

ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DO MEC: O IMPACTO DE AÇÕES DO PAR EM MUNICÍPIOS DE ALAGOAS¹

Maria Goreti Farias Machado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Calinca Jordania Pergher – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

RESUMO

Este estudo se propôs a analisar o impacto dos recursos de assistência financeira (AF) das ações do PAR/MEC, no ano de 2010, no orçamento da educação em 10 municípios prioritários do estado de Alagoas. O foco da análise são as ações de AF contidas no Plano de Ações Articuladas (PAR) relativas a três programas ofertados pelo MEC: Caminho da Escola, Pró Infância e Mobiliário Escolar. Os procedimentos utilizados foram o estudo da política, coleta de dados no banco de dados de projeto de pesquisa da UFRGS, MEC e sites relacionados com a temática. Dentre os resultados obtidos, pode-se afirmar, em relação aos recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) que em grande parte dos municípios estudados o aporte financeiro oriundo dos convênios firmados foi de grande relevância.

PALAVRAS-CHAVE

Orçamentos educacionais; Assistência financeira; Programas federais.

FINANCIAL ASSISTANCE OF MEC: THE IMPACT FROM THE ACTIONS OF PAR IN MUNICIPALITIES OF THE STATE OF ALAGOAS**ABSTRACT**

This study proposed to analyze the impact of resources for financial assistance (AF) from the actions of PAR/MEC, in 2010, on the education budget in 10 priority municipalities of the state of Alagoas. The analysis focus was actions of AF contained on the Joint Action Plan (PAR) related to three programs offered by MEC: Caminhos da Escola, ProInfância and Mobiliário Escolar. The procedures were the study of the policy and data collection in databases of the project from UFRGS, MEC and websites related to the subject. Among the findings, concerning to resources of the maintenance and development of education (MDE), it was found that, in most of the cities studied, the financial support coming from the signed agreements was very important.

KEYWORDS

Educational budgets. Financial assistance. Federal programs.

1. INTRODUÇÃO

A constituição de políticas públicas no Brasil para a educação é foco de discussões e pesquisas. Experimentamos algumas mudanças de impacto importante, embora insuficientes, para sanar a dívida do Estado brasileiro para com sua população na garantia do acesso e permanência com padrões mínimos de qualidade. Em especial, na última década, a educação ganhou maior visibilidade no cenário nacional e as cenas de exclusão, de desigualdade, de baixa qualidade, ou de precárias condições de oferta têm se apresentado com maior ênfase nos discursos e nas agendas das políticas públicas educacionais.

Há um crescimento de debates em torno de um objetivo comum: melhorar a qualidade da educação. Do acesso para poucos à universalização do ensino obrigatório, uma longa jornada há de ser empreendida a fim de alcançar a tão sonhada educação como direito de todos, mesmo àqueles com idade avançada.

O MEC apresentou, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE², plano executivo organizado em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização, contemplando todos os níveis, etapas e modalidades da educação brasileira (MEC, 2007a). O “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação” integra o PDE no eixo Educação Básica “e diz respeito à mobilização em torno da melhoria da educação Básica no Brasil” (MEC, 2007, p.3). Tem como objetivo explícito melhorar a aprendizagem e alcançar índices de desenvolvimento nos padrões educacionais internacionais. Sobretudo, visa implementar ações intergovernamentais visando melhorar os resultados educacionais da escola pública brasileira.

O Plano de Metas prevê a elaboração do *Plano de Ações Articuladas - PAR* pelos estados e municípios brasileiros que a ele aderiram. A implementação das ações do plano são executadas pelas administrações locais ou com a Assistência Técnica (AT) ou Assistência Financeira (AF) do MEC.

Uma concepção importante do PAR é o aprimoramento do regime de colaboração entre os entes federados, mediante ações de assistência técnica e financeira e que visam alcançar seu objetivo maior - a melhoria da aprendizagem, em consonância com o que já está estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996. Essa assistência, ora técnica, ora financeira, operacionalizada através do PAR, pode representar um aporte de mais recursos para as esferas subnacionais, além do financiamento já

previsto no ordenamento constitucional-legal³, especialmente nas regiões mais pobres do país e em municípios de pequeno porte.

Outra concepção também importante e que complementa a primeira é que a elaboração do plano sinaliza inflexões na política de assistência técnica e financeira da União para municípios e estados. A política do PDE estabeleceu novas relações entre os entes federados, mudou a configuração na assistência que a União presta aos municípios e estados através das transferências financeiras, que passa a ser mais horizontal e criteriosa. Contudo, interessa saber se neste novo formato de transferências o volume de recursos aumentou e qual o impacto nas receitas dos municípios. Daí a relevância da pesquisa que estamos realizando sobre a implementação do PAR em redes municipais, assunto ainda pouco estudado. No âmbito desta pesquisa, realizamos um estudo sobre a assistência financeira da União em municípios do Estado de Alagoas.

São questões que nos motivaram a realizar este estudo:

- Qual o impacto das transferências financeiras do PAR nos orçamentos das prefeituras e secretarias municipais de educação?
- Em que medida esta assistência pode contribuir com a melhoria da qualidade da educação nas escolas das redes municipais estudadas?

Em termos sucintos, nosso objeto de estudo tem sido *analisar o impacto dos recursos dos convênios de AF do MEC no orçamento da educação em 10 municípios prioritários⁴ do estado de Alagoas, neste artigo focalizando o ano de 2010.*

Esse estudo resulta de pesquisa vinculada ao projeto de extensão denominado “*Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica em redes municipais de ensino dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Alagoas e Paraíba (2009-2010)*”, desenvolvido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS, que atua em cooperação com o MEC, através do FNDE, na assistência técnica aos municípios desses quatro estados.

Optamos por realizar um recorte da pesquisa, focando os convênios assinados e com início de vigência em 2010 e em que parte ou todo volume de recursos já tenha sido transferido.

Ao longo deste artigo serão discutidas as ações de AF do MEC para esses municípios, com especial atenção a três programas ofertados pelo MEC: Caminho da Escola, PróInfância e Mobiliário Escolar. O texto apresenta inicialmente o Plano de Metas e o PAR. Na

seqüência, o referencial teórico-metodológico utilizado na pesquisa; posteriormente realizamos uma breve contextualização dos municípios da amostra e os dados coletados desses municípios. Finalizamos o artigo com uma análise desses dados e as nossas considerações.

2. COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO E O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA ESFERA MUNICIPAL

A política Compromisso Todos pela Educação trouxe significativas mudanças para a educação brasileira. Foi proposta pelo governo federal brasileiro, e regulamentada por um decreto do poder executivo (decreto n. 6.094/07), cujo conteúdo a define como ação pública em regime de colaboração entre União, municípios, Distrito Federal e estados, numa conjugação de esforços que envolve a participação das famílias e da sociedade. A participação da União e das demais esferas de governo no Compromisso está pautada em de 28 diretrizes que visam precipuamente à melhoria da aprendizagem.

O referido decreto trata também do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Este índice foi concebido como um indicador objetivo que visa aferir a qualidade da educação, permitindo o monitoramento da evolução da situação educacional. Para isso foram estabelecidas, no termo de adesão ao compromisso, metas intermediárias (a cada dois anos) e finais em 2020 (FARENZENA, 2009), sendo esta última definida em um índice de IDEB igual a seis, para a média nacional.

A referida adesão é voluntária por parte de estados e municípios e “implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência” (Decreto nº 6.094/2007). O apoio da União de ocorrer por meio de ações de assistência técnica ou financeira, priorizando as diretrizes do Compromisso. Prevê a elaboração do Plano de Ações Articuladas - PAR, visando à melhoria da qualidade da Educação Básica e na perspectiva de evolução positiva do IDEB.

O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes. (Decreto 6.094/2007, Art. 9º)

O PAR está organizado em quatro dimensões: 1. Gestão Educacional; 2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação e 4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Estas dimensões são compostas por áreas de atuação que apresentam indicadores específicos. Na realização do diagnóstico da realidade educacional, estes indicadores são avaliados pelas equipes municipais com critérios de 1 a 4, onde 1 representa a pior situação e 4 a situação ideal.

Ao pontuar 1 e 2 no diagnóstico, são geradas ações e subações do PAR. As equipes avaliam quais são mais adequadas e necessárias para sair da condição em que se encontram, isto é, melhorar as condições de oferta educacional. Feitas as escolhas são definidos os prazos de execução das mesmas.

As ações escolhidas podem ser executadas pelo governo local ou com a assistência da União, através das transferências voluntárias de recursos (AF) ou outras formas de assistência da União (AT) destinadas aos demais entes federados. Tanto a assistência técnica quanto a assistência financeira do MEC aos municípios são atribuições constitucionalmente conferidas à União no sentido de responsabilidade para com a Educação Básica.

Desse modo, o PAR passa a ser pré-requisito para as transferências voluntárias do governo federal para estados e municípios, alterado a dinâmica até então utilizada para as transfências voluntárias da União, caracterizada pelas liberações de recursos no já conhecido “balcão de negócios” junto ao FNDE, que muitas vezes não levavam em conta o diagnóstico da realidade das redes de ensino na aprovação de programas e projetos educacionais. Esta nova dinâmica trazida pelo plano de ações pretende que, a partir das reais necessidades das redes municipais, detectadas no diagnóstico da realidade educacional, seja possível estabelecer um conjunto de ações e de subações a serem desenvolvidas para melhorar a aprendizagem e alcançar o sucesso escolar.

É importante destacar que mesmo a assistência técnica envolve volume considerável de recursos do governo federal que são transferidos aos demais entes federados, tendo em vista os equipamentos e materiais distribuídos. Do mesmo modo, na formação inicial e continuada oferecida através da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e Plataforma Freire não há transferência de recursos diretos aos municípios e sim às instituições de ensino superior (IES) que ofertam os cursos mediante descentralização ou convênio com o MEC.

O Compromisso Todos Pela Educação e o PAR, que buscamos de forma breve descrever, têm-se apresentado como uma política pública ímpar que merece ser mais bem

conhecida e pesquisada e, nesse sentido, a seguir explicaremos o marco teórico- metodológico que sustentou este estudo.

3. REFERENCIAL TEÓRICO METODOLÓGICO

Estudar o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” como uma política pública, compreendendo, o que implica, em resumo, a análise da política, seu conteúdo, tendo em conta o quadro contextual e institucional em que se insere, assim como o mapeamento e caracterização dos atores, identificando seus recursos de poder e suas (inter) relações, é o que o projeto de pesquisa no qual estamos envolvidas se propôs de forma geral (FARENZENA, 2009). Neste estudo utilizamos este viés metodológico com a focalização na AF aos municípios alagoanos de uma amostra que conta, no total, com 98 municípios brasileiros.

Muller e Surel (2002) nos apóiam no sentido de identificar os requisitos para que um conjunto de decisões e ações seja considerado como constituindo uma política pública. Um primeiro seria a construção e/ou existência de um quadro normativo de ação ou um quadro geral de ação, no sentido de que há fins a atingir, sejam estes implícitos ou explícitos. Um segundo requisito é que as ações/decisões sejam expressão do poder público (sem que, contudo, esse seja considerado como um bloco homogêneo e autônomo). O terceiro requisito é que a política pública constitui uma ordem local, ou seja, um sistema dentro do qual os atores mobilizam recursos e estratégias de poder para realizar objetivos. Entendemos que tais características estão presentes no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Cabe acrescentar que não partimos do pressuposto que a política pública constitua um sistema coerente e unívoco, pelo contrário, compartilhamos da idéia de que as políticas públicas em geral têm um caráter contraditório, incoerente, o que nos leva a buscar compreender as lógicas de ação e as lógicas de sentido na elaboração e implementação da política estudada¹.

Como já mencionado anteriormente, o estudo realizado faz parte de um projeto de amplitude maior, cujo principal objetivo é o de analisar referenciais e processos de

¹ Na escrita destes dois últimos parágrafos nos inspiramos em Farenzena (2009)

implementação da política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Um dos objetivos específicos da pesquisa é “Discutir as orientações da assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios na área da Educação Básica nos últimos anos, confrontando a proposta do Compromisso com padrões anteriores” (FARENZENA, 2009). É dentro desse objetivo que se enquadra este estudo, o mesmo buscou fazer um recorte priorizando o olhar para a assistência financeira do MEC a 10 municípios com baixo IDEB do estado de Alagoas.

Entre os procedimentos utilizados para realizar a pesquisa destacamos: análise documental (legislação, planos e programas referentes à assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios na área da Educação Básica), estudo da bibliografia referente ao tema e dados retirados de sites oficiais do SIMEC e do banco de dados da pesquisa desenvolvida pela equipe da UFRGS.

Optamos por trabalhar com os dez municípios que constituem a amostra do projeto de pesquisa⁵ tendo em vista ser um número representativo sem ser demasiado grande. Lembrando que Alagoas possui 102 municípios, todos prioritários ou abaixo da média no IDEB.

Para identificar se a AF a estes municípios era significativa ou não, foi necessário levantar dados e indicadores desses municípios tais como, os indicadores demográficos, educacionais e socioeconômicos, dados orçamentários e dos convênios firmados entre União os governos subnacionais relativos aos programas de AF do MEC

Nossa busca foi focalizada em sites oficiais como o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), FNDE, MEC, IBGE, Portal da transparência pública, Sistema Integrado de Monitoramento e Execução e Controle (SIMEC)/PAR/monitoramento, PAR público, e banco de dados da pesquisa da UFRGS.

Uma importante fonte de informações foram os arquivos do banco de dados da pesquisa da UFRGS. Estes dados foram coletados pelos pesquisadores da universidade que atuaram no projeto de extensão para assistência técnica aos municípios no acompanhamento do monitoramento do PAR, bem como os convênios de assistência financeira firmados entre os municípios e o FNDE. Estes dados foram coletados no SIMEC, módulo monitoramento e no site Transparência Pública, respectivamente.

Partimos do pressuposto de conhecer melhor os municípios da amostra para posteriormente confrontar os dados orçamentários e populacionais com os recursos recebidos

pelo MEC, buscamos também conhecer e entender o PAR de cada município, suas solicitações, necessidades, demandas e o que receberam de contrapartida do MEC em relação aos seus pedidos.

Para viabilizar a análise do impacto dos recursos de AF do MEC foi necessária a elaboração de gráficos e quadros e comparativos, algumas delas compõem este artigo, outras serviram de base para as considerações, exercício necessário para o confronto dos dados e das informações colhidas.

A seguir contextualizaremos nossa amostra e os programas de AF ofertados.

4. CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA E DOS PROGRAMAS

O estado de Alagoas, localizado na região nordeste do Brasil, é composto por 102 municípios. De acordo com os dados do censo de 2010, do IBGE, sua população é de 3.120.922 sendo 2.298.091 pessoas na zona urbana e 822.831 na zona rural. Está dividido em três mesorregiões: Agreste Alagoano, Leste Alagoano e Sertão Alagoano. Dos estados do Nordeste, é o que possui o menor IDH-M (0,649) bem como o menor IDH-M Educação (0,703) no Brasil.

Encontra-se em primeiro lugar no país em índices de pobreza, apresentando 62,24% da população pobre. É o terceiro estado do nordeste com a menor renda *per capita*, a qual, em 2001, era de R\$ 139,90. Seu PIB *per capita* é o terceiro menor do Brasil e da região, R\$ 6.227,00. A expectativa de vida do alagoano em 2001 era de 63 anos, sendo essa a terceira menor expectativa de vida dos estados da região.

Todos os 102 municípios do estado de Alagoas são priorizados/abaixo da média do IDEB. O projeto de extensão da UFRGS prestou assistência técnica no monitoramento do PAR em 101 municípios alagoanos⁶; desses, 10 compõe a amostra da pesquisa denominada *Avaliação da implementação do PAR em municípios de Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Sul e Santa Catarina (2008-2010)*, desenvolvida pelo Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UFRGS (NEPG/PPGEDU/FACED/UFRGS). Os municípios serão identificados neste estudo por AL1, AL2 AL3, AL4, AL5, AL6, AL7, AL8, AL9 e AL10.

A distribuição regional da amostra contempla em média três municípios por mesorregião como pode ser observado abaixo.

Quadro 1 - Distribuição dos municípios e dos municípios da amostra da pesquisa – Alagoas/2010

Distribuição regional	Total de municípios da região	Total de municípios da amostra	% de municípios priorizados
Leste Alagoano	51	3	5,88
Agreste Alagoano	25	3	12,00
Sertão Alagoano	26	4	15,38
Total	102	10	

Fonte: IBGE (municípios por mesorregião), UFRGS (amostra)

Outra característica da amostra é o tamanho dos municípios: 03 municípios com menos de 10 mil habitantes, 02 municípios entre 10 e 20 mil habitantes, 04 municípios entre 20 e 50 mil habitantes e um município com mais de 70 mil habitantes. Portanto, se trata de um estudo com pequenos e médios municípios. A relação dos indicadores educacionais, demográficos e econômicos será comentada mais adiante, nos resultados da pesquisa.

As subações do PAR avaliadas neste estudo, de AF, são encontradas na dimensão quatro do PAR e identificadas em três programas do MEC⁷: Caminho da Escola, ProInfância e Mobiliário Escolar. O ProInfância e o mobiliário escolar podem ser encontrados na área 1, indicador 5. O Caminhos da Escola, na área 6 indicador 7. A seguir vamos contextualizar esses três programas ofertados pelo governo federal.

O Programa Caminho da Escola foi criado através da Resolução nº. 03, de 28 de março de 2007, pelo MEC/FNDE; conforme informações do site do FNDE, tem o objetivo de renovar a frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes e contribuir para a redução da evasão escolar, ampliando, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência na escola dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural das redes estaduais e municipais. O programa também visa à padronização dos veículos de transporte escolar, à redução dos preços dos veículos e ao aumento da transparência nessas aquisições.

Três são as modalidades de oferta do programa: convênio entre o município com o FNDE; através de recursos próprios do município, bastando aderir ao pregão; financiamento junto ao BNDES, que é uma concessão de linha de crédito especial. Pelas três modalidades

pode-se ter a aquisição, por parte dos estados, Distrito Federal e municípios, de ônibus, zero quilômetro e de embarcações novas.

Conforme informações do governo federal em seus sites oficiais, o montante de recursos e de veículos ou embarcações ofertadas, desde a criação do programa até o ano de 2010, têm chegado aos seguintes números: o programa atendeu 2.697 municípios, foi adquirido um total de 5.721 ônibus escolares e o montante de recursos disponibilizados para o programa chega próximo a 950 milhões de reais.

Inicialmente em 2007, no PAR, não havia referência de assistência técnica ou financeira para o transporte escolar, a subação que oferece o programa Caminho da Escola foi inserida no PAR no decorrer da implementação da política.

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância)⁸, criado pelo governo Federal, é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação. Prevê a construção de creches e escolas de educação infantil, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional, ambos indispensáveis à melhoria da qualidade da educação. É materializado através da assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios que efetuaram o Termo de Adesão entre 2007 e 2008.

Segundo informações do MEC, os investimentos entre 2007 e 2008 beneficiaram 1.021 municípios. Em 2009, o programa superou a meta prevista de financiar a edificação de 500 unidades, quando foram realizados convênios para a construção de 700 creches e passou a repassar recursos para equipar as escolas em fase final de construção. Nesta última modalidade foram 214 convênios assinados para móveis e equipamentos.

A previsão do Ministério para o ano 2010 foi de construção de 800 novas escolas e manutenção da transferência financeira para móveis e equipamentos. No primeiro semestre foram concretizados 282 convênios⁹. As demandas também poderão ser atendidas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2).

O programa mobiliário escolar foi inserido no PAR em 2010, quando foi aberta a adesão aos municípios prioritários para novas demandas de infraestrutura. Ainda não há dados oficiais consolidados referentes aos atendimentos desse programa, apenas constam no SIMEC, módulo PAR, os convênios aprovados com os respectivos valores em cada município.

Tendo em vista os dados apresentados da realidade dos municípios alagoanos, se pode afirmar de início que, perante a realidade econômica vivida por esses municípios, programas que venham a incrementar os orçamentos municipais com certeza são bem-vindos e esperados. A seguir descreveremos o quanto os recursos de AF desses três programas representaram no orçamento dos municípios da amostra no ano de 2010.

5. ALGUNS RESULTADOS DA ANÁLISE

Para melhor compreendermos a relevância da AF da União nos municípios da amostra, iniciaremos por apresentar os indicadores socioeconômicos, demográficos e educacionais da amostra.

Quadro 2 – Indicadores socioeconômicos, demográficos e educacionais

Estado	População	PIB per capita	IDH-M	Matrículas		
				Escolas	Geral	Infantil
Alagoas	3.120.922	6.097	0,649			
Municípios				Escolas	Geral	Infantil
AL1	8.290	2.467	0,570	14	2841	342
AL2	25.197	2.663	0,540	30	6563	591
AL3	5.413	4.680	0,571	14	2102	259
AL4	23.854	3.140	0,615	42	8105	1236
AL5	18.901	2.982	0,524	27	4708	570
AL6	70.151	4.391	0,666	23	10787	2138
AL7	14.772	3.397	0,563	22	4695	896
AL8	33.312	6.386	0,604	20	7018	941
AL9	44.949	3.791	0,616	49	8536	850
AL10	6.720	3.220	0,606	12	1701	214

Fontes: IBGE (PIB per capita de 2007); CNM (estimativa da população de 2008); PNUD (IDH-M de 2000)

*A população na faixa etária de zero a 19 anos desse município é estimada pelo IBGE (2004) em 15146 jovens e crianças. Sendo que 11306 estão na faixa etária de ensino obrigatório (a partir de 5 anos).

A relação entre os indicadores educacionais, sociais e econômicos reflete o perfil dos municípios nordestinos, tão conhecido nacionalmente. Observando o Quadro 2, algumas constatações são possíveis.

De acordo com os dados, percebemos que a maioria dos municípios da amostra possui um PIB *per capita* abaixo do PIB do estado de Alagoas, apenas um município possui um PIB maior. Se comparado ao valor nacional no mesmo ano, cujo valor é de R\$ 16.689,00, a situação é mais alarmante ainda, pois nenhum município chega a 50% desse valor. Esse mesmo dado se repete quando confrontamos o IDH-M, apenas um município possui o índice maior que a média do estado. A relação entre pobreza e desenvolvimento humano fica evidente se observarmos esses municípios e especialmente os três municípios da amostra com menor PIB, que são também os três que apresentam os menores IDH-M. Um dado importante é relativo ao município de maior PIB *per capita*: é que a população de zero a 19 anos estimada em 2004 é de 15.146 crianças e jovens, segundo o IBGE. No entanto, a matrícula geral desse município alcança menos de 50%

Em relação às matrículas das escolas municipais, verifica-se que todos têm matrícula na Educação Infantil e estas representam, em média, entre 10% e 20% do total de matrículas.

Esta condição de precariedade se refletiu na elaboração do PAR desses municípios. O diagnóstico do PAR contém ao todo 52 indicadores, houve municípios que chegaram a pontuar 48 indicadores com 1 e 2 (situação avaliada como crítica ou insuficiente), um número revelador, como já afirmamos acima, das necessidades destes municípios. A maior parte das ações e subações escolhidas foram na dimensão 4, onde encontramos a AF do MEC. Três municípios escolheram todas as subações dessa dimensão como é possível observar no quadro.

Quadro 3 - Percentual das subações escolhidas em cada dimensão nos municípios da amostra de Alagoas – PAR 2008-2011

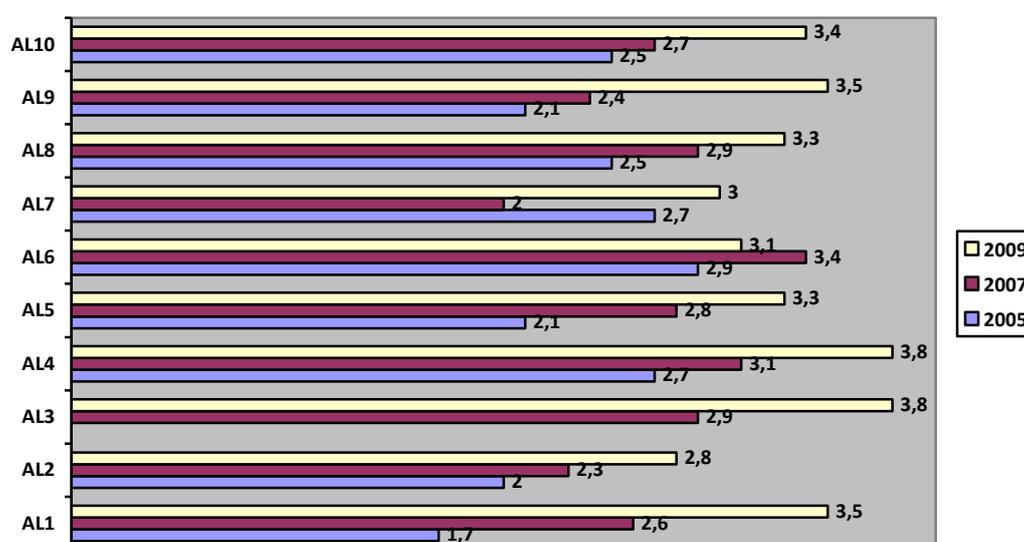
	Pontuação 1 e 2 Por Dimensão			
	1	2	3	4
AL1	70%	90%	25%	92,80%
AL2	45%	60%	50%	92,80%
AL3	50%	90%	37,50%	71,40%
AL4	70%	100%	62,50%	100%
AL5	85%	100%	87,50%	100%
AL6	60%	100%	87,50%	92,80%
AL7	100%	70%	62,50%	92,80%
AL8	50%	90%	50%	100%
AL9	55%	40%	87,50%	85,70%
AL10	55%	70%	50%	92,80%

Fonte: SIMEC (2010)

Nos demais municípios da amostra, o número de indicadores pontuados 1 ou 2 também foi significativamente alto e com um grande número de subações escolhidas. Cabe destacar que, dessas subações, algumas são de responsabilidade do município e outras de responsabilidade do MEC (assistência técnica ou financeira).

Um dado interessante percebido foi que houve evolução positiva do IDEB desses municípios no período de 2005 a 2009, como retrata o gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução do IDEB dos municípios da amostra



Fonte: INEP 2010.

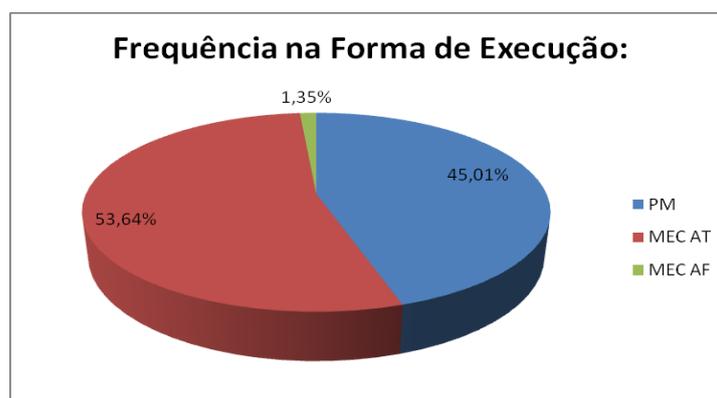
Não se pode afirmar, no entanto, que esse aumento do IDEB seja resultado exclusivo das ações do PAR, que iniciaram em 2007 nacionalmente. O nordeste brasileiro recebia assistência técnica e financeira do MEC, em maior volume que os demais estados, antes mesmo da existência do plano através de programas como o FUNDESCOLA. Podemos também citar o programa Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-escola e o programa Escola Ativa. Atualmente estes programas estão no cardápio do PAR e a maioria disponível universalmente aos estados e municípios.

Como já foi dito, o PAR apresenta três possibilidades de execução das ações: executado com recursos do próprio município (PM), com assistência técnica da União (AT) ou com assistência financeira da União (AF). Salientamos que a AF é o dinheiro que chega

diretamente até os municípios e compõe parte das receitas dos mesmos, em termos de percentual.

Verificamos que a forma de execução AF ocupa um percentual muito baixo em relação às demais formas de execução, AT e Prefeitura Municipal (PM), no PAR desses municípios. O gráfico a seguir mostra isso.

Gráfico 2 – Formas de execução das ações do PAR nos municípios da amostra de Alagoas – PAR 2008-2011



Fonte: SIMEC 2010

Ressaltamos, novamente, que, embora não resulte em convênios de transferência de recursos financeiros diretamente às contas municipais, há significativo aporte de recursos nas subações de AT do MEC, que somam 53,64% das subações do PAR.

Por outro lado, se confrontarmos o volume de recursos que representa o percentual 1,35% de suas ações com AF na receita total de cada município, bem como na receita da educação, visualizamos um impacto financeiro considerável para os municípios em relação aos recursos orçamentários de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

É importante observarmos a receita total realizada (quadro 4), e relacioná-la com os dados dos indicadores socioeconômicos e educacionais de cada município. Nos municípios onde o PIB *per capita* é maior, o impacto da AF realizada através do PAR é quase imperceptível, 0,51%. Já em municípios onde o PIB *per capita* é relativamente menor, a representatividade da AF chega a ser de 9,93% das receitas totais. Entretanto, de modo geral,

os recursos de AF correspondem a 5% das receitas totais, no mínimo, em quatro municípios e mais de 13% das receitas da MDE nestes mesmos municípios.

Quadro 4 - Comparativo de receitas e AF por município da amostra

Receitas orçamentárias Municipais	Receitas totais realizadas 2010	Receitas educação 2010	AF-PAR-2010	AF/receita total (%)	AF/ receitas educação (%)
AL1	13.356.975,21	5.768.430,26	1080.840,42	8,1	18,73
AL2	31.131.446,96	12.511.257,07	331.650,00	1,1	2,6
AL3	20.234.433,00	4.019.326,62	*		
AL4	33.590.519,37	15.211.740,41	780.642,72	2,3	5,3
AL5	31.126.945,36	9.007.030,79	331.650,00	1,1	3,7
AL6	84.449.607,72	20.736.698,07	1.004.154,63	1,1	4,8
AL7	20.227.584,49	8.922.596,60	**		
AL8	65.978.082,03	15.125.649,78	196.515,00	0,3	1,3
AL9	52.651.438,06	18.747.830,49	1.796.155,50	3,4	9,5
AL10	10.277.430,10	3.557.764,56	154.431,00	1,5	4,3

Fontes : SIOPE (receitas), Transparência Pública (convênios de AF)

*Não houve convênio em 2010, contudo houve em 2011, para mobiliário no valor de R\$ 224.900,13.

**Houve convênio em 2011 e 2012 para construção de escola e mobiliário escolar no valor total de R\$ 1.404.799,49.

Confrontado os dados, verificamos que em um dos municípios o percentual de AF atinge, respectivamente, 8,1% e 18,73% das receitas totais e da educação. É justamente o município que apresenta o menor PIB *per capita* do conjunto analisado. Nos demais municípios os percentuais variam. Em relação ao percentual que a AF significa para a receita total desses municípios a variação é de 0,3% a 3,4%. Já com relação à comparação da receita da educação, o percentual de AF sobe de 1,3 até 9,5. Cabe destacar que dois municípios não receberam AF em 2010, no entanto, nos anos de 2011 e 2012 é possível identificar a realização de novos convênios em ambos os municípios.

Em relação ao volume de recursos da AF dos programas ofertados, identificamos o montante de R\$ **3.601.689,50** para o transporte escolar (ônibus e embarcações), em relação ao ProInfância o volume atingiu R\$ **1.766.036,50** e para Mobiliário Escolar a soma chegou a R\$ **524.212,77**. Cabe enfatizar que o montante total de recursos para esses municípios chegou a R\$ **5.891.938,77**.

6. CONSIDERAÇÕES

Um dos focos de observação dos estudiosos em políticas educacionais tem sido analisar políticas que apresentem continuidade, ou seja, que rompam com a tradição de que em cada novo governo novas políticas são criadas e não se mantêm, não buscando ampliar ou até mesmo recriar as políticas já existentes. Observamos que um mérito da política do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que definiu um novo formato para realizar as transferências voluntárias, tem sido a continuidade da AF, considerando que desde 2008 esses municípios têm recebido assistência financeira através de programas do MEC

No que tange a nossa primeira indagação de pesquisa, relativa ao impacto das transferências financeiras do PAR nos orçamentos das prefeituras e secretarias municipais de educação, podemos constatar que para alguns municípios esta AF é muito significativa chegando a quase 20% e 10% das receitas educacionais no ano de 2010. Entretanto, o aporte de recursos da AF ainda pode ser considerado tímido, levando em consideração as carências das redes municipais e as situações econômicas e sociais dos municípios pesquisados.

Nossa segunda indagação de pesquisa lança olhar sobre em que medida esta assistência pode contribuir com a melhoria da qualidade da educação nas escolas das redes municipais estudadas. O IDEB é um indicador que auxilia, de certo modo, na verificação da “qualidade”, todavia não é possível utilizar apenas o IDEB para avaliar a qualidade da oferta educacional, bem como não podemos afirmar que a qualidade se confere somente a partir do aporte de recursos da AF recebida do MEC. De todo modo, não resta dúvida que mais recursos sempre vêm a somar, levando em conta, como já dito, as condições sociais e econômicas dos municípios estudados, e melhorar as estruturas físicas das redes; as condições de acesso através do transporte escolar e garantia de mobiliário são ações que também potencializam condições de qualidade a educação.

Para finalizar, podemos constatar que, para estes municípios, em especial, pela sua conjuntura econômica, pode-se dizer que as receitas resultantes da AF somada à AT da União - expressas nas diversas ações do PAR tais como cursos de formação inicial e continuada, equipamentos e materiais tecnológicos disponibilizados para as redes de ensino – têm se apresentado como possibilidades reais de criar condições mais adequadas para mudar as realidades educacionais.

Ressaltamos, contudo, que o programa ProInfância transfere recursos para construção, mobília e equipamentos das escolas infantis, o que garante a ampliação do acesso das crianças à Educação Infantil. Entretanto, os municípios deverão arcar com a manutenção dessa estrutura, assim como assegurar os recursos humanos necessários para efetivamente garantir o atendimento. Esta é uma circunstância que poderá representar entraves no curto e médio prazos. Em curto prazo para aqueles que não fizeram esse cálculo nos orçamentos futuros e, em médio prazo, para aqueles municípios que não possuem capacidade financeira para arcar com esses gastos, mesmo recebendo do FUNDEB para isso. É tema para futuras análises.

Em relação à AF da União, cabe ainda destacar que, principalmente em municípios com baixo IDH, ela fez diferença na economia local e no orçamento educacional. Em relação aos avanços do IDEB, como já destacado, é um tanto difícil avaliar se o motivo da melhoria deste indicador, em praticamente todos os municípios, pode ser atribuído aos novos recursos financeiros e técnicos recebidos. Deduz-se que isso tenha influenciado essa caminhada.

A realidade brasileira ainda apresenta as desigualdades econômicas, sociais e educacionais descritas, além de outras, por isso um maior aporte de recursos para a educação por parte da União é uma maneira de auxiliar na correção do curso da dívida pública historicamente existente para com a educação em nosso país.

¹ Segunda versão do estudo apresentado no Simpósio da ANPAE 2011 intitulado: O impacto de ações de assistência financeira do MEC em municípios de Alagoas sendo que esta segunda versão tem foco nos convênios de assistência financeira do MEC firmados em 2010 e seu impacto no orçamento deste exercício.

² O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) apresenta um conjunto de programas a serem implementados pelas esferas de governo para a melhoria da educação brasileira. Dentre este conjunto lança um indicador que é o IDEB e aos municípios que atingirem um IDEB abaixo da média nacional o MEC oferece auxílio para construção do Plano de Ações Articuladas (PAR).

³ FUNDEB, Salário Educação, Programas Complementares: PNATE, PDDE, PNLD, PNAE.

⁴ São considerados municípios prioritários aqueles com baixo desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2005, 2007, 2009 (MEC).

⁵ Este foi o número de municípios que emitiram termo de consentimento informado para ser incluído na pesquisa dentre os 101 que receberam assistência da UFRGS no projeto de extensão. No, entanto, os municípios não serão identificados nos resultados públicos das pesquisas.

⁶ Desses, 101 fizeram parte do projeto de Apoio ao desenvolvimento da Educação Básica desenvolvido pela UFRGS, com assistência técnica no monitoramento do PAR

⁷ Verificamos que nos anos posteriores a 2010, outros programas aparecem como: Programa de formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar – Programa educação inclusiva direito a diversidade; Conceder apoio financeiro para implementação do PAR, este dois programas são do MEC e também um terceiro programa que é do PAR mas ofertado pelo Ministério da Cultura que é o de Quadras poliesportivas (algumas quadras são para escolas). Como nosso estudo é do ano de 2010 optamos por caracterizar os programas que neste ano foram conveniados pelos municípios

⁸ O programa foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007

⁹Fonte: MEC

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil** (versão atualizada, com emendas constitucionais). Disponível em: < <https://legislacao.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2010.

BRASIL. Leis, decretos, etc. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em: 16 dez. 2010.

_____. **Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

COUTO, Cláudio. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 4, out./dez. 2001.

FARENZENA, Nalú. MACHADO, Maria Goreti Farias. Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica na Rede Estadual e em Redes Municipais de Ensino do Rio Grande do Sul: relatório de projeto de extensão – Porto Alegre: UFRGS/FACED/Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 2009.

FARENZENA, Nalú (Coord). Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: análise e avaliação da política em redes públicas municipais brasileiras. Projeto de Pesquisa. Porto alegre, UFRGS, 2010.

MEC. FNDE. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007**. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007.

MEC. FNDE. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 47, de 20 de setembro de 2007**. Altera a Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007.

MEC. Ministério da Educação. **Compromisso Todos pela Educação. Passo a Passo**. Brasília, MEC, 2007a.

MEC. Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Orientações Gerais para a aplicação dos instrumentos**. Brasília, 2007b (digitado).

MEC. Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Instrumento de Campo.** Brasília, 2007c (digitado).

MEC. Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Guia Prático de Ações.** Brasília, 2007d (digitado).

MULLER, Pierre e SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas.** Pelotas, EDUCAT, 2002.
RUA, Maria da Graça. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos.** BID/BNDES, 1997 (digitado).

Sites visitados:

<http://www.caminhodaescola.com>

<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-caminho-da-escola>

<http://simec.mec.gov.br>

<http://www.inep.gov.br>

<http://www.mec.gov.br>

<http://www.ibge.gov.br/home>

<http://www.pnud.org.br/home>

<http://www.cnm.org.br>

<http://www.todospelaeducacao.org.br>

MARIA GORETI FARIAS MACHADO

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS, mestre em Educação (UFRGS), especialista em Gestão da Educação (UniRitter). Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Técnica em Assuntos Educacionais da UFRGS. Professora colaboradora UAB/UFRGS. Vice-coordenadora do Projeto de Extensão da UFRGS *Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica* (2007-2011). Foi Secretária Municipal de Educação de Viamão e professora das redes públicas municipais de Viamão, Porto Alegre e rede pública estadual do Rio Grande do Sul.

E-mail: mgoretimachado@gmail.com

CALINCA JORDANIA PERGHER

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS, mestre em Educação (UFRGS), graduada em Pedagogia (URI). Professora da educação básica da rede municipal de ensino de Getúlio Vargas e do ensino superior da Universidade de Passo Fundo (UPF). Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora colaboradora UAB/UFRGS. Membro da equipe técnica do Projeto de Extensão da UFRGS *Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica* (2007-2011). Foi coordenadora pedagógica e secretária municipal de educação do município de Getúlio Vargas (2001/2004).

E-mail: calincap@gmail.com