que vincula a sua assistência a resultados de desempenho.

De acordo com Luce e Farenzena (2007), o Plano de Metas pode ser caracterizado como uma “descentralização convergente”, considerando que as ações do MEC e do ente que adere ao Compromisso se agregam em torno de diretrizes gerais previamente estabelecidas. E essa agregação supõe a

---

<sup>3</sup> O regime de colaboração é um princípio relacional constituinte do complexo federativo, que deve garantir o direito dos cidadãos à educação e os interesses da sociedade nessa matéria. (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 10).

responsabilização rigorosa das partes envolvidas. Também pode ser caracterizada, segundo as autoras, como uma descentralização monitorada, considerando a exigência de um Planejamento de Ações Articuladas (PAR) e pela existência de um índice que será tomado como medida de avaliação das ações empreendidas.

Considerando as exigências do MEC em relação à realização de um diagnóstico e a elaboração do PAR, além de assumir o compromisso de atingir as metas estabelecidas pelo IDEB, Adrião e Garcia (2008, p. 782) destacam que as conexões entre avaliação, gestão e financiamento presentes no PDE e especificamente no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, não são inéditas. Pelo contrário, “foi na década de 1990, no bojo de mudanças radicais do papel do Estado na educação, que a avaliação passou a ser o instrumento principal de regulação prevendo que os recursos acompanhassem os bons resultados”.

Ainda de acordo com Adrião e Garcia (2008), a originalidade limita-se ao fato de não somente prescrever recursos financeiros vinculados a um bom rendimento institucional – seja quanto ao IDEB, seja quanto à capacidade de elaboração de planos de ação –, como também oferecer atendimento prioritário aos municípios com os mais baixos índices, que precisarão de mais apoio para melhorar sua situação educacional. Tratam-se, segundo o MEC, de municípios carentes de recursos financeiros e humanos que nunca conseguiram nenhum tipo de benefício, e por isso a educação que oferecem é tão precária.

Compreende-se que o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, no seu conteúdo e forma de implementação carrega os traços de um projeto que busca assegurar a universalização com qualidade. A concepção que o inspira,

reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo (BRASIL, 2007d, p. 05).

Dessa forma, o conjunto de políticas e ações desencadeadas pelo PDE, envolvendo a escola pública, a família, a comunidade e todas as formas de interação em que os indivíduos tomam parte, em especial no trabalho, constituem formas de organização no sentido de favorecer a autonomia e a socialização dos indivíduos na direção de uma resposta institucional.

Para Luce e Farenzena (2007, p. 10), a atuação dos governos em regime de colaboração na área da educação compreende mais do que prescrição, uma verdadeira criação política.

A prática de relações intergovernamentais é que traça ações mais ou menos colaborativas ou coordenadas [...] é marcadamente de cunho político, não obedecendo, sempre ou em linha de continuidade e cumulatividade, à lógica mais formal da legislação.

### **3 LIBERAÇÃO DE RECURSOS DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO: GT CAPITAIS E GRANDES CIDADES X MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS**

A liberação de recursos, ou seja, o estabelecimento de convênios, para a efetivação da assistência financeira e, também, a formalização de termos de cooperação para a efetivação da assistência técnica estavam vinculadas à realização de um diagnóstico da situação educacional local bem como à elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR. Em ambos os casos foi estabelecido pelo Decreto nº. 6.094/2007 e pela Resolução 29/2007- FNDE, que haveria uma priorização de atendimento de acordo com o IDEB dos municípios.

Inicialmente, o planejamento foi realizado junto aos municípios brasileiros priorizados, de acordo com critérios técnicos estabelecidos pelo MEC/FNDE, considerando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), nos anos iniciais do Ensino Fundamental de suas redes. Conforme a Resolução FNDE nº. 29, de 21 de junho de 2007, foram considerados prioritários 1.242 municípios (Anexo I da Resolução 29) em que o IDEB estava abaixo da média nacional (3,8).

Cabe destacar que a Resolução 29, no § 2º, estabelece que:

[...] as ações têm caráter suplementar e serão realizadas em regime de colaboração com os entes da federação, prioritariamente com os relacionados no Anexo I desta Resolução, objetivando contribuir para a melhoria das condições de acesso e permanência e do desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de educação. (RESOLUCAO/CD/MEC/FNDE/ N°. 029, 2007c, p.2)

A mesma Resolução destaca que as prioridades de atendimento serão de *assistência técnica* e *assistência financeira* a ações de gestão educacional, formação de professores e trabalhadores da educação, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura e recursos pedagógicos.

Num primeiro momento, foram ditos prioritários 1.242 municípios cujo IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental estava abaixo da média nacional. No entanto, em julho de 2007, antes de iniciar o processo de visita de consultores treinados e contratados pelo MEC aos municípios prioritários, para auxiliá-los na formulação do PAR, foi criado pelo ministério o chamado GT Capitais e Grandes Cidades. Este tinha o objetivo de ser uma nova estratégia de agrupamento de entes da federação, visando dar novas consequências às ações postas pelo PDE e às 28 diretrizes e metas estipuladas pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Esse GT reúne 174 municípios com mais de 150 mil habitantes incluindo as capitais dos estados brasileiros.

O objetivo deste artigo é, justamente, comparar a liberação de recursos financeiros entre os municípios prioritários e os municípios integrantes do GT Capitais e Grandes Cidades, na primeira edição do PAR. Para tanto, foram utilizados como fonte de dados o Relatório Público do PAR, disponível no site do MEC, bem como os dados disponíveis no link “Painel de Controle do MEC”. Cabe destacar que esse último, disponibiliza a relação de convênios efetuados com cada município brasileiro. No entanto, é importante destacar que as informações disponíveis no “Painel de Controle” no link “Convênios”, por vezes, diferem das informações disponibilizadas no link “Liberação de Recursos do FNDE”, constante no link “Relatório Público do PAR”. Por esse motivo, utilizamos também as informações disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal para complementação dos dados.

Portanto, todos os dados aqui apresentados foram extraídos de bases públicas disponibilizadas pelo MEC e compilados em quadros de elaboração própria.

### 3.1 RECURSOS FINANCEIROS PARA O GT CAPITAIS E GRANDES CIDADES

Os municípios integrantes do GT Capitais e Grandes respondem por 24.315.309 milhões de estudantes, ou seja, 46,2% das matrículas na educação

básica. No entanto, a grande maioria deles apresenta um IDEB igual ou superior à média nacional. Tanto que, ao confrontarmos a lista dos 1.242 prioritários com a relação de municípios pertencentes ao GT, verificamos que apenas 07 (sete)<sup>4</sup> municípios aparecem nas duas listas. Cabe destacar ainda, que o MEC não tornou público nenhum documento oficial considerando o GT como prioritário no atendimento às ações do PAR. A prioridade talvez tenha justificativa na representatividade de matrículas e, por consequência, na maior visibilidade do Plano. Efetivamente, ainda que existam critérios técnicos relevantes, é possível considerar que a composição do GT, e o papel que ele passou a ter na distribuição dos recursos, se devem mais a fatores de ordem política.

Apresentamos no quadro 1, os dados relativos à liberação de recursos financeiros do PAR para as capitais dos estados brasileiros e que compõe o GT. Optamos por apresentar os dados somente das capitais e não da totalidade dos municípios do GT, porém no estado do Mato Grosso disponibilizamos também os dados de Várzea Grande e Rondonópolis, que juntamente com Cuiabá, fazem parte do GT local.

**Quadro 1 - Distribuição de recursos via PAR para o GT Capitais e Grandes Cidades.**

Município/ UF	IDEB			Valor empenhado	Valor repassado	Saldo da Conta Corrente (A)	Saldo de Aplicações (B)	Último repasso
	2005	2007	2009					
Salvador/BA	2,8	3,8	3,7	2.727.513,29	2.370.775,20	0,00	1.805.728,68	04/04/08
São Luís/MA	3,6	4,0	4,3	3.781.370,89	3.527.158,49	0,00	2.051.639,71	30/10/09
Natal/RN	3,3	3,7	3,7	2.135.371,95	2.135.371,95	ND	ND	08/07/08
Fortaleza/CE	3,2	3,4	3,9	<b>4.932.963,09</b>	4.817.291,49	0,00	1.468.867,32	06/06/09
Maceió/AL	3,1	3,6	3,8	2.871.866,85	2.748.621,75	0,00	1.863.215,84	06/12/08
João Pessoa/PB	2,9	3,5	4,0	----	----	---	----	
Recife/PE	3,2	3,8	4,1	4.729.903,09	4.729.903,09	ND	ND	02/06/10
Teresina/PI	4,2	4,4	5,2	3.316.994,86	3.145.467,56	0,00	787.268,27	28/01/10
Aracaju/SE	2,9	3,3	3,5	---	----	---	----	----
Belém/PA	3,0	3,4	3,9	----	----	----	---	---
Macapá/AP	3,4	3,5	4,0	----	---	---	---	---
Manaus/AM	3,5	3,5	3,5	230.353,20	153.568,80	0,00	177.322,84	30/12/09
Rio Branco/AC	4,1	4,4	5,0	----	---	---	----	----
Porto Velho/RO	3,5	3,8	4,1	----	----	---	----	---
Boa Vista/RR	3,9	4,4	4,7	116.661,60	77.774,40	0,00	86.241,26	30/12/09
Palmas/TO	3,8	4,4	5,6	----	----	----	----	---
Goiânia/GO	3,9	4,2	5,1	----	----	----	----	---
Distrito	4,8	5,0	5,6	----	----	----	----	---

<sup>4</sup> Municípios que fazem parte do GT e também da relação de municípios prioritários (Anexo I Resolução 29): Belford Roxo/RJ; Campos dos Goytacazes/RJ; Duque de Caxias/RJ; Macapá/AP; Camaçari/BA; Juazeiro/BA; Rio Grande/RS

Federal/DF									
Cuiabá/MT	3,7	4,1	4,5	1.385.850,00	1.385.850,00	0,00	1.442,10	27/06/08	
Várzea Grande/MT	3,9	4,2	4,6	650.991,11	650.991,11	ND	ND	29/02/08	
Várzea Grande/MT	3,9	4,2	4,6	1.386.000,00	1.386.000,00	ND	ND	04/07/08	
Rondonópolis/MT*				1.683.000,00	841.500,00	ND	ND	30/12/10	
Campo Grande/MS	4,2	5,1	5,2	2.670.653,76	2.653.823,76	0,00	83.341,55	21/08/09	
Belo Horizonte/MG	3,7	3,4	3,8	9.108.808,29	9.108.808,29	0,00	254.468,82	05/12/08	
São Paulo/SP	4,1	4,3	4,7	----	----	---	---	---	
Rio de Janeiro/RJ	4,2	4,5	5,1	----	----	---	---	---	
Vitória/ES	4,1	4,2	4,8	1.060.885,55	1.025.443,55	665,59	310.000,00	03/10	
Curitiba/PR	4,7	5,1	5,7	----	----	----	----	----	
Florianópolis/S C	4,2	5,0	5,2	1.178.250,85	1.028.226,23	1.502,46	225.962,22	03/10	
Florianópolis/S C	4,2	5,0	5,2	3.880.000,00	3.366.000,00	0,00	483.696,72	07/08	
Porto Alegre/RS	3,6	3,9	4,1	----	----	----	----	----	
<b>TOTAL</b>				<b>47.847.438,38</b>	<b>45.152.575,67</b>	<b>2.168,05</b>	<b>9.599.195,33</b>	-----	

**Fonte:** Painel de Controle do MEC. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br>> Quadro elaborado pela autora.

\* Os dados do município de Rondonópolis/MT estão disponíveis apenas no Portal da Transparência, no sistema do FNDE não constam convênios referentes ao PA.

No quadro 1, são apresentados os valores empenhados e repassados para as capitais dos estados brasileiros. Os dados indicam que as capitais da região nordeste foram as que mais receberam recursos, em torno de 54% do total liberado entre os anos de 2008 e 2010. Cabe destacar que, das sete capitais nordestinas que obtiveram recursos financeiros do PAR, apenas uma (Teresina/PI) apresentou IDEB acima da média nacional. As demais apresentaram IDEB entre 2,8 e 3,6, portanto abaixo da média que, em 2007, era de 3,8.

Na região norte, apenas duas capitais (Manaus/AM e Boa Vista/RR) receberam recursos do PAR, juntas somaram R\$231.343,20, ou seja pouco mais de 0,5 % do total liberado, sendo que o primeiro repasse foi efetivado em 2008 e o último em 2009.

Com relação à região centro-oeste, apenas as capitais Cuiabá/MT e Campo Grande/MS foram beneficiadas com recursos financeiros, de forma que a primeira recebeu recursos em 2007 e 2008 e a segunda, em 2007 e 2009.

No sudeste, apenas Belo Horizonte/MG e Vitória/ES receberam recursos. Neste caso, o que mais chamou a atenção foi o valor repassado à capital de Minas Gerais: R\$ 9.108.808,29 (que representa 22% do total liberado), destaca-se que os repasses foram efetuados entre 2007 e 2008. Esse valor corresponde,

aproximadamente, à somatória dos recursos repassados às capitais da região sul, norte, centro-oeste e também ao município de Vitória/ES, que faz parte da região sudeste. Esse desequilíbrio na distribuição dos recursos permite que se formule a seguinte indagação: qual foi o critério utilizado? Provavelmente, não foi o IDEB, ainda que Belo Horizonte tenha um apresentado um índice de 3,7 para os anos iniciais do ensino fundamental, portanto abaixo da média nacional de 3,8. Uma hipótese é que o critério utilizado tenha sido o tamanho da rede de ensino, considerando o número de alunos matriculados. Porém, outra explicação possível talvez esteja no âmbito das articulações políticas e não nos critérios técnicos. Como afirma Araújo (2010), a governabilidade não se caracteriza pela capacidade técnica de governar, mas sim pela capacidade de articulação política.

Na região sul, Florianópolis/SC foi contemplado com dois convênios que somam R\$4.694.226,23. Cabe destacar que, para a capital catarinense não foi possível visualizar as ações que compõe o PAR, porque o sistema simplesmente acusou que este município não possui PAR<sup>5</sup>. Ora, conforme mencionado anteriormente, o estabelecimento de convênios e/ou termo de cooperação técnica estão condicionados à elaboração do PAR. Neste caso, indaga-se: como foi possível a liberação de recursos sem a existência do referido o Plano?

Além do demonstrativo acerca dos valores empenhados e repassados, o quadro 1 também mostra o montante de recursos já utilizados e o quanto foi aplicado em instituição financeira. Cabe destacar que, de acordo com o Art. 116 § 4º da Lei nº. 8.666/93<sup>6</sup>, os recursos transferidos à conta dos convênios, enquanto não utilizados, deverão ser, obrigatoriamente, aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês; e em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreado em títulos da dívida pública federal, quando a sua utilização ocorrer em prazo inferior a um mês. Destaca-se, ainda, que os rendimentos das aplicações financeiras deverão ser aplicados no objeto do convênio, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas aplicáveis aos demais recursos recebidos.

---

<sup>5</sup> Informação disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>> acesso feito em vários dias do mês de julho de 2011.

<sup>6</sup> A Lei nº. 8.666/93 regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Dessa forma, observa-se no quadro 1, que as Capitais utilizaram apenas parte dos recursos repassados, sendo que todas apresentam valores em aplicações financeiras. Destaca-se Cuiabá/MT, que utilizou praticamente 100% dos R\$1.385.850,00 recebidos em convênios do PAR, uma vez que em aplicações encontramos apenas R\$1.442,10. Por outro lado, temos São Luís/MA que mantém em aplicações financeiras cerca de 42% do valor recebido.

### 3.2 LIBERAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PARA OS MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS

Além dos recursos liberados para o GT Capitais e Grandes Cidades, apresentamos a seguir a liberação de recursos para os municípios prioritários. No entanto, considerando o grande número de municípios (1.242), optou-se por trabalhar com uma amostra de 05 municípios por UF, exceto para o Estado do Mato Grosso, para o qual apresentaremos os dados de todos os municípios prioritários. Os quadros a seguir apresentam os dados por região.

#### 3.2.1 Municípios prioritários da Região Norte

**Quadro 2 -** Relação de municípios prioritários da Região Norte.

UF	Município	IDEB(2005)	IDEB(2007)	IDEB(2009)	Valor Repassado (R\$)
AC	Acrelândia	2,8	3,2	3,7	0,00
AC	Brasiléia	3,3	3,6	4,6	0,00
AC	Manoel Urbano	1,7	2,5	4,0	0,00
AC	Feijó	2,3	3,3	3,4	0,00
AC	Sena Madureira	2,5	2,9	4,0	0,00
AP	Cutias	3,2	2,8	3,3	0,00
AP	Ferreira Gomes	2,1	2,8	3,0	0,00
AP	Porto Grande	2,4	2,7	3,2	0,00
AP	Oiapoque	2,8	2,8	3,7	0,00
AP	Macapá	3,4	3,5	4,0	0,00
AM	Anamá	2,7	3,4	3,8	0,00
AM	Coari	2,4	2,9	2,9	0,00
AM	Fonte Boa	2,1	3,6	4,0	0,00
AM	São Gabriel da Cachoeira	2,4	3,2	---	<b>2.277.000,00</b>
AM	Tabatinga	2,4	2,5	3,2	0,00
RO	Buritis	3,1	3,9	4,2	0,00
RO	Teixeirópolis	3,2	3,9	4,0	0,00

RO	Machadinho d'Oeste	2,5	--	---	0,00
RO	Nova União	3,0	3,5	3,5	0,00
RO	Rio Crespo	3,1	2,8	3,6	0,00
RR	Alto Alegre	2,9	3,3	3,6	0,00
RR	Normandia	2,7	3,2	3,6	0,00
RR	São João da Baliza	3,6	3,9	4,0	0,00
RR	Mucajá	2,9	3,3	3,6	0,00
RR	Pacaraima	3,2	3,9	3,4	0,00
PA	Acará	2,3	2,6	3,6	0,00
PA	Senador José Porfírio	1,9	2,7	3,9	0,00
PA	Anapu	2,0	2,3	3,0	0,00
PA	Cametá	2,4	2,6	2,7	0,00
PA	Sapucaia	1,9	3,4	3,3	0,00
TO	Lizarda	2,5	2,8	3,4	0,00
TO	Piraque	2,8	3,4	3,8	0,00
TO	Sampaio	2,9	3,3	3,4	0,00
TO	Sítio Novo do Tocantins	2,4	4,2	---	141.491,18 (mobiliário PAR)
TO	Araguatins	2,9	3,3	3,8	0,00
<b>Total</b>	-----	----	---	---	<b>2.418.491,18</b>

Fonte: Painel de Controle do MEC. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br>> e Portal da Transparência. Quadro elaborado pela autora.

Com relação aos dados do quadro 2, não há muito a discutir, pois apenas dois municípios prioritários receberam recursos financeiros do PAR. O primeiro, São Gabriel da Cachoeira/AM, recebeu o valor de R\$2.277.000,00 por ser um município com uma população indígena em torno de 95%. Cabe destacar que dos 175 municípios que têm rede municipal indígena, 60 estão entre os 1.242 prioritários. Os dirigentes educacionais dessas localidades foram mobilizados com o objetivo de formular e apresentar propostas específicas para integrar o Plano de Ações Articuladas (PAR) Indígena.

### 3.2.2 Municípios prioritários da região Nordeste

**Quadro 3 - Relação de municípios prioritários da Região Nordeste.**

UF	Município	IDEB(2005)	IDEB(2007)	IDEB(2009)	Valor Repassado (R\$)
AL	Água Branca	2,3	2,9	3,2	0,00
AL	Branquinha	2,2	3,0	3,1	0,00
AL	Jacuípe	1,8	2,9	3,6	0,00
AL	Olivença	2,3	2,4	3,4	101.073,06 (Mobiliário PAR) 17/01/2011

AL	Joaquim Gomes	2,5	3,2	2,9	0,00
BA	Aurelino Leal	2,0	2,4	2,9	0,00
BA	Maracás	2,5	3,3	---	310.377,37 (Mobiliário PAR) 17/01/2011
BA	Juazeiro	2,7	3,4	3,6	548.753,04 (Mobiliário PAR) 18/03/2011
BA	Nilo Peçanha	1,9	2,1	2,1	0,00
BA	Wenceslau Guimarães	1,7	2,5	2,8	0,00
CE	Chorozinho	2,5	2,9	3,4	0,00
CE	Salitre	1,8	2,7	3,3	0,00
CE	Orós	2,6	2,9	3,4	0,00
CE	Boa Viagem	2,4	3,8	4,1	652.764,82 (Mobiliário PAR) 17/05/2011
CE	Ipu	2,2	3,1	4,0	0,00
MA	Afonso Cunha	2,7	2,8	3,2	0,00
MA	Duque Bacelar	2,2	2,5	3,6	0,00
MA	Fortuna	2,5	3,3	3,8	0,00
MA	Marajá do Sena	1,8	2,5	2,5	0,00
MA	Timbiras	2,3	3,2	3,2	0,00
PB	Bayeux	2,5	2,9	3,3	0,00
PB	Capim	2,1	2,3	2,8	0,00
PB	Lagoa Seca	2,6	3,7	4,4	0,00
PB	Pilar	2,3	2,8	2,8	105.225,12 (Mobiliário PAR) 03/03/2011
PB	São Bento	1,7	2,6	3,0	0,00
PE	Alagoinha	2,6	2,6	3,3	0,00
PE	Gameleira	2,4	2,6	3,2	0,00
PE	Lagoa do Ouro	2,2	2,9	3,6	0,00
PE	Paudalho	2,6	3,1	3,3	0,00
PE	Vertentes	2,4	2,6	3,3	0,00
PI	Altos	2,7	3,2	3,8	0,00
PI	Curralinhos	2,1	2,8	2,7	0,00
PI	José de Freitas	2,5	2,8	3,4	0,00
PI	Patos do Piauí	2,2	3,1	5,4	0,00
PI	Pimenteiras	2,0	2,6	---	0,00
RN	Açu	2,2	2,8	3,1	124.237,08 (Mobiliário PAR) 17/01/2011
RN	Caraúbas	2,5	3,1	3,5	0,00
RN	Brejinho	2,1	3,0	3,2	0,00
RN	Japi	1,8	2,7	2,7	0,00
RN	Rio do Fogo	1,7	3,1	2,7	0,00

SE	Carira	2,4	3,2	2,7	143.097,57 (Mobiliário PAR) 17/03/2011
SE	Aquidabã	1,0	3,0	3,3	0,00
SE	Ilha das Flores	2,5	2,8	2,9	0,00
SE	Neópolis	1,9	2,5	---	0,00
SE	Pinhão	2,5	3,3	2,8	0,00
<b>Total</b>	-----	-----	---	---	<b>1.985.528,06</b>

Fonte: Painel de Controle do MEC. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br>> e Portal da Transparência. Quadro elaborado pela autora.

Os dados do quadro 3 mostram que os municípios prioritários da região nordeste obtiveram recursos de forma mais equitativa, quando comparado com os valores repassados aos municípios da região norte. Porém, é evidente que o montante liberado fica muito aquém do esperado, uma vez que essa região era tida como prioritária para receber recursos do PAR.

### 3.2.3 Municípios prioritários da região Centro-Oeste

**Quadro 4 -** Relação de municípios prioritários da Região Centro-Oeste.

UF	Município	IDEB(2005)	IDEB(2007)	IDEB(2009)	Valor Repassado (R\$)
GO	Águas Lindas de Goiás	2,9	3,7	3,7	0,00
GO	Cavalcante	3,1	3,3	3,8	0,00
GO	Simolândia	2,9	3,5	3,6	0,00
GO	Mambaí	2,4	3,6	3,8	0,00
GO	Nova Crixás	3,0	3,5	3,6	0,00
MS	Amambaí	2,9	3,9	4,4	0,00
MS	Coxim	3,0	3,4	4,2	0,00
MS	Juti	2,6	3,1	3,5	0,00
MS	Mundo Novo	2,0	2,8	3,6	0,00
MS	Novo Horizonte do Sul	2,6	3,0	3,4	0,00
MT	Dom Aquino	1,5	4,3	3,9	0,00
MT	Jauru	2,4	4,1	4,7	841.037,64
MT	Rosário Oeste	2,0	4,0	3,6	0,00
MT	Nova Nazaré	2,7	2,8	5,2	0,00
MT	Porto Estrela	2,8	3,4	4,0	0,00
MT	Bom Jesus do Araguaia	2,5	2,9	ND	0,00
MT	Campinápolis	2,2	3,3	3,9	0,00
MT	Guarantã do Norte	2,8	4,2	3,9	249.975,10
MT	Indiavaí	1,9	3,5	3,5	0,00
MT	Ipiranga do Norte	2,4	4,9	5,5	885.845,57
MT	Itauba	0,7	4,5	5,2	231.081,01
MT	Nova Maringá	2,6	4,4	4,5	100.229,19
MT	Planalto da Serra	2,4	3,8	4,3	0,00
MT	Poconé	2,7	3,5	3,7	0,00
MT	Pontal do Araguaia	2,3	3,8	4,6	0,00

MT	Santa Cruz do Xingu	2,1	3,5	4,4	0,00
MT	Santa Rita do Trivelato	2,2	4,8	4,4	0,00
MT	Santo Afonso	2,8	4,5	4,8	0,00
MT	Sapezal	2,0	4,4	4,6	0,00
MT	Vila Bela da Santíssima Trindade	2,7	3,4	3,9	229.040,42
MT	Novo Santo Antonio	1,4	2,9	3,7	0,00
<b>Total</b>	-----	----	----	---	<b>2.537.208,93</b>

**Fonte:** Paineis de Controle do MEC. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br>> e Portal da Transparência. Quadro elaborado pela autora.

Para a região centro-oeste, tomamos por base todos os municípios prioritários do Estado do Mato Grosso e, para as demais UF, utilizamos apenas uma amostra de cinco municípios.

Apenas seis municípios da região centro-oeste receberam recursos financeiros do PAR, sendo todos do Estado do Mato Grosso. No entanto, é importante notar que municípios com os mais baixos IDEBs, como é caso de Novo Santo Antonio/MT (1,4) e Dom Aquino/MT (1,5) não tiveram convênios efetivados. Assim como em outros repasses já verificados, ao que parece, também no Mato Grosso, os critérios técnicos não foram os únicos adotados para orientar o processo de transferência de recursos financeiros.

Cabe ainda destacar que os municípios de Ipiranga do Norte, Itauba, Nova Maringá, Jauru, Guarantã do Norte e Vila Bela da Santíssima Trindade tiveram recursos repassados por meio de convênio. Os convênios desses municípios estão disponíveis apenas no Portal da Transparência, sendo que os três primeiros trazem a seguinte descrição do objeto: "Este convênio tem por objeto a construção de escola(s), em atendimento ao Plano de Ações Articuladas – PAR - no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação"<sup>7</sup>.

O município de Vila Bela da Santíssima Trindade tem o Convênio 701634/2010, que apresenta como descritor do objeto: "a formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar, em atendimento ao Plano de Ações Articuladas - PAR, no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação".

Por sua vez, o Convênio 700313 do município de Jauru, tem por objeto reforma e ampliação de escola(s), enquanto o Convênio 702180 do município de

<sup>7</sup> São eles, respectivamente: Ipiranga do Norte - Convênio 703563/2010; Itauba - Convênio 657759/2009 e Nova Maringá - Convênio 656634/2009

Guarantã do Norte o objeto é a reforma e ampliação de polo presencial da universidade aberta - UAB.

Todavia, quando observamos o PAR, na versão disponível no relatório público dos referidos municípios, não encontramos ações de assistência financeira por parte do MEC, mas apenas ações de assistência técnica. Por exemplo, no caso de Vila Bela da Santíssima Trindade, o que chama a atenção é fato de que no PAR do município, a ação relacionada ao Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade, tem como forma de execução por parte do MEC a assistência técnica, e não a financeira.

Dois aspectos que deve ser ressaltados, portanto, e que estão relacionados aos mecanismos de divulgação de informações públicas e ao controle social, nos 6 (seis) casos acima mencionados, é que, em primeiro lugar, as informações disponíveis sobre o PAR não estavam no site do FNDE, mas tão somente puderam ser obtidas no Portal da Transparência; e em segundo lugar, o PAR, na versão do relatório público não serve como base de consulta para exercício de controle social, para as ações de assistência financeira.

### 3.2.4 Municípios prioritários da região Sudeste

**Quadro 5 -** Relação de municípios prioritários da Região Sudeste.

UF	Município	IDEB(2005)	IDEB(2007)	IDEB(2009)	Valor Repassado (R\$)
ES	Alto Rio Novo	3,7	4,4	5,0	0,00
ES	Itapemirim	3,6	3,8	4,2	0,00
ES	Guaçuí	3,2	3,8	4,6	0,00
ES	Mucuruci	2,9	4,7	5,0	0,00
ES	Ponto Belo	3,3	4,3	4,7	0,00
MG	Carvalhos	2,8	4,2	6,2	0,00
MG	Rio do Prado	2,9	3,0	---	0,00
MG	José Raydan	2,7	4,3	7,5	0,00
MG	Fronteira dos Vales	2,9	3,5	3,9	0,00
MG	Capitão Enéas	2,9	3,1	3,6	0,00
RJ	<b>Belford Roxo</b>	<b>3,5</b>	<b>3,6</b>	<b>3,7</b>	993.749,37
RJ	Nilópolis	3,0	3,9	3,6	0,00
RJ	<b>Duque de Caxias</b>	<b>3,3</b>	<b>3,7</b>	<b>3,8</b>	1.728.045,00
RJ	Rio das Flores	3,5	4,1	4,5	0,00

RJ	Quissamã	3,2	4,5	4,6	0,00
SP	Canitar	3,7	4,8	5,1	0,00
SP	Queiroz	3,2	3,5	5,4	0,00
SP	Arapeí	3,5	4,6	6,0	0,00
SP	Jardinópolis	3,7	5,2	5,2	0,00
SP	Vargem	3,5	4,1	4,8	0,00
<b>Total</b>	----	---	---	----	<b>2.721.794,37</b>

**Fonte:** Painel de Controle do MEC. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br>> e Portal da Transparência. Quadro elaborado pela autora.

Com relação à região sudeste, os dados mostram que apenas dois municípios, sendo ambos do estado do Rio de Janeiro, foram contemplados com recursos do PAR. Neste caso, pode-se destacar que tanto Belford Roxo, quanto Duque de Caxias, além de fazerem parte da lista de municípios prioritários também compõe a relação de municípios integrantes do GT Capitais e Grandes Cidades, conforme mencionado anteriormente. Portanto, se considerarmos que na amostra em questão temos 20 municípios prioritários, sendo que destes 11 apresentam IDEB inferior ao verificado para Belford Roxo e Duque de Caxias, pode-se supor que não foi obedecido o critério técnico, qual seja, o do mais baixo IDEB, para a liberação dos recursos do PAR. Ou seja, ao que tudo indica estes dois municípios só receberam o recurso por fazerem parte do GT e não porque eram prioritários com base na Resolução 29.

### 3.2.5 Municípios prioritários da região Sul

**Quadro 6 -** Relação de municípios prioritários da Região Sul.

UF	Município	IDEB(2005)	IDEB(2007)	IDEB(2009)	Valor Repassado (R\$)
PR	Jacarezinho	3,1	4,1	4,5	0,00
PR	Ivaté	2,3	4,9	4,7	0,00
PR	Mauá da Serra	3,3	4,9	5,4	0,00
PR	Ramilândia	3,5	5,4	6,0	0,00
PR	Tunas do Paraná	2,9	3,1	3,9	0,00
RS	Arroio Grande	3,2	3,7	3,7	0,00
RS	Capão do Leão	3,0	4,0	4,1	0,00
RS	Herval	2,9	3,9	4,0	0,00
RS	Paim Filho	3,2	4,2	4,6	0,00
RS	Arvorezinha	2,9	4,0	4,2	0,00
SC	Calmon	3,4	3,8	4,4	0,00
SC	Galvão	3,1	3,4	4,4	0,00
SC	Papanduva	3,3	4,7	5,6	0,00

SC	Tangará	3,5	4,5	4,6	0,00
SC	Entre Rios	3,6	4,5	---	0,00
TOTAL		---	---	---	0,00

**Fonte:** Painel de Controle do MEC. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br>> e Portal da Transparência. Quadro elaborado pela autora.

Conforme demonstrado no quadro 6, nenhum município prioritário da região Sul recebeu recursos financeiros do PAR.

No quadro 7, apresentamos de forma sintética, os valores repassados por região. Em linhas gerais, a região nordeste que foi considerada pelo Ministério da Educação, como prioritária por apresentar os mais baixos IDEB, foi a que proporcionalmente menos recebeu recursos financeiros, algo em torno de 18% do total liberado. Em contrapartida, as regiões Norte, Sudeste, Centro-Oeste e Sul receberam 22%, 25%, 22% e 0% respectivamente. Porém, não podemos deixar de ressaltar que na Região Norte, o município de São Gabriel da Cachoeira recebeu R\$2.277.000,00, ou seja, mais de 90% do total liberado para a região.

No caso da região Sudeste, conforme já indicado no item 3.2.4, os dois municípios beneficiados fazem parte do GT Capitais e Grandes Cidades. Com isso, entende-se que os municípios do GT foram priorizados em detrimento dos municípios prioritários a partir do IDEB, uma vez que nenhum outro município foi beneficiado.

**Quadro 7 - Síntese dos valores repassados por Região aos municípios prioritários.**

Região	Valor Repassado (R\$)
Norte	2.418.491,18
Nordeste	1.985.528,10
Centro-Oeste	2.537.208,93
Sudeste	2.721.794,37
Sul	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>11.109.218,77</b>

**Fonte:** Dados dos Quadros 2, 3, 4, 5 e 6. Elaboração da autora.

Outro aspecto a destacar diz respeito à forma de aplicação dos recursos repassados. Conforme indicado no quadro 3, para todos os municípios da Região Nordeste e um da Região Norte aparece a indicação “*Mobiliário PAR*”.

A ação que resulta em convênio “*Mobiliário*”, no PAR está na *Dimensão 4 - Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos; Área: 4.1 - Instalações físicas gerais; Indicador: 4.1.5 - Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário* Subação:

4.1.5 (28) - *Adquirir mesas, carteiras e cadeiras para professores e alunos de escolas de Educação Básica.* Como esse foi o único tipo de convênio firmado com os municípios prioritários da região nordeste, entende-se que, ao menos, uma parcela de alunos e professores desses municípios terá, em curto prazo, mesas e cadeiras novas. Resta saber qual será a real influência deste novo mobiliário no desempenho pedagógico dos alunos. A literatura internacional tem mostrado que os fatores associados ao bom rendimento escolar não apresentam relação direta com as questões de infraestrutura. Contudo, no Brasil, como os recursos disponíveis às escolas públicas são muito escassos, faltando materiais básicos, qualquer melhoria, mesmo sendo apenas de mobiliário pode apresentar impactos positivos no desempenho dos estudantes (FRANCO; BONAMINO, 2005). Cabe questionar, porém, se esse mobiliário ficará em salas adequadas, uma vez que não foram encontradas ações de adequação, reforma, e/ou construção de instalações físicas.

Ainda com relação à ação referente ao mobiliário, cabe destacar que o FNDE lançou, em 2009, o pregão eletrônico<sup>8</sup> nº. 36/2009, cuja ideia central baseia-se na prerrogativa do governo federal realizar um único processo de compra. Desta forma, após a efetivação do pregão, o FNDE antes de gerar o convênio para a ação “Mobiliário PAR”, sugeriu que esses municípios aderissem à ata de registro de preços, fruto do pregão eletrônico. Tanto que os convênios trazem como anexo o termo de adesão ao pregão e o PTA deixando claro que a forma de aquisição do objeto do convênio será via adesão à ata de registro de preços 06/2009/FNDE.

Ou seja, para alguns municípios prioritários, houve a liberação de recurso financeiro, mas a forma de aquisição do objeto não foi por livre escolha. Neste caso, quem escolheu e determinou como e o que adquirir foi o FNDE.

Com isso, podemos concluir que a relação entre a União e os entes federados manteve a tradição, ou seja, se mostrou de forma concentradora e hierarquizada. Porém, de acordo com os dados apresentados, essa “tradição” coube apenas aos municípios prioritários (carentes de recursos financeiros e humanos), pois para os

---

<sup>8</sup> Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, onde a disputa pelo fornecimento se dá através de sessão pública, presencial ou eletrônica, por meio de propostas e lances, para a classificação e habilitação do licitante que ofertou o menor preço. O Pregão Eletrônico tem sua regulamentação na Lei nº. 10.520/02, que estabeleceu em seu § 1º, do art. 1º, que o pregão poderá ser realizado por meio de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

municípios do GT Capitais e Grandes Cidades não foi verificada nenhuma ação específica de “mobiliário” ou outro objeto que levasse a realização de pregão para compra única.

Assim, o PAR, embora surja da disposição de inserir um componente participativo, não consegue reverter o caráter “de cima pra baixo” da política educacional. E, de acordo com Cury (2008), no caso dos municípios pequenos, a situação se agrava, pois capacidade financeira é reduzida e muitos deles vivem à base de transferências dos governos estaduais e do próprio governo federal, fortalecendo a relação de dependência.

### 3.3 ANÁLISE CONJUNTA DOS RECURSOS LIBERADOS PARA O GT CAPITAIS E GRANDES CIDADES E MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS

Como vimos, o GT Capitais e Grandes Cidades teve a liberação de mais de 47 milhões de reais do PAR, considerando aqui, para fins de análise, apenas os dados das capitais. Por outro lado, os municípios prioritários receberam apenas 11 (onze) milhões de reais.

Com isso, a “*prioridade*” de atendimento no que diz respeito à liberação de recursos financeiros do PAR ficou a cargo do GT e não dos municípios priorizados pela Resolução 29.

É importante destacar que, com o objetivo de implantar o PAR nos municípios prioritários, além de contratar consultores para visitar esses municípios, o MEC tomou duas providências: fez parceria com 17 universidades públicas e com o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) para que essas instituições auxiliassem as prefeituras nas tarefas de diagnóstico e elaboração dos planos.

O que chama a atenção é a liberação de recursos financeiros, ou seja, o pagamento que o CENPEC recebeu para auxiliar as prefeituras na elaboração do PAR: R\$9.485.506,42, conforme mostram os dados do sistema do FNDE e do Portal da Transparência do Governo Federal<sup>9</sup>. No entanto, nesse valor também constam serviços/atividades vinculadas à realização da Olimpíada de Língua Portuguesa.

---

<sup>9</sup> Convênio: 832006/2007. Data de Pagamento: 25/OUT/2007. Objeto do Convênio: “Este convênio tem por objeto conceder apoio financeiro ao Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade brasileira tem avançado nas conquistas para se consolidar como uma sociedade democrática de direito. Mas, vários são os desafios a enfrentar quando pensamos em princípios e valores como equidade, controle social e transparência. Em especial, quando os aplicamos à construção do estado brasileiro e à condução das políticas públicas, ao sistema federativo e ao regime de colaboração.

Recentemente publicado, o Relatório de Observação nº 2, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social- CDES, que trata dos indicadores de iniquidade do sistema tributário nacional, afirma que a organização dos sistemas federativos deve ser regida por dois princípios básicos: o da subsidiariedade e o da equidade. O primeiro indica que a distribuição de encargos na federação deve privilegiar a esfera local de governo como executora das políticas públicas. O segundo recomenda que todo o cidadão de um país deva ter acesso a um nível mínimo de serviços públicos, independentemente do local onde reside.

Dado que os municípios não possuem bases para cumprir suas obrigações, as transferências intergovernamentais equilibram as obrigações de gasto com os meios de financiamento, possibilitando a satisfação do princípio da equidade, ou seja, mesmo as localidades com indicadores socioeconômicos fragilizados, devem ser capazes de oferecer serviços públicos condizentes com as necessidades de sua população.

No entanto, segundo esse mesmo relatório, em 2009, o orçamento médio per capita dos dez municípios mais ricos (R\$ 9.478) superou 18 vezes o orçamento médio por habitante dos dez municípios mais pobres (R\$ 512). Por outro lado,

quando consideradas as transferências intergovernamentais, verifica-se que os dez municípios mais ricos receberam (R\$ 7.497) 20 vezes mais transferências do que os dez municípios mais pobres (R\$ 373). Diante desse quadro o relatório afirma que:

embora considerem extremos, esses indicadores são bastante ilustrativos para demonstrar que o sistema de transferências entre esferas de governo no Brasil, ao invés de perseguir a equalização entre os montantes de recursos a disposição das unidades locais, tende a favorecer a desigualdade. (BRASIL, 2010, p. 30).

No âmbito da educação, o governo federal, por meio do decreto Nº. 6.094/2007, acenava justamente com a necessidade de reverter esse quadro mais geral das relações intergovernamentais da federação, ou seja, de criar condições para aqueles municípios que mais necessitam pudessem receber os recursos e apoios necessários da União para oferecer ensino público de qualidade.

Nessa direção, o MEC se propôs, por meio do IDEB, a identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis e organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos. Todavia, não está claro para quem se debruça sobre o tema, qual foi o critério que tornou, para o MEC, o caso dos municípios pertencentes ao GT mais dramático em termos financeiros do que a precariedade verificada pelo IDEB nos municípios prioritários constantes da Resolução 29.

Segundo o MEC, os municípios prioritários são carentes de recursos financeiros e humanos, nunca conseguiram nenhum tipo de benefício e, por isso, a educação que oferecem é tão precária. No entanto, quando avaliamos os repasses financeiros efetivados aos municípios prioritários, na primeira edição do PAR, percebemos que o discurso da política educacional descolou-se da prática realizada. Os dados aqui apresentados e obtidos no relatório público do próprio MEC, e nos sites do FNDE e do Portal da Transparência Pública revelam que outros critérios, quiçá de ordem política, sobrepujaram os critérios definidos segundo indicadores objetivos.

Não se quer negar aqui os avanços obtidos nos últimos anos no campo da educação, em particular da gestão dos recursos. Mas, os dados obtidos junto às fontes consultadas indicam que os critérios objetivos foram secundarizados em relação aos critérios subjetivos, se considerarmos o propósito de assistir

financeiramente aos municípios mais fragilizados. Dois aspectos valem ainda ser mencionados. O primeiro é que, talvez, a gestão financeira de recursos na “ponta”, justamente nessas municipalidades fragilizadas seja ainda mais difícil do que se o MEC adotasse outros meios de assistência. O segundo é que as informações disponíveis nos sites do governo, e que visam à transparência e o exercício do controle social, podem conter equívocos, estarem incompletas ou pouco transparentes. Se assim for, este é um problema sério a ser corrigido. Consideramos, por exemplo, que o caso do Mato Grosso é revelador de como o relatório do PAR não é um meio adequado para exercício do controle social, ao menos no que diz respeito às ações de assistência financeira.

Enfim, o que se coloca em jogo aqui não é apenas a capacidade dos agentes públicos de formularem políticas eficazes, mas de implementarem políticas que não reproduzam as desigualdades, permitindo que todos os cidadãos brasileiros, onde quer que residam, e, especialmente nas localidades mais fragilizadas, possam ter acesso a uma educação pública de qualidade. E mais, de formularem, executarem e darem plena transparência de seus atos públicos.

### **FABIANE ROBL**

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação na USP. Foi assessora técnica da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e consultora no Ministério da Educação atuando no Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE.

### **REFERÊNCIAS**

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta Educativa e Responsabilização no PDE: O Plano de Ações Articuladas. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez, 2008.

AMORIM, M. D. *A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas*. 2011. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – UFGD. Dourados, Mato Grosso do Sul.

ARAÚJO, A. N. S. M. Articulação entre o conceito de governança e as funções de planejamento e controle na gestão de políticas públicas. In: III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010, Brasília: *Anais...* 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas*. Brasília, DF, MEC, 2007a.

\_\_\_\_\_. *Decreto Presidencial n° 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. 2007b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – *RESOLUÇÃO/CD/MEC/FNDE/ N°. 029, de 20 de junho de 2007*. Estabelece critérios, parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, Brasília, 2007c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: passo-a-passo*, 2007d.

\_\_\_\_\_. *Indicadores de iniquidade do Sistema Tributário Nacional*. Relatório de Observação n° 2. Brasília: Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2010.

CAMINI, L. *A Gestão Educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. 2009. 293 f. Tese (Doutorado em Educação) – UFRGS. Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

CURY, C. R. J. O conselho nacional de educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, D. A. *Gestão democrática da educação*. Petrópolis: Editora Vozes, 2008, p. 112-135.

FRANCO, C.; BONAMINO, A. A pesquisa sobre características de escolas eficazes no Brasil: breve revisão dos principais achados e alguns problemas em aberto. *Revista Educação On-line*, Rio de Janeiro, n. 1, v. 1, p. 76-98, 2005. Disponível em: <<http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n.135, p. 797-815, dez. 2008.

LUCE, M. B; FARENZENA. N. O Regime de Colaboração Intergovernamental. In: *Em Questão*. v. 4. São Paulo: Ação Educativa, 2007, p. 9-13.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 (especial), p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/>> Acesso em: 09 out. 2014.