

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**JOSÉ GERALDO DA SILVA**

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS, APOIO TÉCNICO E FINANCEIRO DO  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SEUS IMPACTOS EM TRÊS MUNICÍPIOS DA  
BAIXADA CUIABANA**

**CÁCERES – MT**

**2021**

**JOSÉ GERALDO DA SILVA**

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS, APOIO TÉCNICO E FINANCEIRO DO  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SEUS IMPACTOS EM TRÊS MUNICÍPIOS DA  
BAIXADA CUIABANA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado de Mato Grosso, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Professora Dra. Marilda de Oliveira Costa

**CÁCERES – MT**

**2021**

Luiz Kenji Umeno Alencar CRB 1/2037

SILVA, José Geraldo Da.

S586p Plano de Ações Articuladas, Apoio Técnico e Financeiro do Ministério da Educação e Seus Impactos em Três Municípios da Baixada Cuiabana/ José Geraldo da Silva – Cáceres. 2021.

233 f; 30 cm (ilustrações) II. Color (não)

Trabalho de Conclusão de Curso

(Dissertação/Mestrado) – Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado Acadêmico) Educação, Faculdade de Educação e Linguagem, Câmpus de Cáceres, Universidade do Estado de Mato Grosso, 2021.

Orientadora: Marilda de Oliveira Costa

1. Plano de Ações Articuladas. 2. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. 3. Plano de Desenvolvimento da Educação. 4. Regime de Colaboração. I. José Geraldo da Silva. II. Plano de Ações Articuladas, Apoio Técnico e Financeiro do Ministério da Educação e Seus Impactos em Três Municípios da Baixada Cuiabana:

CDU 37(817.2)

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Regional de Cáceres

**JOSÉ GERALDO DA SILVA**

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS, APOIO TÉCNICO E FINANCEIRO DO  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SEUS IMPACTOS EM TRÊS MUNICÍPIOS DA  
BAIXADA CUIABANA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado de Mato Grosso, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

**Banca Examinadora:**

---

Dra. Marilda de Oliveira Costa (PPGedu/UNEMAT)

---

Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira (PPGedu/UCDB/MS)

---

Dra. Theresa Maria de Freitas Adrião (PPGedu/UNEMAT)

**APROVADA EM: 05/08/2021.**

*Dedico esta dissertação a Deus, nosso criador.*

*Aos meus pais, Maria Helena e Geraldo Viana, exemplos de amor  
em minha vida e de toda a família.*

*Às minhas irmãs, Lu, Rosa e França, e ao meu irmão, Tita.*

*Aos meus filhos, Ítallo, Miguel, Pedro Ernesto e Emanuel, e à  
minha querida esposa, Carolina.*

*À minha orientadora, professora Dra. Marilda, responsável por  
mais esta etapa na minha vida profissional e intelectual.*

*Agradeço, a Deus, pela vida...*

*À minha orientadora, professora Dra. Marilda de Oliveira Costa, pela dedicação e paciência que teve comigo por todo este período de orientação, sempre correspondendo com firmeza e objetividade nos momentos em que mais necessitei. Foram orientações imprescindíveis no processo de construção da pesquisa.*

*Aos meus colegas de turma, pessoas que conheci, com quem estudei e me diverti por todo este período; pessoas que muitas energias boas exalaram e muito contribuíram neste percurso.*

*Às(Aos) professoras(es) doutoras(es) que contribuíram neste processo de construção do conhecimento: Alceu, Angela Rita, Elizeth, Jaqueline, Loriége e Marilda, além das(os) colaboradoras(es): Heloísa, Leonardo e Jaqueline .*

*À coordenação do PPGEd/Unemat e aos funcionários.*

*Às professoras Maria Salete e Maria Rosa, pela força, contribuição, empréstimo de livros e incentivo por toda a jornada que enfrentei.*

*À minha família, minha base, que sempre deu forças e contribuiu neste momento de realização tão importante na minha vida pessoal e profissional.*

*Agradeço, ainda, pela gentileza das professoras doutoras Regina e Theresa que aceitaram avaliar e contribuir nesta tão importante pesquisa sobre políticas públicas educacionais.*

*Não é possível refazer este país, democratizá-lo, humanizá-lo, torná-lo sério, com adolescentes brincando de matar gente, ofendendo a vida, destruindo o sonho, inviabilizando o amor. Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.*

*Paulo Freire*

## RESUMO

Esta pesquisa, intitulada “Plano de Ações Articuladas, apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação e seus impactos em três municípios da Baixada Cuiabana”, tem como objetivo geral compreender o planejamento e monitoramento dos três ciclos do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios de Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste e seus impactos para o financiamento, o regime de colaboração, a infraestrutura das escolas e a qualidade da educação nas redes municipais. Os objetivos específicos são: levantar e analisar os gastos em educação, identificar os projetos implantados e executados, oriundos do PAR, conhecer os acordos de cooperação firmados no PAR e analisar se estes contribuíram com a melhoria dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O Plano de Ações Articuladas é uma estratégia de assistência técnica e financeira que surgiu do Plano de Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094/2007 e fundamentado pelo Plano de Desenvolvimento da Educação, por meio do regime de colaboração entre os entes federados. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, com análise de documentos oficiais e entrevista semiestruturada aplicada a 11 sujeitos da gestão municipal que atuaram na área da educação entre 2007 e 2019 nos três municípios prioritários da Baixada Cuiabana. A organização dos dados está pautada na análise de conteúdo de Bardin (2011), à luz do referencial teórico adotado neste estudo. No desenvolvimento da pesquisa, foram utilizados dados documentais sobre o IDEB, investimentos financeiros, receitas e despesas, bem como as entrevistas com os sujeitos. A fundamentação teórica tem como referenciais: Boron (1995, 2003), Costa (2010, 2011, 2015, 2018, 2019), Adrião e Peroni (2005), Freitas (2005, 2009, 2013), Saviani (2007), Camini (2009, 2010) Adrião (2008) e Souza (2010, 2012). O trabalho apresenta a educação no estado de Mato Grosso, a implementação do PAR nos municípios prioritários, as características educacionais e históricas dos municípios de Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste e os levantamentos financeiros (receitas e despesas), índices e matrículas. Os resultados da pesquisa apontam que o planejamento das ações do PAR foi cumprido de acordo com o firmado no termo de adesão. Acerca dos acordos firmados com o MEC provenientes do PAR para melhoria da qualidade da educação, muitas ações tiveram impacto, como os investimentos em Educação Infantil, que, além de melhorarem a infraestrutura, oportunizaram a ampliação do atendimento, com a construção das unidades de ProInfância. Para o Ensino Fundamental, houve construções de quadras escolares, aquisição de transporte escolar e melhoria dos ambientes escolares, com a compra de mobiliários e equipamentos de climatização, proporcionando melhores condições de atendimento e avanço na meta projetada do IDEB para os anos iniciais. Já os investimentos em formação e práticas pedagógicas foram mínimos. Em relação ao regime de colaboração, este aconteceu, mas carece de fortalecimento mediante maior participação dos entes federados.

**Palavras-chave:** Plano de Ações Articuladas. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Plano de Desenvolvimento da Educação. Regime de Colaboração.

## ABSTRACT

The general objective of this research, entitled “Plan of Articulated Actions, technical and financial support from the Ministry of Education and its impacts on three cities in Baixada Cuiabana”, is to understand the planning and monitoring of three cycles of the “Plan of Articulated Actions” (PAR) in the cities of Planalto da Serra, Poconé and Rosário Oeste, and their impacts on the financial support, the collaborative governance regime, school facilities and quality of education in those cities’ education networks. The specific objectives are: to check and analyze how much has been spent on education; to identify PAR projects that have been implanted and executed; to know the cooperation agreements set up through PAR; and to analyze whether they have contributed to the improvement of the results of the Basic Education Development Index (IDEB). PAR is a strategy of technical and financial support that emerged from the “All and Everyone for Education Plan”, established by Decree 6.094/2007 and grounded on the “Education Development Plan” by means of collaborative governance regime among the federated entities. This qualitative research comprises the analysis of official documents and semi-structured interviews applied to 11 subjects working in the area of education management from 2007 to 2019 in those three priority cities in Baixada Cuiabana. Data have been organized in accordance with the content analysis by Bardin (2011), in the light of the theoretical references adopted in this study. Along the research, documentary data on IDEB, financial investments, income and expenses were used, as well as the interviews with the subjects. The theoretical foundation has included Boron (1995, 2003), Costa (2010, 2011, 2015, 2018, 2019), Adrião & Peroni (2005), Freitas (2005, 2009, 2013), Saviani (2007), Camini (2009, 2010) Adrião (2008) and Souza (2010, 2012). The study presents the education system in the state of Mato Grosso, the implementation of PAR in the priority cities, the characteristics of education in and history of the cities of Planalto da Serra, Poconé and Rosário Oeste, financial survey (income and expenses), indexes and number of enrollments. The research results have pointed out that the planning of PAR actions was fulfilled as stated in the contract of adhesion. Regarding the agreements signed with MEC deriving from PAR to improve the quality of education, several actions had an impact, such as the investments in Child Education, which, besides improving the school facilities, enabled the enrollment of more children due to the construction of ProInfância nursery school units. As to the Elementary School, sport courts were built, school buses were bought, and the school setting was enhanced through the obtainment of furniture and HVAC equipment, thus providing better service conditions and advancement in the IDEB goal projected for the early grades. On the other hand, investments in pedagogical practices and education were minimal. The collaborative governance regime was achieved, but it should be strengthened with the participation of the federal entities.

**Keywords:** Plan of Articulated Actions. Basic Education Development Index. Education Development Plan. Collaborative Governance Regime.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica

BM – Banco Mundial

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEFAPRO – Centro de Formação e Atualização dos Profissionais da Educação

CF – Constituição Federal

CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

CNEC – Campanha Nacional de Escolas da Comunidade

EC – Emenda Constitucional

EF – Ensino Fundamental

EI – Educação Infantil

EJA – Educação de Jovens e Adultos

EM – Ensino Médio

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FUNDESCOLA – Fundo de Desenvolvimento da Escola

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

LOA – Lei Orçamentária Anual

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MDE – Manutenção e Desenvolvimento da Educação

MEC – Ministério da Educação

MT – Mato Grosso

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Plano de Ações Articuladas

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos

PME – Plano Municipal de Educação

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE – Plano Nacional de Educação

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PPGA – Programa de Pós-Graduação em Administração

PPGEdu – Programa de Pós-Graduação em Educação

PPP – Projeto Político Pedagógico

PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PSDB – Partido Social Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RGA – Revisão Geral Anual

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEDUC – Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso

SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

SINTEP – Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso

SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SUDEB – Sistema Único Descentralizado de Educação Básica

UCDB – Universidade Católica Dom Bosco

UESB – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados

UFMT – Universidade Federal do Estado de Mato Grosso

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UNB – Universidade de Brasília

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNESP – Universidade Estadual Paulista

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Quantidade de teses e dissertações por descritores no Catálogo de Teses e Dissertações publicadas pela Capes entre os anos 2007 e 2019.....	33
<b>Tabela 2</b> – Quantidade de matrículas e escolas da rede de ensino do estado de Mato Grosso entre os anos 2007 e 2019 .....	91
<b>Tabela 3</b> – Índice de Desenvolvimento Humano do município de Planalto da Serra, da capital do estado, do estado de Mato Grosso e do Brasil, referentes ao ano 2010.....	98
<b>Tabela 4</b> – Quantidade de escolas e matrículas do município de Planalto da Serra em 1978.....	99
<b>Tabela 5</b> – Quantidade de escolas e matrículas do município de Planalto da Serra no ano 2000.....	100
<b>Tabela 6</b> – Quantidade de matrículas das redes estadual e municipal de 2007 a 2019 do município Planalto da Serra.....	101
<b>Tabela 7</b> – Quantidade de matrículas e escolas do município de Poconé entre os anos 2007 e 2019.....	108
<b>Tabela 8</b> – Quantidade de matrículas e escolas do município de Rosário Oeste entre os anos 2007 e 2019.....	114
<b>Tabela 9</b> - Projeção nacional do IDEB com referência à meta 7 do PNE.....	135
<b>Tabela 10</b> - IDEB observado entre os anos 2005 e 2019 e metas projetadas para Brasil e Mato Grosso para os anos 2005 a 2021 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental.....	149
<b>Tabela 11</b> – IDEB observado entre os anos 2005 e 2019 e metas projetadas para Brasil e Mato Grosso para os anos 2005 a 2021 nos Anos Finais do Ensino Fundamental.....	151
<b>Tabela 12</b> – IDEB observado entre os anos 2005 a 2019 e metas projetadas em Planalto da Serra para os anos de 2005 a 2021 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental.....	152
<b>Tabela 13</b> – IDEB observado entre os anos 2005 a 2019 e metas projetadas em Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste para os anos 2005 a 2021 nos Anos Finais do Ensino Fundamental.....	153
<b>Tabela 14</b> – Transferências de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ao município de Planalto da Serra, referentes às ações do PAR entre os anos 2009 e 2019.....	173
<b>Tabela 15</b> – Demonstrativo das Receitas do FUNDEB e Despesas com Educação e Investimentos por Aluno, entre os anos de 2007 e 2019 no município de Planalto da Serra.....	178

<b>Tabela 16</b> – Percentual dos recursos gastos na educação municipal de Planalto da Serra entre os anos 2008 e 2019.....	180
<b>Tabela 17</b> – Transferências de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ao município de Poconé referentes às ações do PAR entre os anos 2007 e 2019.....	181
<b>Tabela 18</b> – Quadro Demonstrativo das Receitas do FUNDEB e Despesas com Educação e Investimentos por Aluno entre os anos de 2007 e 2019 no município de Poconé.....	185
<b>Tabela 19</b> – Percentual dos recursos gastos na educação municipal de Poconé entre os anos 2008 e 2017.....	186
<b>Tabela 20</b> – Transferências de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ao município de Rosário Oeste referentes às ações do PAR entre os anos 2007 e 2019.....	188
<b>Tabela 21</b> – Quadro Demonstrativo das Receitas do FUNDEB e Despesas com Educação e Investimentos por Aluno entre os anos de 2007 e 2019 no município de Rosário Oeste.....	189
<b>Tabela 22</b> – Percentual dos recursos gastos na educação municipal de Rosário Oeste entre os anos 2008 e 2019 .....	191

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1</b> - Mapa da Baixada Cuiabana, com identificação do município de Planalto da Serra.....	96
<b>Figura 2</b> - Mapa da Baixada Cuiabana, com identificação do município de Poconé.....	104
<b>Figura 3</b> - Mapa da Baixada Cuiabana, com identificação do município de Rosário Oeste.....	112

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1</b> – Relação das Unidades de Análise/Categorias.....	31
<b>Quadro 2</b> – Produções publicadas no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes.....	34
<b>Quadro 3</b> – Planejamento e monitoramento do Plano de Ações Articuladas.....	118
<b>Quadro 4</b> – Projetos implantados a partir do Plano de Ações Articuladas.....	125
<b>Quadro 5</b> – Resultados do IDEB, após acordos de cooperação, oriundos do PAR.....	159
<b>Quadro 6</b> – Levantamento dos recursos financeiros oriundos do PAR.....	193

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2 REFORMAS DO ESTADO: NEOLIBERALISMO, NEODESENVOLVIMENTISMO E ATUALIDADE BRASILEIRA.....</b>	<b>42</b>
<b>2.1 Transições e mudanças a partir dos anos 1990 no Brasil .....</b>	<b>54</b>
<b>2.2 O Plano de Ações Articuladas e sua implementação no estado de Mato Grosso.....</b>	<b>73</b>
<b>3 ASPECTOS DA SOCIEDADE E DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO</b>	<b>81</b>
<b>3.1 Municípios prioritários da Baixada Cuiabana .....</b>	<b>94</b>
<b>3.2 Caracterização educacional e histórica do município de Planalto da Serra .....</b>	<b>95</b>
<b>3.3 Caracterização educacional e histórica do município de Poconé.....</b>	<b>103</b>
<b>3.4 Caracterização educacional e histórica do município de Rosário Oeste .....</b>	<b>111</b>
<b>4 O PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DO PAR NOS MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS .....</b>	<b>117</b>
<b>4.1 A influência do PAR no planejamento educacional dos municípios prioritários da Baixada Cuiabana .....</b>	<b>125</b>
<b>4.2 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica .....</b>	<b>131</b>
<b>4.3 O IDEB como indicador do PAR .....</b>	<b>144</b>
<b>4.4 O IDEB dos municípios prioritários da Baixada Cuiabana .....</b>	<b>149</b>
<b>4.5 Investimentos em educação nos municípios prioritários da Baixada Cuiabana após adesão ao PAR .....</b>	<b>171</b>
<b>4.6. Entendendo a questão financeira a partir das entrevistas.....</b>	<b>192</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES .....</b>	<b>201</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa foi desenvolvida na linha de pesquisa Formação de Professores, Políticas e Práticas Pedagógicas, pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade do Estado de Mato Grosso, nos anos 2019 e 2020. A escolha do tema deu-se por sua relevância na política educacional do Brasil, pois, a partir da implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR), com a adesão dos municípios, surgiu um novo ciclo, com uma forma diferente de relação entre os entes federados, demarcando a efetivação do processo de regime de colaboração e possibilitando o planejamento e a execução das ações com a assistência técnica e financeira do Ministério da Educação (MEC). Com essa iniciativa, procurou-se evitar que os acordos no processo de liberação de recursos aos municípios se dessem por emendas parlamentares – o que parecia mais um balcão de negócios, sem levar em consideração as prioridades de cada um dos entes federados.

Outra situação que levou ao interesse pelo tema em discussão foi o envolvimento profissional no processo de implantação e execução do PAR, já que, no ano de 2007, o pesquisador atuava como dirigente municipal de educação no município de Vale de São Domingos, em Mato Grosso, permanecendo como gestor de 2005 a 2010. Depois, a partir de 2012 até os dias atuais, atuou como técnico na Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso (SEDUC-MT), na equipe da Unidade de Articulação de Políticas Educacionais, cuja missão era orientar as equipes municipais de educação no planejamento do PAR do estado de Mato Grosso.

Além da trajetória pessoal, o que chamou a atenção para o tema foi sua importância para o planejamento da educação pública de estados e municípios, uma vez que se tratava da primeira ação com tamanha dimensão no Brasil, inicialmente priorizando os municípios com IDEB abaixo da média nacional, mas com abertura para a participação de todos. Depois, com base em critérios estabelecidos, atendeu a todos os municípios do país, com ações de apoio técnico e financeiro, a partir dos próprios planejamentos dos entes federados, com participação da comunidade.

A partir dessa aproximação profissional e com a oportunidade de desenvolvimento de uma pesquisa, o pesquisador percebeu que poderia contribuir com a produção acadêmica. A articulação entre a experiência vivenciada, as informações disponíveis sobre a implantação e materialização do PAR nos três municípios selecionados para pesquisa, a produção bibliográfica sobre a temática e os referenciais teóricos que sustentam a análise podem auxiliar

na compreensão de como o PAR, seu planejamento e seu monitoramento impactaram na educação das redes municipais, já que o PAR está em seu terceiro ciclo de aplicação.

O Plano de Ações Articuladas tem um ciclo de planejamento a cada quatro anos, com abrangência nas áreas de gestão educacional, formação de profissionais da educação, práticas pedagógicas e infraestrutura. Como iniciou em 2007, o primeiro ciclo teve vigência até o ano de 2010, durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Este primeiro ciclo do PAR teve como foco o atendimento aos municípios classificados como prioritários, que tiveram média do IDEB abaixo da média nacional; no estado de Mato Grosso, foram 21 nessa condição. Os demais municípios podiam realizar o diagnóstico e planejamento do PAR, mas sem o comprometimento do Ministério da Educação com o financiamento das ações planejadas.

O segundo ciclo do PAR iniciou-se em 2011, com previsão de encerramento para 2014, durante o mandato da presidente Dilma Rousseff, também do PT, porém, este ciclo estendeu-se até 2016. Neste segundo ciclo, não houve distinção entre municípios prioritários e não prioritários; todos os municípios do estado fizeram seus planejamentos e receberam recursos via transferência direta, por meio do aceite de termo de compromisso no PAR. Os planejamentos foram analisados pela equipe técnica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e a liberação de termos de compromisso e recursos financeiros provenientes do PAR aos municípios mato-grossenses começou em 2012. Os municípios foram contemplados com equipamentos de climatização e tecnológicos, mobiliário, transporte escolar, construção de quadras escolares cobertas, creches e escolas.

O terceiro ciclo do PAR teve início apenas no segundo semestre de 2017, no governo do presidente Michel Temer, do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Neste ciclo, ficaram vinculados como pré-requisitos à realização do diagnóstico e planejamento: a obrigatoriedade do monitoramento do Plano Municipal de Educação e o alinhamento das metas relacionadas ao Plano Nacional de Educação no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), uma vez que a maioria dos municípios teve seus planos aprovados em 2015. Este terceiro ciclo do PAR já iniciou enfraquecido, devido à crise política e econômica, com profundas mudanças de orientação no Governo Federal, e principalmente por causa da Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu o teto para gastos primários, ou seja, educação e saúde, entre outros gastos sociais.

Apesar de os ciclos terem quatro anos de vigência, havendo ainda o lançamento do ciclo posterior, as ações que foram financiadas prosseguem para acompanhamento,

monitoramento e prestação de contas no próprio SIMEC/PAR. Portanto, as equipes técnicas dos municípios têm acesso a todos os ciclos do PAR, concomitantemente.

Esta pesquisa foi realizada nos municípios de Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste, escolhidos por terem sido apontados pelo Ministério da Educação como municípios prioritários, de acordo com a Resolução CD/FNDE nº 29 (BRASIL, 2007), que “estabelecia os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira e suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007”. Ressalta-se, ainda, que esses eram os únicos municípios nessa condição na região da Baixada Cuiabana.

A região denominada de Baixada Cuiabana é constituída de 13 municípios. Dentre eles, estão os dois municípios com a maior população do estado, que são Cuiabá e Várzea Grande; os demais municípios são de pequeno e médio porte. Nessa região, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), estão concentrados 1.049.312 habitantes, representando uma média de 29,70% da população do estado de Mato Grosso.

Dentre os 13 municípios, apenas a capital Cuiabá e Várzea Grande concentram 86% da população da região, enquanto os outros 14% estão distribuídos entre os outros 11 municípios. Quando contabilizamos todo o estado, observamos que 34% da população residem na Baixada Cuiabana. Com exceção da área metropolitana, a região é composta por municípios com uma economia bastante precária, pois não houve expansão da industrialização, comércio e serviços, e a maioria da população desses municípios recorre a Cuiabá e Várzea Grande para fazer suas aquisições.

Segundo dados do IBGE/2010, apenas Cuiabá e Várzea Grande atingiram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>1</sup> 0,700, que ainda se encontra em um nível de desenvolvimento médio. Os demais municípios estão abaixo dessa marca. Quanto à densidade demográfica, enquanto o município de Várzea Grande tem 240,98 hab/km<sup>2</sup>, o município de Barão de Melgaço, localizado em região pantaneira, tem apenas 0,68 hab/km<sup>2</sup>. No anexo I da Resolução CD/FNDE nº 29 (BRASIL, 2007) foi apresentada a relação dos municípios que não atingiram a média nacional do IDEB, incluindo-se outros 18 municípios do estado de Mato Grosso.

---

<sup>1</sup> “combina três componentes básicos do desenvolvimento humano: a longevidade, que reflete, entre outras coisas, as condições de saúde da população, medida pela esperança de vida ao nascer; a educação, medida por uma combinação da taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos níveis de ensino fundamental, médio e superior; e a renda, medida pelo poder de compra da população, baseado no PIB *per capita* ajustado ao custo de vida local para torná-lo comparável entre países e regiões, por meio da metodologia conhecida como paridade do poder de compra (PPC)”. (Scarpin e Slomski, 2007, p. 912)

Como segundo critério utilizado para escolher os três municípios, levou-se em conta que a região denominada Baixada Cuiabana tem uma gama maior de diversidade entre os municípios prioritários. O município de Planalto da Serra, de acordo com o Censo/2010, tinha apenas 2.726 habitantes, ocupando a quinta posição entre os municípios com a menor população. Já o município de Poconé ocupava a segunda posição entre os municípios prioritários, com a maior população. O município de Rosário Oeste, por sua vez, aparecia com a quarta maior população entre os prioritários.

Outra característica que reforçou a escolha desses municípios foi seu IDH. Os três municípios da Baixada Cuiabana estão entre os municípios prioritários com os menores índices: Rosário Oeste com 0,650, sendo o quinto pior IDH; Poconé está na sexta posição, com 0,652; e Planalto da Serra ocupa a oitava pior posição entre os municípios prioritários, com 0,656. O índice apontado é indicador de qualidade de vida da população.

Portanto, municípios da Baixada Cuiabana reuniram aspectos que os destacaram em relação aos que apareciam na lista dos prioritários, caracterizando uma região pobre no estado de Mato Grosso. Salienta-se que não se trata de pesquisa comparativa; o propósito é conhecer os impactos do PAR na educação dos três municípios, em razão de suas características socioeconômicas, populacionais e de gestão das redes públicas, dentre outros fatores que serão considerados na análise.

O estudo dos três ciclos do PAR teve como seu período inicial a data de adesão ao termo de compromisso Todos pela Educação em 2007, fechando-se o ciclo da pesquisa no ano de 2019, período em que o PAR ainda se encontrava com iniciativas em execução, enquanto outras já tinham obtido financiamento e estavam no status de monitoramento; iniciativas que já haviam passado pelas etapas mencionadas encontravam-se com prestação de contas em andamento ou finalizada. Portanto, os municípios prioritários de Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste são o lócus da pesquisa, centralizando-se nas Secretarias Municipais de Educação, os setores responsáveis pelo planejamento, monitoramento, execução e prestação de contas das ações do PAR.

Os sujeitos da pesquisa foram selecionados com base nos seguintes critérios: terem atuado junto ao PAR nos três municípios selecionados para a pesquisa, no processo de compreensão do planejamento e monitoramento dos três ciclos do PAR, na coordenação do levantamento do diagnóstico educacional, na elaboração do planejamento, assim como no acompanhamento e monitoramento. Foram escolhidos os três atuais dirigentes municipais de Educação, porém, só dois participaram das entrevistas. Todos os ex-dirigentes nomeados a partir do ano 2007 foram convidados, mas somente sete aceitaram participar. Quanto à equipe

técnica, foram convidados os três técnicos responsáveis pelo PAR nas Secretarias Municipais de Educação, pois conduziram o processo de implantação, monitoramento e execução; no entanto, apenas dois aceitaram ser entrevistados. Portanto, chegou-se ao total de 11 sujeitos.

Os sujeitos foram denominados na pesquisa conforme sua função na Secretaria Municipal de Educação. Cada um dos atuais dirigentes e ex-dirigentes municipais de Educação recebeu a denominação *Gestor*, seguida do nome do município e do ciclo que caracteriza o período em que o sujeito atuou como dirigente municipal de Educação, por exemplo: Gestor 1/PS/3º ciclo (dirigente municipal de Educação de Planalto da Serra (PS) no 3º ciclo, que corresponde aos anos de 2017 a 2020). Da mesma forma, PO identifica o município de Poconé, e RO designa o município de Rosário Oeste. Houve repetição dos ciclos, pois há dirigente que atuou em mais de um ciclo do PAR, assim como houve ciclo com mais de um dirigente, em razão das mudanças administrativas devido às eleições e também pela rotatividade nos cargos comissionados na administração pública, como será anunciado nas análises.

Os outros sujeitos da pesquisa são técnicos da Secretaria Municipal de Educação responsáveis pelo PAR, os quais receberam a denominação de *Técnico*, seguida do nome do município e do ciclo em que atuou, como, por exemplo: Técnico 1/PS/1º, 2º e 3º ciclos (técnico responsável pelo PAR no município de Planalto da Serra (PS) nos três ciclos do PAR) e Técnico 2/PO/3º ciclo (técnico responsável pelo PAR no município de Poconé (PO) no terceiro ciclo do PAR).

No planejamento da pesquisa, estava previsto um total de 18 sujeitos a serem entrevistados, entre os atuais dirigentes, ex-dirigentes e técnicos responsáveis pelo PAR. Todos foram contatados e convidados a participar da pesquisa, porém, somente 11 sujeitos assinaram o Termo de Consentimento Livre e aceitaram participar da entrevista. Mesmo com a redução do número de entrevistados, foi possível buscar as informações sobre o Plano de Ações Articuladas, de forma a auxiliar no atendimento dos objetivos da pesquisa, que tem como objetivo geral:

Compreender o planejamento e monitoramento dos três ciclos do Plano de Ações Articuladas dos municípios de Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste e seus impactos para o financiamento, o regime de colaboração, a infraestrutura das escolas e a qualidade da educação nas redes municipais.

Para auxiliar no cumprimento e busca dos resultados almejados, são considerados os seguintes objetivos específicos e estratégicos, imprescindíveis no processo de desenvolvimento da pesquisa:

- Levantar e analisar os gastos em educação dos três municípios prioritários da Baixada Cuiabana, oriundo do Plano de Ações Articuladas, efetivado após firmamento de termos de compromisso;

- Identificar os projetos implantados e executados, oriundos do Plano de Ações Articuladas, após apontamentos do diagnóstico realizado pelo Comitê Municipal do PAR;

- Conhecer os acordos de cooperação firmados no PAR e analisar se contribuíram com a melhoria dos resultados do IDEB.

Para atender ao primeiro objetivo específico, foi necessário pesquisar todas as entradas de recursos nos municípios pesquisados, entre os anos 2007 e 2019, e identificar se esses recursos foram oriundos de termos de compromisso firmados junto ao MEC/FNDE. Para colher as informações do segundo objetivo específico, foi preciso questionar os sujeitos, utilizando-se as entrevistas, para saber se o município implantou e/ou executou algum projeto na educação que tivesse se originado de alguma ação do PAR, já que o município realizou os diagnósticos referentes a cada um dos ciclos do PAR. Para atender ao terceiro objetivo, foi necessário mapear os acordos de cooperação firmados entre o município e o MEC/FNDE de ações previstas no PAR e identificar o objeto do acordo firmado, para saber se contemplava ações que contribuíram com a melhoria dos resultados do IDEB. A busca se deu por questionamento aos sujeitos nas entrevistas e identificação dos termos publicados.

Esta pesquisa foi desenvolvida em um contexto flexível ao analisar o objeto de estudo, respeitando o rigor metodológico e, ao mesmo tempo, estabelecendo relações e interações com a realidade social mais ampla. Foi com base nestas características que o conjunto de ideias se construiu sobre o Plano de Ações Articuladas, pois os caminhos delineados para buscar as respostas ao objeto foram naturalmente direcionados a partir do objetivo almejado. Para Lakatos e Marconi (2003, p. 101), “as coisas não existem isoladas, destacadas uma das outras e independentes, mas como um todo unido, coerente”, e é assim que buscamos compreender o objeto de investigação, ou seja, pelas relações e mediações com o contexto político, econômico, social e educacional mais amplo e suas repercussões no contexto nacional e local, com vistas a alcançar os objetivos estabelecidos e os resultados almejados. Esse movimento contribui para desvelar as contradições existentes na realidade material na qual o objeto de investigação está inserido. Como asseguram Lakatos e Marconi (2003, p.102): “todo movimento, transformação ou desenvolvimento opera-se por meio das contradições ou mediante a negação de alguma coisa, essa negação se refere à transformação das coisas”, levando em consideração todo movimento histórico para desvendar as partes e o todo.

O caminho percorrido para desenvolver a pesquisa sobre o Plano de Ações Articuladas está relacionado com a trajetória do pesquisador. Para Ghedin e Franco (2008, p. 118), “sujeito e objeto estão em contínua e dialética formação, evoluem por contradição interna, não de modo determinista, mas como resultado da intervenção humana mediante a prática”. No decorrer desse processo, existe uma análise subjetiva e objetiva também, já que, diante dos fatos, é necessário que se considere o seu contexto histórico. Segundo Freitas (2008, p. 9), “a subjetividade é um fato, mas ela não anula a objetividade”.

Outro aspecto relevante na pesquisa são as análises do ponto de vista dos entrevistados, os quais se caracterizam pelas diferentes formações profissionais, experiências e até mesmo o tempo em que ocuparam a função. Tudo isso influencia os diferentes olhares sobre o tema, pois somos constituídos dentro de um processo histórico, somos transformados e transformadores, agentes ativos na luta pelas mudanças sociais em que acreditamos, carregados de intenções e ideologias.

O tema pesquisado é uma das políticas de melhoria da qualidade da educação básica pública, implementada pelo Ministério da Educação no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) em 2007. A implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pela União Federal em regime de colaboração com os demais entes federados, pelo Decreto 6.094 (BRASIL, 2007a), fez renascer a esperança do fortalecimento do regime de colaboração já prevista na legislação brasileira. Foi a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que o governo federal tornou realidade esta importante ação que veio contribuir na diminuição da desigualdade e equilibrar o desenvolvimento em todo o território nacional. Para Saviani (2007, p. 1.232), o “PDE foi saudado como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar esse problema, focando prioritariamente os níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de educação básica do país”.

Assim, podemos afirmar que era uma ação para melhoria da educação, mas que não dependia somente do PDE para que os resultados acontecessem. Isto significava apenas o primeiro passo de uma série de ações que deveriam surgir de um planejamento, acompanhado de monitoramento, avaliação e assistência para que o PDE pudesse de fato efetivar-se como uma política pública de qualidade. A implantação do PDE levou em consideração algumas particularidades e situações exclusivas do sistema educacional brasileiro, as quais são mencionadas por Haddad, então Ministro da Educação, para esclarecer algumas razões e princípios:

A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. [...] O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. (HADDAD, 2008, p. 5-6).

Ao abordar o arranjo educativo que emerge com o PDE, Haddad enfatizava a necessidade do regime de colaboração entre os entes federados, fosse na horizontalização e/ou verticalização, no sentido de compartilhar as competências exclusivas para melhorar a qualidade da educação, equilibrando as disparidades existentes nas diferentes regiões. Uma das contribuições ao formato do PDE veio do Movimento Todos pela Educação, o qual “foi criado em 2005, por um grupo de intelectuais orgânicos do capital que se reuniram para refletir sobre a realidade educacional brasileira na atual configuração do capitalismo” (SILVA, 2008, p. 4). Nesse período, empresários articularam-se com o objetivo de buscar melhorias na qualidade da educação, como forma de interferir na educação brasileira, construindo um novo projeto neoliberal, que aos poucos foi se infiltrando em organizações e prestações de serviços no setor educacional, chegando até mesmo a influenciar projetos de normatização junto ao Congresso, uma vez que existem representantes que defendem seus interesses. Para Martins (2009, p.26):

Sua inserção na sociedade civil, embora definida como “uma aliança” de esforços para o bem da nação, é, na verdade, uma forma inovadora de se obter consenso em torno de um projeto criado e dirigido pela classe empresarial. Nesse movimento, a responsabilidade social se afirma como referência ideológica que assegura unidade política da “direita para o social” em seu trabalho de legitimação da sociedade capitalista e de um projeto restrito de educação para as massas.

Segundo Freitas (2014, p. 1.105), após o Movimento Todos pela Educação, o setor empresarial ganhou força no campo educacional, atuando em órgãos nacionais responsáveis pela elaboração de políticas educacionais nos próprios Ministérios e no Congresso Nacional. Desempenhou muito bem o papel de articulação junto à mídia liberal/conservadora, além de receber apoio das organizações educacionais e empresas dos variados campos educacionais, em busca da ampliação do mercado educacional. Contribuiu também na criação do Plano de Metas Todos pela Educação, uma ação pública que implementava meios e caminhos para melhorar o processo de ensino e aprendizagem no território brasileiro, o que foi efetivado com a publicação do Decreto nº 6.094 (BRASIL, 2007a), que tinha como uma das ações o apoio da União aos Estados e Municípios, mediante a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) em regime de colaboração.

Um dos tópicos abordados nesta pesquisa é o regime de colaboração entre os entes federados, presente na legislação brasileira desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a qual diz, em seu artigo 211, que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. A LDBN nº 9.394

(BRASIL, 1996), faz referência a isso no artigo 8º e segue citando decretos, resoluções e acordos firmados de parcerias entre os entes. Percebemos, pelo quantitativo de normatização, que muitos esforços foram empreendidos na tentativa de implementação do regime de colaboração, mas não foram suficientes para instrumentalizar e efetivar este tão almejado regime.

O regime de colaboração começou a ganhar uma nova forma quando, pelo Decreto 6.094 (BRASIL, 2007a), ficou estabelecida

A implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

A partir desse período, o PDE surge na intenção de fazer com que o regime de colaboração tenha um novo formato e se efetive no processo de cooperação entre os entes federados, proporcionando meios para “compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia”. (HADDAD, 2008, p. 8). Para Camini (2010, p. 190), “o regime de colaboração entre os entes federados é uma estratégia destacada do Plano para definição e implantação das políticas e projetos articulados”, uma forma de cooperação que fortalece as ações na educação, em busca de melhorias da qualidade do ensino, pois o país carece de ações cooperativas entre os diversos entes federados para enfrentar tanta desigualdade existente no território brasileiro.

Portanto, entender os aspectos colaborativos e estas relações intergovernamentais que fazem parte do regime de colaboração é imprescindível para compreender este novo regime fortalecido pelo PAR. Para Souza (2010, p. 63), o Plano de Ações Articuladas é “visto como ingrediente do Plano de Metas, eleito como capaz de protegê-lo daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a reinvenção, a intermitência”. Dentre os meios de efetivação da política, o PAR se faz presente “como instrumento de efetivação do regime de colaboração e como ferramenta de planejamento para gestão educacional dos sistemas de ensino municipais” (SOUZA, 2010, p. 13). Esta forma de implantação de políticas públicas é vista também como controle e interferência na autonomia dos entes federados, um modelo gerencialista proposto no modelo neoliberal. Conforme Camini (2010, p. 270):

ao mesmo tempo em que o MEC descentraliza as ações de implementação (e com elas recursos financeiros, autonomia orçamentária), põe em prática novas formas de controle e vigilância, de autoverificação, muitas vezes com base na cobrança dos

resultados que foram prometidos por meio de fixação dos objetivos e metas pelos próprios envolvidos.

No modelo cooperativo entre os entes federados, muitas vezes, o ente mais dependente é o município, que se submete ao controle e ao cumprimento de metas, sem nem sequer participar da formulação das ações e políticas que se compromete a executar, mediante adesão e/ou acordos de colaboração. Evidenciam-se, assim, sua falta de autonomia e a impossibilidade de assumir o protagonismo na educação em seu território.

Para compreender essas relações e os impactos práticos nos municípios, a realização desta pesquisa careceu de alguns procedimentos básicos e essenciais no seu desenvolvimento, envolvendo a pesquisa bibliográfica e documental e as entrevistas semiestruturadas aplicadas aos sujeitos que atuaram à frente do PAR nos três municípios selecionados para a pesquisa, pois a forma e os objetivos escolhidos exigiram métodos variados para se chegar ao resultado. Para Gil (2010, p. 29), “praticamente toda pesquisa acadêmica requer em algum momento a realização de trabalho que pode ser caracterizado como pesquisa bibliográfica”, ou seja, o trabalho de pesquisa exige conhecimento e apropriação de parte da produção realizada e disponível sobre a temática, o que contribui para o pesquisador buscar novos conhecimentos ou ampliá-los.

Quanto à literatura especializada, esta constitui a centralidade do trabalho do pesquisador, pois foi nas teorias relacionadas ao objeto de pesquisa que o trabalho se fundamentou. Foi um ato artístico o processo de seleção dos assuntos publicados, os quais complementaram a discussão, com base na linha de pesquisa, no tipo de abordagem e nas perspectivas quanto à construção do referencial teórico. Moroz e Gianfaldoni (2006, p. 29) citam a importância da pesquisa bibliográfica na construção da produção científica:

A consulta à literatura permite, ainda, familiaridade aos temas tratados, sem o que seria impossível a realização de um trabalho de boa qualidade. Finalmente, o conhecimento daquilo que já está disponível fornece, em geral, boas sugestões quanto às técnicas de pesquisa mais adequadas à investigação de problemas específicos, poupando, desta maneira, esforços significativos por parte daquele que pretende iniciar um empreendimento na área.

A pesquisa bibliográfica serviu para apropriação do conhecimento produzido sobre a temática da pesquisa. Anotações, indagações e explorações das leituras foram meios utilizados para selecionar as produções que complementaram e contribuíram com o desenvolvimento do objeto de estudo.

Em se tratando de produção de conhecimento novo, é fundamental a apropriação de elaborações teóricas anteriormente produzidas, pois o saber não surge do nada; é necessário que seja construído, e, para construí-lo, precisamos conhecer, saber o que se quer, saber do que se

trata, reunir as experiências. Na verdade, trata-se de um conjunto variado de coisas e situações, construídos com dedicação. Para Gatti (2012, p. 28), “trata-se do domínio de um repertório bibliográfico mais amplo, que permita a criatividade construtiva do pesquisador, seja na fundamentação do seu problema, seja na atribuição de significados aos dados”.

Este trabalho acadêmico, que tem como tema o Plano de Ações Articuladas desenvolvido nesta sociedade capitalista, da qual o objeto faz parte, está fundamentado nas referências teóricas que abordam as contradições e o processo histórico desta sociedade, compreendidos a partir dos estudos teóricos, dos levantamentos de dados e das entrevistas feitas com os sujeitos. Foram necessários olhares diferentes para que pudéssemos obter respostas diversas desta totalidade, já que nossa sociedade é complexa. Como diz Paulo Netto (2011, p.31), “o ser social – e a sociabilidade resulta elementarmente do trabalho, que constituirá o modelo práxis – é processo, movimento, que se dinamiza por contradições, cuja superação o conduz a patamares de crescente complexidade, nos quais novas contradições impulsionam a outras superações”. Foi nesse ambiente complexo e contraditório que ocorreu a pesquisa, o que exigiu do pesquisador todo respeito e flexibilidade para lidar com as constantes transformações.

Entender o processo histórico para realizar a pesquisa se faz necessário, uma vez que as coisas se relacionam e que, nas abstrações, se pode chegar às respostas que buscamos. Portanto, conhecer o processo, a história, as tendências, nos faz entender melhor a constituição da base material, ou seja, da realidade na qual o objeto se situa.

Sobre a crise do capitalismo, Mészáros (2011, p. 17) diz que ela “vai se tornar à certa altura muito mais profunda, no sentido de invadir não apenas o mundo das finanças globais mais ou menos parasitárias, mas também todos os domínios da nossa vida social, econômica e cultural”. É com esse entendimento que percebemos a crise estrutural estabelecida no capitalismo e o desenrolar do processo histórico, que muito tem transformado.

As mudanças ocorridas, principalmente as crises econômicas, sociais e culturais, influenciam a vida das pessoas e a sociedade, precisando ser analisadas nas pesquisas para que possamos entendê-las. O processo de construção do conhecimento por meio de pesquisa bibliográfica, segundo Marconi e Lakatos (2003, p.182), concretiza-se quando exploramos os seguintes campos:

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico, etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritas por alguma forma, querem publicadas, querem gravadas.

A imersão no mundo da leitura foi um fato essencial e necessário; o uso de técnicas, como leituras rápidas para localizar, selecionar e verificar se aquilo que selecionamos atendia ao objeto da pesquisa, foi de extrema necessidade na construção da pesquisa, a qual só se concretiza se estabelecemos relações entre as leituras e os problemas, se aprofundamos a análise crítica com coerência e se interpretamos os dados com base teórica.

Outro procedimento metodológico utilizado no processo de produção de conhecimento foi a pesquisa documental, “fonte de coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 174). Trata-se de um procedimento que tem algumas semelhanças com a pesquisa bibliográfica, devido às suas estreitas relações quanto à forma dos registros.

Os documentos referenciados no Plano de Ações Articuladas foram os projetos criados no âmbito do próprio município para atender às ações oriundas do PAR, assim como os programas criados estrategicamente para melhorar os resultados da qualidade da educação; como exemplo, os métodos avaliativos criados para aferir a situação da educação no município. Sabemos que o registro é algo essencial, não tendo como evitar, tanto para guardar a memória, quanto para as ações planejadas e programadas, que trazem orientações à comunidade envolvida no processo.

Na análise dos dados, levamos em consideração o seu contexto e circunstância. As informações foram extremamente interessantes no processo de significação da pesquisa, centrada nos objetivos propostos. Como afirma Gatti (2012, p.31) sobre a contextualização e a construção dos significados, “é necessário que os dados e as análises sejam colocados em contexto, em dados circunstanciais ou numa conjuntura e não tomá-los em si”.

Analisamos as ações desenvolvidas na educação a partir da compreensão do planejamento e monitoramento do PAR, assim como procedemos à análise dos gastos em educação, facilitando a compreensão do objeto por meio da interpretação da realidade no conjunto de informações. Em se tratando dos objetivos que fazem parte da identificação dos resultados do IDEB, dos projetos implantados e executados na educação municipal, estes, para Costa e Costa (2012, p. 38) servem “para potencializar os significados”. É a partir de dados como estes que se confirmam os resultados, desde que estejam alinhados e coerentes com o processo utilizado.

Além dos estudos bibliográficos e pesquisa documental, outra via que utilizamos foram as entrevistas com sujeitos envolvidos diretamente com a implementação do PAR nas Secretarias Municipais de Educação dos municípios de Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste. A pesquisa de campo é um instrumento utilizado para enriquecer o trabalho, pois a

interação com o objeto dá oportunidade de uma melhor compreensão do sistema complexo que é. Como afirma Minayo (2000, p. 61), “o trabalho de campo permite a aproximação do pesquisador da realidade sobre a qual formulou uma pergunta, e ainda estabelece uma interação com os atores”. Utilizamos a entrevista por ser um dos recursos alinhados aos demais. Brandão (2010) trata da importância das entrevistas como recurso metodológico da pesquisa, dizendo que, quando bem planejada e explorada, contribui para a produção e aprimora o tema em questão.

Questionários e entrevistas precisam ancorar-se em categorias, quando bem definidos, asseguram a consistência dos “dados” e potencializam a densidade da análise e a interpretação dos mesmos. Poderíamos defini-las operacionalmente como vocábulos ou expressões que funcionam como uma espécie de ímã agregador de informações: conceito-síntese. (BRANDÃO, 2010, p.47).

O caminho percorrido para se chegar aos objetivos planejados foi de informações, registros e produções sobre o PAR, termo de adesão firmado pelo prefeito e dirigente municipal de Educação no ano de 2007 e a organização de cada um dos três ciclos de planejamento, sua execução e monitoramento. Constou, ainda, de entrevistas, um dos instrumentos utilizados para auxiliar na compreensão da materialização do PAR na esfera municipal e identificar a importância dada às ações na gestão educacional.

Para Moroz e Gianfaldoni (2006, p.79), “a entrevista tem a vantagem de envolver uma relação pessoal entre pesquisador/sujeito, o que facilita um maior esclarecimento de pontos nebulosos”. Pela entrevista, obtêm-se esclarecimentos que os documentos, por si sós, não conseguem expressar. Pode-se considerar que a entrevista constitui estratégia que enriquece a pesquisa e contribui para a persecução dos objetivos.

O processo de entrevista muito exige do pesquisador (BRANDÃO, 2010), pois, apesar de ficar em uma posição privilegiada, é o entrevistador quem precisa assumir o controle com equilíbrio e o intuito de explorar o assunto ao máximo. Outro cuidado a ser seguido em uma entrevista é não assumir o papel de dominador; é preciso que se crie empatia entre pesquisador e pesquisado e que haja um engajamento entre ambos, uma vez que é um processo que precisa ser construído.

Discutindo-se a importância da pesquisa e, principalmente, o grau de exigência do pesquisador no controle da entrevista e o foco na busca do que se quer explorar do entrevistado, os passos e fases são todos importantíssimos no processo de produção do conhecimento. Brandão (2010, p. 48) alerta e traz alguns pontos importantes deste processo para que o pesquisador consiga êxito:

A entrevista é trabalho, reclamando uma atenção permanente do pesquisador aos seus objetivos, obrigando-o a colocar-se intensamente à escuta do que é dito, a refletir

sobre a forma e o conteúdo da fala do entrevistado, os encadeamentos, as indecisões, contradições, as expressões e gestos.

Na realização desta importante etapa da pesquisa, o calendário sofreu alteração, pois as entrevistas, que estavam planejadas para março de 2020, aconteceram entre os dias 26 de junho e 16 de julho de 2020, em razão da suspensão de atividades presenciais devido à pandemia do coronavírus. Os contatos foram reagendados com os sujeitos da pesquisa, e, como já foi dito, dos 18 sujeitos previstos, somente 11 aceitaram contribuir. Foi necessário utilizar uma nova estratégia, já que as entrevistas, que seriam realizadas presencialmente, tiveram que ser feitas com uso de recursos tecnológicos, no caso, pela plataforma Skype.

Os entrevistados assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, autorizando o uso de suas falas nesta pesquisa. Para preservar os sujeitos da pesquisa, optamos pelo anonimato, utilizando pseudônimos para identificá-los/as, conforme mencionado anteriormente. As entrevistas realizadas e gravadas duraram de 16 a 51 minutos cada uma. No processo de transcrições, foi utilizado um programa chamado Voice Notepad, mas todas as entrevistas foram revisadas, devido à qualidade dos áudios gravados. O programa fazia algumas traduções que não condiziam com a fala dos entrevistados, em virtude da qualidade da gravação, por causa do sinal ruim de internet no momento da realização das entrevistas, sendo necessária, dessa forma, uma minuciosa revisão da transcrição.

O tipo de entrevista usado foi a semiestruturada, que atende aos objetivos da pesquisa, proporcionando certa abertura ao entrevistado e abrindo espaço ao pesquisador na busca de informações que contemplem o objeto de investigação. Triviños (1987, p.146) aponta a vantagem de trabalhar com a entrevista semiestruturada:

Queremos privilegiar a entrevista semiestruturada porque esta, ao mesmo tempo que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação.

A formulação do roteiro de entrevista teve como base os objetivos da pesquisa, que são a essência do trabalho e precisam estar alinhados com a fundamentação teórica, a fim de evitar caminhos diferentes entre teoria e prática. O roteiro de entrevista deu abertura ao aprofundamento no campo de investigação e possibilitou a ampliação de informações e a retomada da ideia central. Os entrevistados tiveram que responder aos questionamentos e tiveram liberdade para expor suas informações, conhecimentos e experiências sobre o PAR.

Sabemos que os dados levantados em seu estado bruto, por si sós, são apenas um amontoado de informações. Por isso, foi necessário interpretá-los, sem perder o teor e a originalidade, evitando-se certas descaracterizações, por meio da análise dos conteúdos

coletados nas entrevistas e também pela interpretação dos dados orçamentários e dos resultados do IDEB, com o intuito de compreender o objeto pesquisado e sua relação e interações com o contexto mais amplo. Para selecionar, descrever e interpretar o conteúdo das entrevistas, utilizamos a análise de conteúdo, entendida “como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2011, p. 44). O método análise de conteúdo foi o preferido por tratar-se do mais adequado para analisar dados qualitativos, partindo-se do que dizem os sujeitos entrevistados e das observações realizadas pelo pesquisador.

A partir do primeiro contato com os documentos, foram feitas uma seleção e organização, mediante análise das entrevistas, classificando-se Unidades de Análise. Estas foram divididas com base nos objetivos específicos, pois os próprios questionamentos realizados nas entrevistas já traçavam este caminho virtuoso, levando aos resultados abordados no objetivo geral.

Quanto à Unidade de Registro, esta organização foi a partir de recortes extraídos das próprias entrevistas que traziam as características necessárias para atender aos objetivos específicos da pesquisa.

**Quadro 1 – Relação das Unidades de Análise/categorias**

Ordem	Unidade de Análise/categorias	Unidade de Registro
1	Planejamento e monitoramento do PAR	Criação de comitê Diagnóstico da educação Acompanhamento do PAR
2	Projetos implantados e executados na educação	Planejamento educacional Projetos educacionais Influência do PAR
3	Acordos de cooperação para melhoria do IDEB	Regime de colaboração Qualidade da educação Resultados do IDEB
4	Gastos na educação	Investimentos financeiros Recursos transferidos Termos de cooperação

Fonte: Elaborado pelo autor, conforme documentos e entrevistas transcritas

Os caminhos teórico-metodológicos percorridos para realizar esta pesquisa, além de contextualização histórica do Plano de Ações Articuladas, do apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação e de seus impactos nos três municípios prioritários da Baixada Cuiabana, envolveram a realização de estudos bibliográficos, documentais e de balanço de produção, além das entrevistas, organizadas em um roteiro semiestruturado aplicado aos sujeitos selecionados para participarem da pesquisa. Nesta etapa, ainda levantamos dados e

informações sobre os municípios, o que se mostrou necessário ao processo da pesquisa, em razão das escolhas teórico-metodológicas adotadas.

Na realização de um intenso trabalho, que envolve a análise de conteúdo e a interpretação dos dados, foi necessária habilidade no manuseio das informações obtidas em documentos, entrevistas e sistemas de informações disponíveis, as quais já foram predefinidas. Conforme adverte Minayo (2000, p. 197), “existem três grandes obstáculos aos pesquisadores, quando se parte para análise dos dados recolhidos, que são: a ilusão da transparência, o risco de sucumbir à magia dos métodos e técnicas e ainda a dificuldade de juntar teorias e conceitos muito abstratos”. Portanto, o zelo, o controle e a perícia foram elementos indispensáveis para avançarmos na consolidação da pesquisa.

Para um melhor entendimento dos impactos do PAR no financiamento e na melhoria da qualidade da educação, foi preciso estabelecer um comparativo entre o primeiro, o segundo e o terceiro ciclos do Plano de Ações Articuladas, para compreendermos a linearidade e manutenção do programa, mediante análise do que se planejou e executou do PAR no SIMEC. Além desta análise dos ciclos do PAR, viu-se a necessidade de entendermos as dimensões em cada um dos planejamentos, quando se tratou das prioridades, entre gestão educacional, formação dos profissionais da educação, práticas pedagógicas e infraestrutura física.

O acesso aos dados dos municípios por meio do SIMEC foi outra maneira de conhecer e entender o planejamento, que passou por uma análise minuciosa para desvendar as necessidades e intenções apontadas no sistema. Outra forma utilizada para compreender o sistema de financiamento da educação dos municípios pesquisados foi o acesso ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) do Ministério da Educação no Brasil, além da plataforma de liberação de recursos à educação no portal do FNDE.

SIOPE é um sistema de informações sobre orçamento público em educação, cujo principal objetivo é levar ao conhecimento da sociedade o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, este sistema contribui para garantir maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação.

A implantação deste sistema é de particular importância para os gestores educacionais dos estados e municípios, pois os auxilia no planejamento das ações, fornecendo informações atualizadas sobre as receitas públicas e os correspondentes recursos vinculados à educação. Os indicadores gerados pelo SIOPE vão assegurar ainda maior transparência da gestão educacional. O sistema poderá subsidiar a definição e a implementação de políticas de

financiamento orientadas para a promoção da inclusão educacional, da igualdade de oportunidades, da equidade, da efetividade e da qualidade do ensino público.

De acordo com a Portaria MEC nº 844 (BRASIL, 2008), o SIOPE apresenta as seguintes características: Inserção e atualização permanente de dados da União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios; Caráter declaratório; Processos informatizados de declaração, armazenamento, disponibilização e extração dos dados; Publicidade das informações declaradas e dos indicadores calculados; Realização de cálculo automático dos percentuais mínimos aplicados em manutenção e desenvolvimento de ensino, de acordo com a metodologia adotada; Correspondência entre as informações declaradas na base de dados com os demonstrativos contábeis publicados pelos entes da federação.

No processo de seleção dos documentos e referencial teórico, de entrevistas e de coleta de dados, além da quantidade, foi levada em consideração a qualidade. Isso foi necessário para conhecermos o tema em sua completude, confrontando informações em discussões, análises e interpretações do conjunto das ações, o que enriqueceu e facilitou o entendimento sobre o objeto pesquisado, em um processo de complementação entre os variados métodos utilizados e seus produtos.

Com o objetivo de conhecer as pesquisas acadêmicas publicadas desde o ano de 2007 até 2019 sobre o Plano de Ações Articuladas no Brasil, nos Programas de Pós-Graduação em Educação, realizamos um balanço de produção na plataforma da Capes, denominada de Catálogo de Teses e Dissertações. Para realizar as buscas pelas produções publicadas relacionadas ao PAR, foram utilizados os seguintes descritores: “Plano de Ações Articuladas”, “PDE” e “PAR”. Apresentamos os dados da pesquisa realizada no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes de 2007 a 2019, com a utilização dos descritores, contemplando ao máximo a produção científica sobre o Plano de Ações Articuladas na plataforma.

**Tabela 1 – Quantidade de teses e dissertações por descritores no Catálogo de Teses e Dissertações publicadas entre os anos 2007 e 2019.**

Descriptor	Tese	Dissertação	Total
Plano de Ações Articuladas	23	59	82
PDE	20	34	54
PAR	23	57	80

Fonte: elaborada pelo autor, conforme pesquisa no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, considerando o período de 2007 a 2019.

A Tabela 1 apresenta o balanço das pesquisas realizadas entre os anos de 2007 e 2019, publicadas no banco de dados da Capes. Após análise, percebemos que a maior abrangência de

trabalhos publicados se deu quando usamos o descritor “Plano de Ações Articuladas”, e a menor abrangência ocorreu quando utilizamos o descritor “PDE”. Várias publicações apareceram em mais de um dos descritores, pois mais de um dos descritores pesquisados constavam no título, resumo e palavras-chave.

Despois de realizada a pesquisa, foi a vez de analisarmos as produções que apareceram no levantamento. Começamos a análise pelos títulos das pesquisas para saber qual a relação com o objeto pesquisado, com o intuito de selecionar somente as produções que reportavam ao Plano de Ações Articuladas e PDE. Em um segundo momento, foram analisados os resumos, com a intenção de identificar aqueles que se aproximavam do assunto tratado e que pudessem contribuir com a pesquisa em desenvolvimento, contemplando o processo de implantação do PAR no estado de Mato Grosso.

Entre as várias produções sobre o assunto pesquisado, selecionamos apenas nove, por entendermos, após análise do resumo, que tinham uma relação mais estreita com os objetos de pesquisa que nos interessavam, ora tratando do PAR e de sua contribuição à melhoria da qualidade da educação, ora focalizando a relação do PAR com a elevação do IDEB, ora considerando a gestão educacional e suas propostas de melhorias para os índices dos municípios.

**Quadro 2 – Produções publicadas no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes**

Instituição de ensino	Programa	Título	Autor	Ano
Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRS	Programa de Pós-Graduação em Educação	A Gestão Educacional e a relação entre os entes federados na Política Educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação	Lúcia Camini	2009
Universidade Federal do Estado de Mato Grosso/UFMT	Programa de Pós-Graduação em Educação	O Plano de Ações Articuladas – PAR – Das redes municipais de ensino de Mato Grosso.	Márcia Helena de Moraes Souza	2010
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP	Programa de Pós-Graduação em Educação	O Plano de Ações Articuladas nos municípios prioritários: o exercício cooperativo em análise	Luciana Teófilo Santana	2011
Universidade Federal da Grande Dourados/UFGD	Programa de Pós-Graduação em Educação	A qualidade da educação básica no PDE: Uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas	Milene Dias Amorim	2011
Universidade de Brasília/UNB	Programa de Pós-Graduação em Administração/PPGA	O impacto do Plano de Ações Articuladas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na qualidade da educação	Fernanda Lucena Ribeiro	2012
Universidade Católica Dom Bosco/UCDB	Programa de Pós-Graduação em Educação	A utilização dos resultados da avaliação institucional externa da educação no âmbito do Plano de Ações Articuladas em municípios sul-mato-grossenses (2007-2010)	Vera de Fátima Paula Antunes	2012

Universidade Federal da Grande Dourados/UFGD	Programa de Pós-Graduação em Educação	O Plano de Ações Articuladas na gestão educacional: desafios à implementação das políticas educacionais em municípios de Mato Grosso do Sul	Adriana Valadão	2015
Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFRN	Programa de Pós-Graduação em Educação	A política da avaliação da aprendizagem da Secretaria Municipal de Educação de Natal no contexto do Plano de Ações Articuladas (2007-2010)	Gersonita Paulino de Sousa Cruz	2015
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia/UESB	Programa de Pós-Graduação em Educação	Os impactos das políticas do Plano de Ações Articuladas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica em municípios da Bahia	Ivanei Carvalho dos Santos	2018

Fonte: elaborado pelo autor, conforme pesquisa realizada no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, considerando os anos de 2007 a 2019.

A primeira produção em que percebemos relação com o objeto que pesquisamos foi uma tese do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, publicada em 2009, da pesquisadora Lúcia Camini, sob o título “A Gestão Educacional e a relação entre os entes federados na Política Educacional do PDE/Compromisso Todos pela Educação”. A pesquisa trata da relação interfederativa, abordando o Plano de Ações Articuladas e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Na perspectiva do regime de colaboração, Camini (2009, p. 259) diz que “a política de colaboração intergovernamental tem características de centralização e descentralização, porque a concepção de política ocorreu de forma centralizada, mas ela se materializa de forma descentralizada no âmbito dos estados e municípios”. Portanto, essa pesquisa muito contribuiu para entender como se deu a relação entre a União e os municípios pesquisados nos estágios de diagnóstico, planejamento e execução, etapas do PAR que os municípios se comprometiam a cumprir mediante termo de adesão, assim como as metas estabelecidas do IDEB.

Entre as produções, outra que selecionamos foi a pesquisa de Márcia Helena de Moraes Souza, denominada “O Plano de Ações Articuladas – PAR – Das redes municipais de Ensino de Mato Grosso”, dissertação publicada em 2010, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado de Mato Grosso. O trabalho foi escolhido por ser a primeira publicação sobre o Plano de Ações Articuladas no estado, lócus desta pesquisa. A autora relata a forma como foi organizado o apoio técnico aos municípios, tendo o estado de Mato Grosso como pioneiro ao propor parceria entre a universidade e a Secretaria de Estado de Educação para expandir o apoio aos municípios não prioritários, assim viabilizando o processo de diagnóstico e elaboração do PAR nos 141 municípios. Os resultados da pesquisa de Souza (2010, p. 6) podem ser assim resumidos:

Quanto à análise do diagnóstico, os resultados apontam para um quadro preocupante em relação ao descumprimento de orientações e diretrizes nacionais, à baixa participação no controle social da educação e a carência estrutural nas escolas municipais do estado. Quanto ao processo de implantação, a avaliação é de que o PAR conseguiu aproximar o Ministério da Educação (MEC) da realidade dos municípios mato-grossenses, e iniciou o processo de efetivação do regime de colaboração entre o estado e os municípios, que em Mato Grosso é compromisso expresso tanto na Constituição Estadual de 1989, quanto na Lei Complementar nº 49, que desde 1998 propõe a instituição do Sistema Único de Educação Básica no estado.

A pesquisa de Souza (2010) teve como objetivo discutir o instrumento de diagnóstico e analisar, além dos dados levantados, os limites e avanços no processo de implementação do PAR nas redes municipais de ensino de Mato Grosso. A produção apresentou e discutiu o momento histórico de um planejamento educacional em todo o estado que tinha como proposta planejar com base em um diagnóstico realizado por uma Comissão de Elaboração do PAR com representantes dos vários segmentos da sociedade.

A terceira pesquisa é do Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”/UNESP, do ano 2011, sob o título “O Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise”, da pesquisadora Luciana Teófilo Santana. O objetivo foi identificar e analisar a cooperação técnica e financeira ofertada pelo Ministério da Educação a partir das ações e subações sugeridas pelo Plano de Ações Articuladas em municípios priorizados pelo plano.

Luciana Teófilo Santana trabalhou a partir das cooperações existentes entre os municípios prioritários e o MEC, envolvendo a proposta de identificar e analisar as cooperações técnicas e financeiras estabelecidas a partir das ações sugeridas pelo PAR. Trata-se de uma proposta de trabalho focada no processo de implementação do primeiro ciclo do PAR. A autora aponta como conclusão da pesquisa:

a importância de implantação de medidas com vistas à cooperação entre os entes federados para empreender as políticas educacionais, nas quais os municípios, esferas frágeis de poder, possam se utilizar de programas e ações pré-estabelecidos, no âmbito do Governo Federal, com a finalidade de elevar seus índices educacionais que devem refletir na qualidade do ensino. (SANTANA, 2011, p. 1).

Entre todas as publicações que apareceram no balanço de produção, a única voltada aos municípios prioritários foi a de Luciana Teófilo Santana, do estado de São Paulo, a qual contribuiu para o entendimento do processo de cooperação estabelecido na implementação do PAR, já que seu estudo focou também acordos de cooperação dos municípios prioritários, definidos no início do programa.

Outra pesquisa do ano de 2011 foi desenvolvida no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Grande Dourados, em Mato Grosso do Sul, pela pesquisadora Milene Dias Amorim. A pesquisa intitulou-se “A qualidade da educação no Plano de Desenvolvimento

da Educação: Uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas”, tendo “como objetivo explicitar e analisar a concepção de qualidade na política educacional, com vistas a compreender as implicações do PAR na concepção de qualidade dos sistemas municipais de educação de dois municípios do estado de Mato Grosso do Sul” (AMORIM, 2011, p. 159). A pesquisa de Amorim apontou, dentre outras questões, os seguintes resultados:

Pode-se apreender que os municípios estão deixando de construir seu próprio conceito e aderindo ao conceito nacional em troca de maior assistência técnica por parte do Ministério da Educação, principalmente, por maior financiamento. Os recursos financeiros têm ditado as ações das secretarias municipais de educação e por isso pode-se afirmar que o conceito de qualidade da política nacional de educação instaurada com o PDE tem interferido nas definições políticas dos municípios. Os municípios demonstram preocupação com a elevação do IDEB, porém, suas maiores preocupações estão com a gestão da infraestrutura das escolas. (AMORIM, 2011, p.144).

Constata-se a proximidade entre a pesquisa de Amorim e esta pelo fato de relacionar a qualidade da educação a partir do PAR e ainda trazer a questão das medidas tomadas pelos municípios para a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Entre as publicações do ano 2012, foi selecionada a pesquisa de Fernanda Lucena Ribeiro, do Programa de Pós-Graduação em Administração/PPGA da Universidade de Brasília/UNB, intitulada “O impacto do Plano de Ações Articuladas do FNDE na qualidade da educação”. Seu objetivo principal foi “verificar o impacto dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública, a partir do advento do Plano de Ações Articuladas, na melhoria da qualidade da educação básica”. (RIBEIRO, 2012, p. 22). A autora buscou compreender os efeitos dos investimentos financeiros por meio do PAR e se estes impactaram na melhoria da qualidade do ensino básico.

A escolha dessa pesquisa ocorreu em virtude do tema e do resultado apresentados, o que contrapõe o objetivo pelo qual foi criado o PAR, ou seja, melhorar os resultados quanto à qualidade da educação no Brasil. Em sua pesquisa, Ribeiro (2012, p. 113) afirma:

No que diz respeito à problemática de pesquisa esta foi solucionada, haja vista que não foram encontradas evidências de que os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, implementados por meio do Plano de Ações Articuladas, impactaram a qualidade da educação básica, nos períodos analisados.

Uma das razões para tais resultados foi o fato de a pesquisa ter sido realizada com base nos levantamentos entre os anos de 2007 e 2009 na Rede Escolar Pública dos 26 estados brasileiros e Distrito Federal, utilizando-se o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) do Ministério da Educação e o Sistema Estatístico Nacional (SEM), relacionando os dados do IDEB em um período bastante restrito.

Outra pesquisa publicada em 2012 foi do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica Dom Bosco, de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, da pesquisadora Vera de Fátima Paula Antunes. A pesquisa intitula-se “A utilização dos resultados da avaliação institucional externa da educação básica no âmbito do Plano de Ações Articuladas nos municípios sul mato-grossenses (2007-2010)”. O objetivo geral foi analisar como os gestores dos municípios de Campo Grande e Coxim utilizaram os resultados da avaliação externa, em especial, no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Já entre os objetivos específicos, destacamos aquele que aborda o processo de elaboração e execução do PAR, com o intuito de entender as ações dos dirigentes de educação no processo de melhoria da qualidade da educação, principalmente, as ações que tiveram como base o Plano de Ações Articuladas. Para Antunes (2012, p. 126), o processo de desenvolvimento da pesquisa levou ao seguinte resultado:

As evidências permitem afirmar que os resultados das avaliações externas, sejam elas aplicadas pelo Governo Federal, sejam pelo município, não têm sido utilizados como potencial para o planejamento de ações mais sistematizadas e duradouras nas práticas educativas da escola, que incentivem a melhoria da qualidade de ensino de suas redes, para além dos resultados de desempenho.

A pesquisa demonstrou que as avaliações, que deveriam ser a base para realização dos planejamentos, raramente são aproveitadas pelos gestores para centralizar as forças nos pontos fracos que carecem de mais atenção. Faltam reflexão e interpretação dos dados produzidos pela avaliação, que apontam os possíveis direcionamentos.

Em 2015, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, a pesquisadora Adriana Valadão publicou sua pesquisa, intitulada “O Plano de Ações Articuladas na gestão educacional: desafios à implementação das políticas educacionais em municípios de Mato Grosso do Sul”. O objetivo foi analisar o processo de implementação do Plano de Ações Articuladas em quatro municípios sul-mato-grossenses no período 2007-2010, com vistas a identificar as contribuições do apoio técnico e financeiro da União para melhoria do planejamento educacional nos municípios sul-mato-grossenses.

Para Valadão (2015, p.163), a pesquisa apresentou algumas evidências quanto à dificuldade de entendimento do próprio PAR por parte dos gestores e também ao fato de o sistema não estar aberto para o atendimento da realidade local. Valadão (2015, p. 174) constatou também que:

A descentralização via municipalização não tem obtido o êxito esperado quanto à autonomia dada aos municípios na gestão educacional local, devido à forte centralização exercida pela União na implementação das políticas educacionais. Apesar da possibilidade dos municípios elaborarem seus planejamentos por meio do PAR, os recursos enviados pelo MEC para os programas educacionais é uma das formas pelas quais os municípios são conduzidos a aceitarem as políticas induzidas pelo Governo Federal por não possuírem autossuficiência administrativa e financeira para planejarem e implementarem as suas próprias políticas educacionais.

A pesquisadora procurou entender o regime de colaboração firmado entre o MEC e município para melhorar a qualidade da educação. Acontece que o próprio regime reflete a retirada de autonomia dos municípios, a partir do momento em que estes precisam aderir a uma política pensada pela instância superior, isentando-os de implementar suas próprias políticas (VALADÃO, 2015).

Entre os trabalhos publicados em 2015, foi selecionado um desenvolvido pela pesquisadora Gersonita Paulino de Sousa Cruz, do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, intitulado “A política de avaliação da aprendizagem da Secretaria Municipal de Educação de Natal, no contexto do Plano de Ações Articuladas entre os anos 2007-2011”. Seu objetivo norteador era analisar a influência do Plano de Ações Articuladas (2007-2011) nas concepções de avaliação da aprendizagem difundidas na rede municipal.

O trabalho buscou compreender a concepção de avaliação da rede e se, a partir do PAR, houve mudanças para acompanhar a nova política induzida pelo Ministério da Educação, além do novo olhar dos gestores no processo de avaliação, do alinhamento com a melhoria da qualidade da educação e, consequentemente, da elevação dos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica. Na pesquisa, Cruz (2015, p. 145) salienta que a rede municipal já possuía uma proposta de avaliação implantada, porém, na elaboração do Plano de Ações Articuladas, procurou uma forma de aproximar o que o município tinha em execução e as propostas sugeridas no PAR, além daquelas que, depois do diagnóstico, foram consideradas necessárias para o melhor desempenho.

O trabalho mais recente sobre o Plano de Ações Articuladas que apresentou relação com os objetivos desta pesquisa foi uma publicação do ano de 2018 do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia/UESB, da pesquisadora Ivanei de Carvalho dos Santos. A pesquisa, intitulada “Os impactos das políticas do Plano de Ações Articuladas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica em municípios da Bahia”, teve como objetivo principal analisar as políticas do Plano de Ações Articuladas e seus impactos no Índice de Desenvolvimento da Educação nas escolas do campo dos municípios de Ilhéus, Itabuna e Vitória da Conquista, no período de 2010 a 2016, a fim de verificar se o PAR intervinha na elevação do IDEB.

Com base no registro de elevação nos resultados da avaliação, a pesquisa constatou que houve impacto das políticas do Plano de Ações Articuladas dos municípios pesquisados.

Apontou também que até poderia ser melhor, caso não tivessem dificuldades na implementação e execução do PAR (SANTOS, 2018, p. 206).

Essas pesquisas, selecionadas do Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, foram as que mais se relacionaram com nosso objeto de investigação e que contribuíram com esta pesquisa, tendo o PAR como tema central, sempre relacionado à implementação, à qualidade da educação, aos municípios prioritários, ao impacto no IDEB, à política de avaliação e à gestão educacional. Portanto, a linha de pensamento e o direcionamento da pesquisa deram-se com base em características parecidas dentro da política pública educacional. Em síntese, as produções acadêmicas selecionadas colaboraram com este estudo, trazendo uma série de questionamentos que se inter-relacionam, o que nos permitiu compreender o Plano de Ações Articuladas em contextos diferentes.

Essas produções foram essenciais na construção desta pesquisa, pois tinham em comum o Plano de Ações Articuladas. As contribuições variaram e fortaleceram o processo de argumentação e fundamentação, trazendo à tona o papel centralizador e descentralizador do MEC, as características do Plano Compromisso Todos pela Educação e o papel dos municípios fragilizados. Outro ponto necessário e colaborativo foi o conhecimento da trajetória de implantação do PAR nas redes municipais de ensino do estado de Mato Grosso e o ensaio ao regime de colaboração, ação que contribuiu para melhor entender o processo ocorrido nos municípios prioritários, objeto de nossa pesquisa. Dentre as produções que muito agregaram a este trabalho, estão as que tratam da cooperação técnica e financeira do MEC, a partir das ações do PAR. Compreender esta situação em outras produções fez com que entendêssemos e melhor analisássemos a relação entre os entes federados.

As pesquisas relacionadas ao PAR levaram-nos a entender as várias concepções de qualidade da educação, as quais não devem estar concentradas em apenas um indicador de qualidade, é necessário entender o contexto e respeitar as diferentes dimensões, para Dourado e Oliveira (2009. p. 202):

Compreende-se então a qualidade com base em uma perspectiva polissêmica, em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social.

E que a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação, ao qual os municípios aderiram pelo Compromisso Todos pela Educação. Tal processo nos fez refletir sobre o direcionamento dado ao município a partir de critérios estabelecidos pelo IDEB.

Outra contribuição das produções científicas levantadas no balanço de produção foi a possibilidade de uma variedade de leituras a respeito da influência do PAR, tanto no processo

avaliativo, quanto nos resultados do IDEB. Portanto, acessar pesquisas com as diferentes abordagens sobre o PAR trouxe uma ampliação no processo de argumentação e análise na construção desta pesquisa. O grande diferencial entre esta pesquisa e as demais publicadas é que tratamos da análise dos resultados de um processo já realizado, pois o PAR já passou por dois processos de implantação e execução, e apenas o terceiro ciclo ainda não fechou, encontrando-se entre as fases de construção e execução.

Esta pesquisa está organizada em quatro capítulos. O Capítulo 1 apresenta o desenvolvimento e as abordagens da pesquisa. Trata também da contextualização e de aspectos teórico-metodológicos, trazendo a fundamentação teórica, as estratégias e as metodologias que serviram de base científica para dissertar sobre o Plano de Ações Articuladas.

No Capítulo 2, o tema são as reformas do Estado a partir dos anos 1990, em uma abordagem mais centrada no neodesenvolvimentismo brasileiro. São apresentados os diferentes governos e gestões, bem como as influências que a educação brasileira tem sofrido em consequência do modelo de políticas adotadas e até mesmo por causa das pressões internacionais. Este capítulo contribui para entendermos o processo histórico e suas transformações. Conforme Paro (2003, p. 31), “a atividade administrativa participa também das contradições e forças (sociais, econômicas, políticas, culturais, etc.) em conflito em cada período histórico e em cada formação social determinada. Por isso, sua realização concreta determina ao mesmo tempo em que é determinada por essas forças”. Portanto, entender este processo histórico ajuda-nos a compreender a realidade e as influências das orientações políticas no contexto capitalista, em sua conexão com a política educacional.

O Capítulo 3 apresenta os principais pontos sobre a educação no estado de Mato Grosso, suas reformas, como a implantação da gestão democrática no ano de 1998, a importância da participação do sindicato nesse processo e a instituição do Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso e do Sistema Único de Ensino, por meio da Gestão Única. Outro importante tópico deste capítulo é a implantação da escola ciclada no sistema de ensino da rede. Além disso, apresenta-se a implementação do Plano de Ações Articuladas no estado de Mato Grosso, seguida da caracterização educacional e histórica dos municípios de Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste.

No Capítulo 4, são focalizados o planejamento e monitoramento do PAR nos três municípios pesquisados, sua influência no planejamento educacional, as abordagens do IDEB, principal indicador do Plano de Ações Articuladas, e os impactos na educação dos municípios pelo regime de colaboração, financiamento e melhorias na infraestrutura. Neste último capítulo, apresenta-se a análise dos resultados com base no método de análise de conteúdo.

Nas considerações finais, considerando-se as relações entre os dados empíricos e o referencial teórico utilizado para análise, que serviu de fio condutor da pesquisa, aborda-se o alcance das metas projetadas e dos acordos de cooperação, cuja prioridade foi a melhoria da infraestrutura da Educação Infantil e da qualidade do transporte escolar, com a aquisição de novos ônibus. Constata-se também que ocorreu o processo de regime de colaboração, mas que ainda se faz necessária uma maior participação da União e do Estado para que se concretize, uma vez que, entre os entes federados, os municípios são os que menos arrecadam e, consequentemente, têm maior necessidade técnica e financeira. O regime de colaboração poderia contribuir para minimizar a desigualdade existente entre União, estados e municípios.

## **2 REFORMAS DO ESTADO: NEOLIBERALISMO, NEODESENVOLVIMENTISMO E ATUALIDADE BRASILEIRA**

Para melhor contextualizar a pesquisa, este capítulo tem por finalidade apresentar e discutir alguns aspectos da realidade material na qual emerge e se desenvolve o objeto de investigação, sobretudo a crise estrutural do capital e as alternativas para resolvê-la, fundamentado em Boron (2003, 2009), Costa (2011) e Mészáros (2011), além da mediação entre o geral e o particular, mais especificamente, as mediações entre as mudanças estruturais do capitalismo e a realidade brasileira. Entre as abordagens trazidas neste capítulo, apresentamos algumas considerações sobre concepções e papéis do Estado sob as perspectivas socialdemocrata, neoliberal e neodesenvolvimentista, bem como a relação com o planejamento educacional, já que as duas últimas se materializaram em nosso país.

Iniciamos com o “neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo brasileiro”. Desde os anos de 1990, principalmente nos governos Color de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), o neoliberalismo impõe-se na orientação do papel do Estado e da economia no país, por meio das chamadas reformas. Essas medidas têm se imposto de maneira mais aprofundada desde 2016, com o golpe de Estado que pôs fim a 13 anos de políticas neodesenvolvimentistas, implementadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2010; 2011-maio de 2016)<sup>2</sup>.

O neoliberalismo, segundo Moraes (2001), constitui, em primeiro lugar, uma ideologia, uma forma de ver o mundo social, uma corrente de pensamento, cuja origem se encontra “logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde

---

<sup>2</sup> Afastamento da Presidente Dilma Rousseff em maio, com a votação para abertura do processo de *impeachment* na Câmara Federal até 31 de agosto de 2016, quando tal medida foi acatada pelo Senado Federal.

imperava o capitalismo” (ANDERSON, 1995, p. 9). Além disso, o neoliberalismo é tido como uma doutrina socioeconômica que, em sua origem, tem tendências dos ideais do liberalismo clássico, devido à defesa da mínima intervenção do Estado na economia, com propensão ao livre mercado.

Para Bianchetti (1997, p. 109), “a desvalorização da política faz parte do ideal neoliberal”, pois uma já que uma das premissas deste modelo é o enfraquecimento do Estado, com o mercado entrando como o salvador da situação. Outro ideário do modelo neoliberal, segundo Bianchetti (1996), é que o Estado não deve investir em políticas sociais, pois isso onera os cofres públicos e provoca crise; o homem é tratado como uma mercadoria que possui atributos como os de quaisquer bens produzidos na sociedade. Para Dardot e Laval (2019, p. 2), o neoliberalismo

Não se trata somente de políticas econômicas monetaristas ou de austeridade, de mercantilização das relações sociais ou de ditadura dos mercados financeiros. Trata-se mais fundamentalmente de uma racionalidade política que se tornou mundial e que consiste em impor por parte dos governos, na economia, na sociedade e no próprio Estado, a lógica do capital até a converter nas formas das subjetividades e na norma das existências.

Sabemos bem que a adoção de políticas neoliberais implica prioridades nas tomadas de decisões do Estado em benefício do mercado e um distanciamento das políticas sociais, ou seja, é o mercado em detrimento do bem-estar social. São ações que diminuem o poder e o tamanho do Estado, em um processo de privatização e de contratação de serviços para gerir ações de obrigações do próprio Estado, configurando a entrega ao capitalismo.

As origens do neoliberalismo e sua implementação em diferentes partes do mundo já foram descritas e analisadas por inúmeros autores, dentre eles: Harvey (2008), Chesnais (1996), Bianchetti (2001) e Boron (1994). Portanto, não cabe aqui retomarmos o debate que levou à implantação de uma nova ordem econômica, cultural, social e política em diversas partes, mas tão somente traçar um breve contexto no qual o Brasil se inspirou e se inscreve como um país sul-americano que adota medidas oriundas do continente europeu e norte-americano (Estados Unidos), para inspirar reformas no papel do Estado.

De acordo com Adrião e Peroni (2005), para a teoria neoliberal, é o Estado que está em crise, e as causas apontadas são os gastos com políticas sociais e o papel desenvolvido pelo próprio Estado como regulador na esfera econômica. Diante do caos, a teoria neoliberal ainda aponta alternativas para livrar-se da crise, quando entra em cena a reforma do Estado, com a sugestão de racionalização dos recursos sociais e de diminuição do Estado. Restringe-se, assim, sua amplitude de atuação em decorrência da expansão para o mercado, pelo processo de

privatização e de abertura de mercado a fundações criadas com a intenção de prestarem serviços que até então eram públicos.

Segundo Adrião e Peroni (2005, p. 139):

A perspectiva neoliberal sugeria, basicamente, duas estratégias: a primeira buscava transferir a responsabilidade pela execução e pelo financiamento das políticas sociais diretamente para o mercado, por meio de privatização de setores da estrutura estatal; a segunda, no caso do que fosse mantido no âmbito do Estado, propunha a introdução da lógica mercantil em seu funcionamento. Neste último caso, vale lembrar o incentivo a processos concorrentiais entre setores da atividade pública ou entre estes e setores privados, tanto para angariar subsídios públicos para a oferta de seus serviços quanto para legitimar as mudanças organizacionais no interior da esfera estatal resultantes da introdução da lógica mercantil.

Os pacotes de sugestões para saída da crise sempre tiveram como ingredientes principais o ajuste e arrochos nas ações, o que limita ainda mais o direito e o acesso ao bem-estar social dos cidadãos mais necessitados de apoio social e dos trabalhadores, que aos poucos veem a retirada dos direitos conquistados, sob o argumento de segurança e garantia de seus próprios direitos.

A Terceira Via, uma corrente intitulada como além da direita e da esquerda, também afirma que a crise está no Estado, como uma forma de isenção do mercado na crise capitalista. Para melhor entender o contexto, Bresser-Pereira (2006, p. 26-27) assim define:

A direita é o conjunto de forças políticas que, em um país capitalista e democrático, luta sobretudo por assegurar a ordem, dando prioridade a esse objetivo, enquanto a esquerda reúne aqueles que estão dispostos, até certo ponto, a arriscar a ordem em nome da justiça — ou em nome da justiça e da proteção ambiental, que só na segunda metade do século XX assumiu estatuto de objetivo político fundamental das sociedades modernas.

A Terceira Via tem como premissa a democracia e está centrada na parceria com a sociedade civil, sendo caracterizada pela modernização da filosofia e da prática política em um novo Estado democrático. Age como articuladora entre o Estado e o setor privado, mediante incentivo “às parcerias firmadas entre Estado e sociedade civil que têm como principal objetivo a supressão dos direitos sociais trazidos pela luta dos trabalhadores historicamente” (PERONI *et al.*, 2009, p.20).

Diferentemente do que apontam o neoliberalismo e a Terceira Via sobre a crise capitalista, para Mészáros (2011, p. 29), está claro que esta é uma crise do sistema capitalista e que ainda usa o Estado para ser solucionada.

As recentes tentativas de conter os sintomas da crise que se intensificam pela nacionalização — camuflada de forma cínica — de grandezas astronômicas da bancarrota capitalista, por meio dos recursos do Estado ainda a serem inventados, só cumprem o papel de sublinhar as determinações causais antagônicas profundamente enraizadas da destrutividade do sistema capitalista. Pois o que está fundamentalmente em causa hoje não é apenas uma crise financeira maciça, mas o potencial de autodestruição da humanidade no atual momento histórico, tanto militarmente como por meio da destruição em curso da natureza.

Percebe-se, assim, que a crise estrutural acaba trazendo mais consequências para a população quando se usa a estrutura do Estado para ajudar a contorná-la, intervindo-se com pacotes de reforma de proteção ao mercado. Nestas ações de socorro à economia pelo Estado, as consequências têm quase sempre como destino certo o cidadão contribuinte, os servidores públicos e a população mais desprovida de recursos e bens materiais necessários à sua sobrevivência e dependente das políticas públicas sociais do Estado. Conforme Costa (2011, p. 52):

Parece não restar dúvida de que o Estado continua forte para o capital, porém fraco para com o atendimento aos direitos sociais, de modo que a execução de políticas nessa área se utiliza amplamente da mão de obra do trabalho precário, tendo como alternativa o Terceiro Setor. Ao contrário dos neoliberais, que propõem a privatização e retirada completa do Estado da oferta de políticas (sociais) públicas – o Estado mínimo –, a Terceira Via apela para a responsabilização de um novo ator – o Terceiro Setor – para substituir o papel do Estado na execução dessas políticas, dentre elas, a da educação, por meio de parcerias. O Estado deixa de agir diretamente na execução de políticas (sociais) públicas, no entanto, financia o Terceiro Setor e, por meio das parcerias entre o público e o privado, institui a política pública. Essas concepções têm receptividade dos grupos dominantes e encontram terreno fértil nos países de Terceiro Mundo, inclusive no Brasil.

Dentre as correntes teóricas adotadas como alternativa à crise, estas se mantêm presentes e fortalecidas no mercado, enquanto que as políticas públicas sociais continuam cada vez mais deficitárias.

A privatização faz parte da reforma do Estado, etapa em que empresas estatais são repassadas à iniciativa privada por um preço pífio em relação aos valores que representam ao Estado em termos de economia, às vezes até em troca de moeda podre<sup>3</sup>. Uma das justificativas para tal, de acordo com Boron (2009), é o suposto papel de mau e ineficiente das estatais, enquanto que o mercado era bom e eficiente; há uma espécie de satanização do Estado e de exaltação do mercado, em um trabalho de convencimento realizado pelos diversos meios e atores sociais, com o intuito de tornar tais ideias regeneradoras, como uma realidade sobre as estatais.

O projeto de desmantelamento do Estado pelo regime neoliberal tem como colaboração o processo de privatização, com diminuição do tamanho do Estado e transferência da responsabilidade ao capital. Este, sem piedade, revoga, retrocede e impede o acesso do cidadão aos direitos a uma educação de qualidade, assistência social e saúde, além de segurança. O cidadão, muitas vezes, para ter acesso a um serviço de melhor qualidade na assistência à

---

<sup>3</sup> São títulos de dívida governamental vendidos no mercado secundário com altos deságios; têm desempenhado o importante papel de instrumento financeiro de longo prazo na efetiva realização das transferências de controle acionário das empresas privatizadas.

saúde e na educação, vê-se na necessidade de contratar prestadores de serviços, por causa da precariedade do serviço ofertado pelo setor público. Conforme Sader (2009, p.126),

O caráter mínimo do Estado só está presente na deterioração das políticas sociais, no caráter de maiores geradores de desemprego que Estados assumem, no congelamento dos salários públicos, no enfraquecimento generalizado da educação pública, da saúde pública, etc. Por isso falamos de Estado mini-max: máximo para o capital, mínimo para o trabalho. (SADER, 2009, p.126).

Além da diminuição do tamanho do Estado e da valorização do capital, como aponta Sader (2009), Therborn (2009, p. 84) cita aspectos políticos do projeto devastador na desarticulação da sociedade, assim como o uso de meios para o convencimento da mesma sociedade, vítima do desejo de acumulação de poder e bens patrimoniais:

O processo privatizador, cuja origem é fundamentalmente ideológica, é sustentado por três aspectos políticos específicos. Por um lado, a intenção de diminuir o poder dos sindicatos do setor público. Por outro, mediante a difusão de estratégias de privatização, os governos captam recursos a curto prazo. [...] Em última perspectiva, as privatizações criam uma nova clientela de gerentes, administradores e acionistas (THERBORN, 2009, p.84, 85).

Portanto, o modelo neoliberal busca enfraquecer a sociedade organizada, em articulações que inibem e retiram poderes e direitos. Além disso, cria uma forma de dividir cada vez mais a sociedade, desarticulando a força coletiva, um dos meios que a sociedade tem para fortalecer-se, protestar e garantir seus direitos, enquanto o capitalismo desestrutura a situação e utiliza uma estratégia antidemocrática, como aponta Boron (2003, p. 178):

Para os teóricos da “crise das democracias”, porém, a questão se coloca em outros termos: dada a encruzilhada que o capital monopolista enfrenta, o diagnóstico e as recomendações que eles fazem são ostensivamente antidemocráticos, pois supõem a paralisação de movimentos e impulsos que emanam da sociedade civil e o congelamento das expressões de luta de classes, que constituem a própria essência da democracia.

Todo esse processo de transformação – tanto os avanços, quanto os retrocessos – faz parte das reformas. Como Sader (2009) bem colocou, o mínimo para o trabalho e o máximo para o capital, essas reformas são afrontas à parte da população que mais necessita e que assiste ao corte de toda política social, em favor de isenções fiscais e de tributos, auxílio financeiro, incentivos e subsídios. Diante de situações como estas, qual parte da população realmente sustenta a nação?

Outro fator a ser considerado são os acordos da dívida externa; pela securitização da dívida, impõem-se pagamentos escalonados e indexados, um quase golpe na economia, tornando o país escravo da situação, pois é submetido a juros altíssimos e quase impagáveis, o que compromete toda uma cadeia de produção e desenvolvimento.

Por último, trata-se dos acordos aos quais os governos são submetidos. Como afirma Oliveira (2009, p.76): “os governos nacionais são obrigados, para sustentarem essa moeda de

ficação, a fazerem permanentes cortes orçamentários e a se obrigarem a atingir metas de redução de déficit em relação ao produto bruto, que são cobradas sistematicamente de todos os governos”. Caso não cumpram tais recomendações, novos recursos não são liberados, o que dificulta o plano de expansão dos países, que a cada período se tornam mais dependentes do sistema capitalista de países hegemônicos.

O processo de globalização da economia trouxe a precarização do Estado, que passava a competir com os países de primeiro mundo. Estes têm tido, sucessivamente, maior capacidade que os países pobres, por meio da entrada do capital estrangeiro, via facilitação da redução fiscal às grandes empresas e abertura comercial, sacrificando a população com a precarização do trabalho e os ajustes em assistência social.

As principais críticas dos neoliberais voltaram-se (e voltam-se ainda) para o combate ao socialismo e à política do Estado de Bem-Estar social, um dos preceitos básicos da social democracia e um dos instrumentos utilizados pelo keynesianismo para combater a crise econômica iniciada em 1929. Nessa política, apregoava-se a máxima intervenção do Estado na economia, fortalecendo as leis trabalhistas a fim de aumentar a potencialidade do mercado consumidor, o que contribuía para o escoamento das produções fabris. Nesse sentido, o Estado interferia com planejamento na área econômica e social para redistribuir a renda, aumentar o consumo das pessoas e, consequentemente, estimular o mercado, pois um dos objetivos era resolver os problemas sociais dentro da lógica capitalista.

As principais características do Estado de Bem-Estar Social são a intervenção estatal para salvar a economia, com manutenção do consumo; a administração de problemas sociais visando ao equilíbrio da desigualdade social; e a proteção social pela manutenção dos direitos básicos, como moradia e consumo. Outra característica marcante trata-se das políticas públicas, voltadas para educação, saúde e moradia, o que é uma forma de intervenção do Estado para garantir direitos mediante projetos com financiamento público. Para Previtale e Fagiani (2017, p.79), como forma de salvar o mercado e também de administrar os problemas sociais, “paralelamente à criação dessa rede de proteção social, o Estado de Bem-estar passou a intervir fortemente na área econômica, de modo a regulamentar praticamente todas as atividades produtivas a fim de assegurar a geração de riquezas materiais e controlar as crises do capital”.

A crítica direcionada pelo neoliberalismo ao Estado de Bem-Estar Social é a de que o “Estado forte” é oneroso e limita as ações comerciais, prejudicando aquilo que chamam de “liberdade econômica”. Além disso, a elevação dos salários e o consequente fortalecimento das organizações sindicais são vistos como ameaças à economia, pois podem aumentar os custos com mão de obra e elevar os índices de inflação. Dessa forma, os neoliberais defendem a

máxima desregulamentação da força de trabalho, com a diminuição da renda e a flexibilização do processo produtivo. Harvey (2008, p. 4) diz que:

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas políticas-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio.

Outra premissa básica do neoliberalismo seria a retirada do Estado das atividades econômicas, mediante privatizações, mantendo-se apenas como regulador, e não interventor. Defende-se que o Estado é um péssimo gestor e que somente atrapalha o bom andamento das leis do mercado, que seria gerido pela “mão invisível”, anteriormente defendida pelo liberalismo clássico, e que funcionaria pela lei da oferta e da procura, bem como pela livre concorrência. Este modelo foi responsável pelas crises cíclicas e agudas do capitalismo, como a que levou à Primeira Guerra Mundial e à crise de 1929, entre outras vivenciadas ao longo da história do capitalismo. A função do Estado era, então, a de garantir a infraestrutura básica para o bom funcionamento e escoamento da produção de mercadorias, bem como intervir na economia em tempos de eventuais crises.

Ainda dentro da perspectiva neoliberal, sabemos que o Estado tem algumas atribuições, como manter um sistema de justiça forte, controlar a crise inflacionária com reservas cambiais, além de ter que assumir os riscos das atividades empresariais e bancárias. Harvey (2007, p. 2) explica que:

O neoliberalismo é, em primeira instância, uma teoria sobre práticas de política econômica que afirma que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido por meio da maximização das liberdades empresariais dentro de um quadro institucional caracterizado por direitos de propriedade privada, liberdade individual, mercados livres e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar um quadro apropriado a tais práticas. Por exemplo, o Estado deve preocupar-se com a qualidade e a integridade da moeda. Ele também deve estruturar aquelas funções militares, de defesa, policiais e jurídicas necessárias para os direitos de propriedade privada, e para apoiar o funcionamento livre dos mercados.

Enquanto na Europa e Estados Unidos a crise de acumulação capitalista associada à crise do socialismo real, que culminou com a queda do Muro de Berlim e a derrocada do bloco soviético, cedendo lugar a narrativas neoliberais contrárias ao Estado do Bem-estar Social nos países europeus, ao New Deal nos EUA e ao próprio socialismo real, o Brasil vivia a efervescência política e social, na luta por “Diretas Já” e por uma nova Constituinte, assinalando o “fim” da Ditadura Militar, que durou 21 anos, ou seja, de 1964 a 1985. Enquanto o Brasil lutava para livrar-se desse regime e implantar o regime democrático e um Estado social, a Europa e os Estados Unidos, conforme assinalado, implementavam as reformas neoliberais com

características antidemocráticas, as quais foram devastadoras, principalmente aos países subdesenvolvidos, como aponta enfaticamente Boron (1995, p. 95):

O “catecismo” neoliberal tropeça com alguns sérios obstáculos: em primeiro lugar, a história econômica dos últimos duzentos anos não oferece um único exemplo de um país que tivesse saído do atraso ou do subdesenvolvimento seguindo o modelo de reformas neoliberais que hoje com tanta fúria recomendam o BM e o FMI.

No Brasil, somente em 1985 começam a ter fim os governos do regime militar, época marcada pelo movimento das “Diretas já”, período em que os militares vinham perdendo a legitimidade social e sofrendo muitos desgastes políticos. Com o fim do regime militar e com o movimento “Diretas já”, foi eleito o primeiro presidente do Brasil, após 21 anos de ditadura, não pelo voto direto, em 1985, pois a escolha foi entre os parlamentares, mesmo depois de muita reivindicação e pressão popular. Foi eleito Tancredo de Almeida Neves, que, em virtude de complicações no seu quadro de saúde, veio a falecer. Quem assumiu foi o seu vice-presidente eleito, José Ribamar Ferreira de Araújo Costa, “José Sarney”, então colaborador do regime ditatorial, pelo período de 1985 a 1990, que ficou marcado pela criação de uma nova Constituição no ano de 1988.

Para Costa (2010, p. 112), “a promulgação da Carta Magna representou uma verdadeira reforma do Estado”, pois estabeleceu mudanças nos vários setores, capazes de impactarem a vida das pessoas e o próprio Estado, uma vez que:

[...] proclamou uma nova enunciação dos direitos de cidadania, ampliou os mecanismos de inclusão política e participação, estabeleceu larga faixa de intervenção do Estado no domínio econômico, redistribuiu os ingressos públicos entre as esferas de governo, diminuiu o aparelho repressivo herdado do regime militar e institucionalizou os instrumentos de política social, dando-lhe substância de direção. (COSTA, 2010, p.112).

Segundo Lobato (2016), a Constituição Federal do Brasil de 1988 trouxe algumas similaridades com o Estado de Bem-Estar europeu, pois buscou assegurar os direitos, assim como as noções de cidadania foram a base da construção do documento. Entretanto, embora o modelo neoliberal tivesse se entranhado nos governos militares e no primeiro governo civil, pós-regime militar, foi no governo de Fernando Collor de Melo que teve sua real implantação, com medidas explicitamente neoliberais, tendo como motivo o combate à inflação, como esclarece Maciel (2011, p. 102):

[...] o Plano Collor I anunciou a aurora da era neoliberal, que tinha o combate à inflação apenas como aspecto inicial de um ambicioso processo de redefinição do padrão de acumulação capitalista e de ofensiva contra os direitos sociais e trabalhistas. Essa ofensiva tornava-se crucial para os interesses do grande capital monopolista, seja em função da perspectiva de aumento da taxa de mais-valia como forma de reversão da tendência de queda na taxa de lucro motivada pela recessão econômica, seja pela imperiosa necessidade de desencadear o processo de reestruturação produtiva, com a incorporação de novas tecnologias e novas formas de gerenciamento do processo

produtivo, baseadas na desregulamentação do mercado de trabalho. (MACIEL, 2011, p. 102).

Foi neste governo que se deu início ao grande processo de desmonte estatal, com a definição da taxa de câmbio pelos critérios de mercado, a liberação das importações e o lançamento do Programa Nacional de Desestatização, além de uma ampla reforma administrativa, com proposta de redução do funcionalismo público e revisão dos direitos sociais e trabalhistas garantidos pela recém aprovada Constituição de 1988. Fernando Collor de Melo foi o primeiro presidente do Brasil eleito pelo voto popular; seu mandato iniciou em 15 de março de 1990 e encerrou-se em setembro de 1992. Depois de ter sido afastado pelo Congresso Nacional por denúncias de corrupção, resolveu renunciar ao posto de presidente do Brasil para evitar o *impeachment*; no entanto, o Congresso cassou seus direitos políticos pelo resto da década de 1990. Assumiu, então, como Presidente da República o então vice-presidente Itamar Franco, por um curto período de tempo, marcado pela realização de um plebiscito, em que a população escolheu o regime político, entre monarquia ou república, e a forma de governo, parlamentarismo ou presidencialismo, ficando escolhida a república presidencialista.

Outro fato interessante foi a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre denúncias de corrupção envolvendo irregularidades no orçamento da União, aludindo aos “Anões do Orçamento”, uma referência a parlamentares, ministros, ex-ministros e governadores estaduais. Ficaram marcantes também as medidas neoliberais nesse governo, que, com o intuito de combater a inflação, adotou medidas para conter os gastos públicos, privatizou uma série de empresas estatais, reduziu o consumo por meio das altas taxas de juro, além da baixa dos produtos em virtude da abertura da economia à competição internacional; essas medidas agradaram momentaneamente e garantiram espaço à disputa das próximas eleições pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso.

Foi a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) que se intensificaram as discussões sobre as políticas neoliberais. Já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, começou uma política de característica neodesenvolvimentista, implicando um avanço nas políticas sociais mediante uma melhor distribuição de renda, em consequência da criação de empregos, investimentos em saúde, educação, moradia e assistência social, com uma visível melhora na economia brasileira. A intervenção direta do Estado no setor produtivo, com estratégias de planejamento de médio e longo prazo e investimentos em infraestrutura, priorizou o comércio exterior e intensificou as políticas de assistência social. O neodesenvolvimentismo brasileiro foi uma política macroeconômica adotada por governos de coalisão, tendo à frente o Partido dos Trabalhadores (PT), entre os anos de 2003 e 2015, com ações de retomada de

princípios da política desenvolvimentista que esteve em vigor nos anos 1950. De acordo com Castelo (2012, p. 620),

o auge do desenvolvimentismo ocorreu nos anos 1950-60. Nesse período, o modelo desenvolvimentista aprofundou-se com a implementação do capital financeiro no Brasil. O desembarque das multinacionais durante o governo JK, que então investiram nos setores de bens de consumo duráveis, e o início da construção do setor de bens de capital e da indústria de base com vultosos aportes estatais no governo Vargas, são constitutivos dessa fase do desenvolvimento capitalista brasileiro.

Fazem parte desse contexto neodesenvolvimentista os investimentos que aconteceram a partir do ano 2007, com o Plano de Aceleração do Crescimento, havendo investimentos em grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética, e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que, com o Plano de Ações Articuladas, proporcionou investimentos nas mais diversas áreas da educação, como: melhoria da infraestrutura, com construções, reformas e ampliações, além de aquisições mobiliários, equipamentos e transporte escolar. Esses investimentos melhoraram a vida das pessoas, fomentando o mercado empregatício, a indústria e os serviços, e impulsionando o crescimento da economia. Segundo Oliva (2010, p. 273-273), após o PDE, a forma como eram repassados os recursos aos estados e municípios foi alterada; os convênios isolados, sem base em diagnóstico e planejamento, foram substituídos pelos:

Planos de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual, que passaram a organizar as transferências voluntárias e a assistência técnica para Estados, Municípios e Distrito Federal, com base em uma nova metodologia. Os recursos conveniados – destinados à aquisição de equipamentos, construção, reforma e ampliação de escolas de educação básica – passaram de R\$ 1,2 bilhão, em 2007, para R\$ 5,2 bilhões, em 2009.

A nova metodologia de que fala Oliva (2010) trata-se do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle, utilizado pelos entes federados para diagnosticar a situação educacional e realizar seus planejamentos para serem analisados pela equipe técnica do MEC/FNDE para possível financiamento das ações planejadas. Portanto, passamos a presenciar um novo marco na educação brasileira, tendo a participação da União nas assistências técnicas e financeiras a estados, Distrito Federal e municípios brasileiros.

Estudos desse período recente apontam que as políticas sociais se fazem presentes no Pacto Neodesenvolvimentista e estão “esfumaçadas pelo discurso de combate à pobreza, de superação da desigualdade, de inclusão social, de incorporação dos setores excluídos e de retomada da intervenção social do Estado” (PFEIFER, 2014, p. 747). Para Pochmann (2011, p. 38) “a mudança social que se encontra em curso desde 2004 demarca a inédita combinação de

crescimento da renda nacional per capita com redução da desigualdade pessoal da renda". Isso se faz presente em todas as camadas sociais, o que demonstra que as transformações aconteceram por causa das políticas públicas implantadas no decorrer dos governos dos presidentes Lula (2003/2010) e Dilma (2011/2016).

Boito e Berringer (2013, p. 32) apontam que tais mudanças ocorreram porque se centraram em um novo modelo de política econômica e social adotado, que contemplou, entre os principais pontos:

- (i) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; (ii) elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento da taxa de juro subsidiada das grandes empresas nacionais; (iii) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; (iv) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica.

De acordo com Pochmann (2011), a adoção de um modelo de política pública redistributiva proporcionou o aumento de consumo e, em conjunto com os benefícios do governo às empresas, desencadeou um crescimento econômico. Isso teve efeitos positivos na vida das pessoas, pois de que adianta o país ser rico às custas da manutenção da pobreza? É necessário que as políticas públicas cheguem a todos e proporcionem bem-estar social.

No Brasil, o pensamento desenvolvimentista começou por volta dos anos de 1930 e tinha como principal interesse o capital privado nacional. Diz Bielschowsky (2011, p. 16):

Entre os dois extremos, destaco três correntes desenvolvimentistas assumindo a hegemonia no pensamento econômico brasileiro: o desenvolvimentismo do setor privado, do industrialista Roberto Cochrane Simonsen; o desenvolvimentismo do setor público não nacionalista, de Roberto Campos e o desenvolvimentismo público nacionalista de Celso Furtado. Também dedico, pela atuação, um espaço ao grande economista Ignácio Rangel, que merece ser mencionado em separado, pela abrangência e pela criatividade de seu pensamento.

Já Lamoso (2012, p. 392) observa:

Os defensores do capital privado, corrente na qual Roberto Simonsen e Roberto Campos foram expoentes (embora pertencentes a subdivisões distintas dentro da mesma corrente), associavam a industrialização como condição para a superação da pobreza, permeada por uma relevante política protecionista, com planejada intervenção estatal. O autor Bielschowsky (2000) separa os nacional-desenvolvimentistas em desenvolvimentistas do setor público, por sua vez divididos entre "não nacionalistas" e nacionalistas, entre os quais se encaixava Roberto Campos na primeira subdivisão; e os desenvolvimentistas do setor privado (entre os quais, Roberto Simonsen).

Dessa forma, uma das ideias principais era que o país precisava alavancar a sua produção industrial, mas só tinha condições de fazer com que ocorresse o crescimento industrial interno por meio de políticas protecionistas, pois a concorrência com o mercado internacional era desleal, se compararmos o potencial desenvolvimento industrial e tecnológico, além de um

modelo protecionista que os países desenvolvidos têm em relação a seus modelos econômicos. Como bem aponta Oliva (2010, p. 497),

O principal deles refere-se ao protecionismo agrícola dos países mais avançados, que poderia impedir que o Brasil exportasse sua energia limpa proveniente das biomassas para os grandes mercados carentes de energias renováveis. Com efeito, a intensa proteção às formas ineficientes de se produzir energias renováveis, vigentes nos EUA e na União Europeia, poderia limitar bastante a realização do potencial natural que o Brasil possui na área.

Percebemos, assim, as resistências dos países menos favorecidos em avançar no mercado externo. A alternativa foi o fortalecimento do mercado interno, ação realizada pelo presidente Lula, quando “substituiu o déficit pelo superávit comercial ao mesmo tempo em que fez do mercado interno a principal fonte do presente dinamismo da economia nacional”. (POCHAMANN, 2011, p. 19). Portanto, não resta dúvida de que, para melhorar a vida das pessoas, com redistribuição de renda, assistência social, saúde e educação, é necessário que o país tenha uma economia forte. Pfeifer (2014, p. 761) pondera:

Os neodesenvolvimentistas despertaram para o potencial econômico do mercado interno brasileiro, tal como seu principal intelectual Bresser-Pereira havia alertado. Sendo um país de grandes proporções populacional e territorial, a inserção do contingente populacional historicamente à margem das benesses do desenvolvimento da sociedade representou um grande impulso ao capitalismo nacional, consubstanciando na criação de medidas para sustentar um consumo de massa.

O período neodesenvolvimentista no Brasil durante os governos do Partido dos Trabalhadores teve avanços significativos nas mais diversas áreas. Porém, se tem um que deve ser comemorado é o da diminuição da desigualdade, com melhoria da renda das pessoas, além dos avanços das políticas sociais aos mais necessitados, tanto é que, em 2016, “o Brasil pode romper com uma das marcas do subdesenvolvimento: a superação da pobreza extrema”. (POCHMANN, 2011, p. 13). Essa situação, no entanto, voltou a ser ameaçada “no Brasil com o desfecho do golpe jurídico-midiático-parlamentar que provocou a quebra da institucionalidade democrática liquidando o Estado Democrático de Direito” (SAVIANI, 2018, p.38). As mudanças ocorreram a partir da reforma trabalhista em 2017, com as possibilidades de legalização da desigualdade, de segregação social e da própria exclusão do mercado de trabalho. O Projeto de Emenda Constitucional n° 95/2017 tratou de congelar os investimentos em políticas sociais, em favor dos pagamentos de altas taxas de juros, até a eleição do atual presidente do Brasil de extrema direita, Jair Messias Bolsonaro.

## 2.1 Transições e mudanças a partir dos anos 1990 no Brasil

As mudanças implementadas a cada governo sempre contiveram um pacote de retirada ou regressão dos direitos conquistados, aqueles adquiridos e provenientes da Constituição Federal de 1988. A cada aprovação de projeto de mudanças, com o intuito de ajustes ou reorganização do Estado, caracterizava-se uma espécie de reforma. Como Oliveira (2009, p. 73) aponta, “às nossas costas, foi se passando a real reforma do Estado, que os grupos dominantes do Brasil estavam elaborando, um pouco como ‘autômatos’ e um pouco como escolha”. Reformas, ajustes e austeridade fiscal com o intuito de atender à reorganização e acumulação capitalista têm prevalecido no cenário em detrimento do bem-estar da sociedade.

As mudanças e as reformas implementadas a cada governo ocorrem em reação à crise global, que, segundo Mészáros, (2011), se deve à ocorrência da crise estrutural do capital, atingindo não somente o sistema financeiro global, mas toda a nossa vida social, econômica e cultural. É uma situação que afeta a organização do Estado e acarreta sérias consequências na vida das pessoas, principalmente das desprovidas dos elementos básicos para a sobrevivência com dignidade. Nessa crise, a teoria neoliberal isenta o sistema capitalista do fracasso a que foram submetidas as nações, delegando responsabilidade ao Estado.

No Brasil, no enfrentamento da crise no final dos anos 1980, “a estratégia utilizada foi a desregulamentação da economia para atrair investimentos externos e a liberdade na mobilidade dos capitais” (MATTEI, 2013, p.42), criando-se, assim, um tripé básico: desregulamentação da economia, liberação do comércio e privatização das estatais. Acreditava-se que isso que fosse suficiente para alavancar o sistema econômico. Entre as medidas econômicas adotadas, havia a elevação da taxa de juros e do endividamento público, o que acabou por favorecer os setores rentistas, uma via que não gera emprego e ainda impede a retomada do crescimento.

Dentre as políticas de reforma do Estado, foi necessária a construção de uma política econômica e social utilizando-se os recursos disponíveis, em um alinhamento entre os setores com vistas à melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos. Para Mattei:

Uma agenda desenvolvimentista pressupõe Estado e mercado fortes. Um Estado forte pressupõe a adoção de um conjunto de políticas, além de um sistema de proteção social capaz de diminuir as distâncias entre o povo e as elites, ao mesmo tempo em que sejam criadas as condições para que os mercados funcionem (MATTEI, 2013, p. 45).

Bresser-Pereira (2009) aponta o início da decadência do nacional-desenvolvimentismo no Brasil tendo como a primeira razão o golpe militar de 1964, apoiado pelos industriais e pelo governo norte-americano, desestruturando a organização da aliança nacional, a qual serviu de

base. A segunda foi o modelo de proteção à indústria nacional e de redução da abertura ao comércio e indústria. A terceira razão foi a crise da dívida e a consequente elevação da inflação, enfraquecendo o modelo e causando desconfiança. A quarta razão foi a força ideológica da ortodoxia convencional, a imposição dos países ricos, com um discurso dominante e imperialista e uma ideia de globalização, a qual acabou neutralizando a capacidade competitiva dos países em desenvolvimento.

Para Matteus (2018), foi nos governos do Partido dos Trabalhadores, com os presidentes Lula e Dilma, que se implantou o novo desenvolvimentismo, com o objetivo de amenizar a desigualdade e promover um relativo bem-estar social. Proporcionou-se a oportunidade de melhor distribuição e transferência de renda às pessoas dependentes de recursos, as quais se encontravam em um estado de miséria.

Antes desse período, o Brasil passou por um sério processo de privatização das empresas estatais, quando foi eleito Fernando Henrique Cardoso por dois mandatos consecutivos, compreendendo o período de 1995 a 2002. Concedeu-se abertura de negócios às empresas estrangeiras, o que enfraqueceu setores da indústria nacional por não conseguirem competir com o mercado internacional. Houve, ainda, aquisições pelas grandes empresas multinacionais até como forma de inibir a concorrência. Na área trabalhista, ocorreu um processo de precarização da mão de obra, além de que as reformas eram de cunho privatista, pois tinham interesse em diminuir o tamanho do Estado. O próprio Plano Diretor (1995, p. 17) dizia que “reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado”.

Trata-se de um modelo em que o Estado tende, majoritariamente, a atender às demandas do capital em detrimento do trabalho, como elevada carga horária, achatamento salarial, acirrada disputa pela profissionalização para garantia de vagas de emprego e, sobretudo, adoção do discurso do empreendedorismo nas reformas educacionais. As condições de trabalho precárias sustentam o objetivo de garantir lucros cada vez maiores aos empregadores, característica de uma sociedade desigual e competitiva que propicia a negação dos direitos aos cidadãos, além de implantar modelos de enfraquecimento aos modos organizacionais da classe trabalhadora. Nas palavras de Negrão (1996, p. 107):

O neoliberalismo aponta para o sacrifício dos direitos básicos, sociais e políticos de grande parte da população, ao negar padrões de regulação negociados entre agentes coletivos, tais como os sindicatos, os partidos e o Estado, que de forma mais ou menos atenuada implicavam em obstáculos – ainda que frágeis – a acumulação ampliada do capital e permitiam às classes subordinadas algum grau de participação na repartição do produto social do trabalho.

Essa situação dá ideia de negação ao processo democrático, por uso de artifícios que acabam impedindo o cidadão de posicionar-se, de reivindicar e de lutar pelos seus direitos e por justiça social. O processo de reestruturação neoliberal, mediante uma reconcentração de renda, é incompatível com o regime democrático. Boron (2009) defende que é muito difícil sustentar um regime democrático, uma vez que um dos requisitos básicos é um nível avançado de igualdade social; portanto, é necessário que se eliminem as diferenças de classe e se combatam a desigualdade e a exclusão social, para daí se efetivar um regime democrático.

Portanto, para que o processo democrático se constitua dentro dos marcos do capitalismo, é preciso que se estabeleça um padrão social mais igualitário na sociedade. Esta, além do direito de escolher seu representante, deverá ter também os seus direitos constitucionais garantidos para expressar-se e manifestar-se. Além de acesso a bens e serviços de qualidade na educação, saúde, assistência social, trabalhistas e previdenciários, os trabalhadores devem ter acesso, sobretudo, à propriedade.

Um novo período de mudanças, conforme Matteus (2018), para o neodesenvolvimentismo, teve como marco o dia 1º de janeiro de 2003, quando tomou posse como Presidente da República Federativa do Brasil o senhor Luiz Inácio Lula da Silva, depois de ter sido derrotado nas eleições de 1989, 1994 e 1998. Reeleito presidente nas eleições de outubro de 2006, teve seu governo marcado por um intenso crescimento econômico, destacando-se no controle da inflação e superando a desconfiança quanto ao controle da moeda, neste caso, o real.

Para que isso acontecesse, o governo foi estruturado em grandes eixos, conforme organização apresentada por Freitas e Silva (2016), em: a) crescimento, emprego, inclusão e desenvolvimento sustentável. Baltar e Leone (2015, p. 63) apontam que “o crescimento com inclusão social ajudou a elevar a renda das famílias e a diminuir a diferença entre elas”, sendo uma forma de trazer mais dignidade ao cidadão brasileiro, que sempre ficou à mercê da sociedade. Observamos que os quatro eixos que estruturavam o governo traziam uma grande preocupação com as questões sociais e inclusivas, bem como com o crescimento com sustentabilidade.

Os avanços na área econômica na gestão do presidente Lula compreenderam um crescimento do PIB de 4% (quatro pontos percentuais) ao ano, um ótimo índice de criação de emprego e melhoria da condição econômica da população brasileira. De acordo com Biancarelli (2014, p. 279):

A criação de empregos nos oito anos, encerrados em 2010, foi de mais de 15 milhões, a participação dos empregadores com carteira assinada subiu de 45% para 52% da força de trabalho, e os contribuintes para o sistema de segurança social

representavam, em 2011, 72% da população ocupada em 2002, essa relação era de 63%. As taxas de desemprego, uma das características negativas da macroeconomia brasileira durante a década de 1990, inverteu a tendência e caiu ano após ano: de uma média anual de quase 12% da força de trabalho em 2002, para 6,6% em 2010.

Quando o presidente Lula assumiu o governo, o setor econômico passava por momentos de instabilidade, com uma forte depreciação do real, elevação do risco dos títulos da dívida pública, redução da entrada de recursos externos na economia. Porém, com as medidas, a situação estabilizou-se; 10 anos depois, muitos avanços aconteceram, como enumera Barbosa (2013, p. 69):

O crescimento da economia acelerou, a inflação foi controlada, a dívida líquida do setor público caiu em relação ao PIB, o país acumulou um volume considerável de reservas internacionais e ganhou autonomia na condução de sua política econômica. Mais importante, nos últimos dez anos o Brasil conseguiu gerar um volume expressivo de empregos, com aumento sustentável dos salários reais e inclusão de milhões de pessoas no mercado de trabalho formal e na sociedade de consumo de massa, formando o que vários analistas hoje chamam de “nova classe média” brasileira.

Por meio de medidas severas, o governo conseguiu reorganizar o país e conquistou a confiança da população, facilitando a implementação de reformas e a retomada do crescimento. Acalmaram-se os ânimos do mercado, em um processo de superação em todos os setores, principalmente nas áreas sociais, área prioritária para investimentos.

Curado (2011) apresenta alguns avanços desse governo, entre os quais, os que tratam da taxa de extrema pobreza, que foi reduzida de 11,49% em 2005 para 7,28% em 2009; já a taxa de pobreza, que estava em 30,82% em 2005, em 2009, reduziu-se a 21,42%. Esses avanços podem ser considerados significativos na distribuição de renda e redução da miséria.

Morais e Saad-Filho (2011) enfatizam que muitos economistas ficaram surpresos com o governo Lula quando, no início de seu governo, optou pela manutenção das políticas macroeconômicas ortodoxas de seu antecessor. Isso quando se esperavam alterações desafiadoras, até então aguardadas pelos próprios apoiadores, gerando desconforto entre sindicalistas, militantes e estudiosos, que esperavam a implantação das ideias defendidas pelo Partido dos Trabalhadores. Somente a partir de 2006, o governo emplacou medidas que caracterizaram certa descontinuidade do governo anterior. Segundo Barbosa e Souza (2010, p. 1):

A aceleração do desenvolvimento econômico e social foi alcançada com manutenção da estabilidade macroeconômica, isto é, com controle da inflação, redução do endividamento do setor público e diminuição da vulnerabilidade das contas externas do país diante de choques internacionais.

Isso provocou o fortalecimento das grandes empresas nacionais, em uma melhor distribuição de renda e, consequentemente, redução da pobreza. Tais mudanças aconteceram em virtude da atuação do Estado, que, para Morais e Saad-Filho (2011), fomentou os

investimentos públicos em infraestrutura, a expansão do mercado de consumo mediante transferência de renda, a elevação do salário mínimo e a abertura de créditos ao consumo e também para as grandes empresas, para que estas se fortalecessem diante do comércio internacional e do próprio mercado interno. Na educação, o governo criou o programa “Uma escola do tamanho do Brasil”, com o objetivo de tornar a escola um espaço público que promovesse a justiça social e atendesse aos direitos dos cidadãos, com garantia de participação e igualdade, apresentando a real característica democrática e fazendo garantir os direitos que constam na Constituição Federal de 1988.

Pela gestão do Ministério da Educação, passaram os ministros: Cristovam Buarque, de 2003 a 2004; Tarso Genro, de 2004 a 2005; e, por último, Fernando Haddad, que assumiu o Ministério em 2005 e dele se afastou em novembro de 2011. Entre os feitos que marcaram as duas gestões do presidente Lula na área da educação, está a criação do Programa Universidade para Todos/PROUNI, pela Lei nº 11.096 (BRASIL, 2005a), com a finalidade de conceder bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação, em instituições de Ensino Superior privadas, oportunizando o acesso da população apta a ingressar no Ensino Superior. Outro momento de grande importância em 2005 foi a criação da Lei nº 11.129 (BRASIL, 2005b), que trata do Programa Nacional de Inclusão de Jovens/PROJOVEM, com o objetivo de elevar a escolaridade e promover a formação e qualificação do jovem brasileiro que não teve a oportunidade de participar do processo de formação.

Com o fim da vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério/FUNDEF em 2006, em substituição a esta lei foi publicada a Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007), com ampliação dos recursos para o financiamento de toda a educação básica, denominando-se como Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica/FUNDEB, que passou de 15% para 20% em sua constituição. Ainda em 2007, foi publicado o Decreto nº 6.096 (BRASIL, 2007c), que tratou do Programa de Apoio e Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), com o objetivo de ampliar o acesso e a permanência nas instituições universitárias federais. Uma grande conquista da classe trabalhadora, ligada à educação, aconteceu no ano 2008, quando foi publicada a Lei nº 11.738 (BRASIL, 2008a), que estabeleceu o Piso Salarial Profissional Nacional para o magistério, em uma tentativa de combater a desigualdade existente na própria carreira, com muita disparidade entre os entes federados.

No ano de 2007, o presidente Lula lançou o maior programa de investimentos da história do Brasil, chamado de Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com perspectiva de crescimento duradouro e sustentável, e ao mesmo tempo articulado entre setor

público e privado. O programa foi dividido em três grandes grupos, sendo: infraestrutura logística, energética, e social e urbana. Segundo o Governo Federal, o PAC foi:

Mais que um plano de expansão do investimento, o PAC quer introduzir um novo conceito de investimento em infraestrutura no Brasil. Um conceito que faz das obras de infraestrutura um instrumento de universalização dos benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do país.

O PAC vai estimular, prioritariamente, a eficiência produtiva dos principais setores da economia, impulsivar a modernização tecnológica, acelerar o crescimento nas áreas já em expansão e ativar áreas deprimidas, aumentar a competitividade e integrar o Brasil com seus vizinhos e com o mundo (BRASIL, 2010).

O Programa de Aceleração do Crescimento alavancou o crescimento do país a partir dos grandes investimentos realizados, principalmente nas áreas de infraestrutura. Consequentemente, acelerou-se o desenvolvimento sustentável, houve aumento da produção no país, amenizou-se o desequilíbrio regional, e geraram-se milhares de empregos. Para Farias (2015, p. 38),

O aumento dos investimentos através das obras realizadas pelo PAC foi de extrema importância para a continuidade do crescimento econômico brasileiro, principalmente no período pós-crise. A política anticíclica fez com que a forte retração sentida em outras economias não atingisse a economia nacional.

O PAC 2 também abrangeu uma série de investimentos na educação, como construção de escolas e quadras escolares cobertas, ampliação e reformas de unidades escolares com problemas estruturais, tanto nas redes de ensino estadual quanto nas municipais.

Em 2009, outra grande conquista foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, que estabeleceu a obrigatoriedade do ensino dos 4 aos 17 anos, ampliando a faixa etária para acesso e permanência nas escolas. No mesmo ano, pelo Decreto 6.755 (BRASIL, 2009), o Ministério da Educação instituiu a política nacional de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica, com a finalidade de organizar os planos estratégicos das formações inicial e continuada, em busca de melhoria da qualidade da educação. Já em 2010, o Decreto 7.415 (BRASIL, 2010) instituiu a política nacional de formação dos profissionais da educação e profissionais da escola, com o objetivo de incluir os servidores que prestam serviço de todas as ordens na escola.

Entre os vários programas educacionais publicados e iniciados no governo Lula, o objeto desta pesquisa é o Plano de Ação Articulada, publicado no Decreto 6.094 (BRASIL, 2007a), que traz em sua ementa a seguinte descrição:

Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com os Municípios e Estados e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

Com a implantação do PAR, o governo proporcionou meios e fortaleceu a participação dos demais entes federados, pois tinham que realizar a etapa de diagnóstico e planejamento para estar apto a captar recursos financeiros, junto ao governo federal, assim como da própria sociedade civil por meio da participação do comitê local, em uma forma de parceria e de responsabilização dos interessados na qualidade da educação. Por meio deste modelo de organização, iniciou o regime de colaboração para buscar os resultados estabelecidos nas metas. O Decreto 6.094/2007 ainda trouxe 28 diretrizes para serem implementadas por todos os envolvidos, com o objetivo de alcançar os resultados projetados para melhoria da qualidade da educação.

Foi pelo Decreto 6.094 (BRASIL, 2007a) que se criou o Plano de Ações Articuladas. Para Ribeiro e Jesus (2016, p. 213), trata-se de “um instrumento de planejamento concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica pelos entes federados, com intuito de estruturar e racionalizar o uso de recursos no âmbito educacional e alcançar os objetivos educacionais do país”. Freitas e Silva (2016, p. 82) dizem que o Plano de Desenvolvimento da Educação é um modelo sofisticado de planificação transversal e intersetorial da gestão pública que, pelo PAR, integra os entes federados em alcance nacional em torno das políticas sociais educacionais, com características de planejamento e regulação das ações colaborativas – um processo de recuperação do poder do Estado brasileiro, em uma conjuntura nacional neodesenvolvimentista.

Para Matteus (2018), um novo momento surgiu quando o governo brasileiro optou por colocar o Brasil em uma situação independente e mostrou ao mundo o potencial da nação adotando um modelo organizacional para competir e proporcionar qualidade de vida às pessoas, a partir de políticas de desenvolvimento:

Projeto econômico do novo desenvolvimentismo, implantado a partir do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), buscou posicionar a soberania do Brasil no cenário internacional, com o fortalecimento das empresas brasileiras para torná-las competitivas no cenário internacional, marcando posições de cooperação no MERCOSUL e do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), restabeleceu uma agenda positiva junto a organismos internacionais, em busca de reconhecimento da comunidade internacional. (MATTEUS, 2018, p. 49).

Pode-se dizer que havia uma estratégia para visualização mundial e resgate de confiança diante dos investidores e de países dos demais continentes. Era uma demarcação de território, o início da conquista da autonomia, uma estratégia baseada na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento (SICSÚ *et al.*, 2007).

Para que a retomada do desenvolvimento acontecesse, segundo Bresser-Pereira (2004, p. 630), foi “preciso coragem para enfrentar os interesses dos rentistas e do mercado financeiro

e a ortodoxia convencional em que se apoiam”, uma vez que o mercado é forte em relação à classe mantenedora e sem privilégios. Mattei (2013, p.50) relata que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com apoio de suas equipes técnicas e de pesquisadores de universidades, desenvolveu o estudo intitulado “Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro”, onde estruturou propostas de desenvolvimento ao país, com base em sete eixos: inserção internacional soberana; macroeconomia para o pleno emprego; infraestrutura econômica, social e urbana; estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente articulada; sustentabilidade ambiental; proteção social, direitos e oportunidades, e fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.

Os debates sobre o processo de desenvolvimento começaram a acontecer, principalmente na América Latina, depois dos fracassos das políticas econômicas e da crise social estabelecida em decorrência das medidas políticas, econômicas e com cunho de política pública social, levando milhões de pessoas a ficarem sem emprego mundo afora, além da restrição ao acesso a programas sociais nas áreas de saúde, educação, saneamento, habitação e previdência. Sicsú *et al.* (2007, p. 509) defenderam que um dos possíveis avanços e saída da crise seria a “adoção de uma estratégia de transformação produtiva com equidade social que permita compatibilizar um crescimento econômico com uma melhor distribuição de renda”.

O novo desenvolvimentismo apresentou algumas características, as quais foram rejeitadas por alguns grupos neodesenvolvimentistas. Segundo Mattei (2013), havia quatro pontos distintos: primeiro, a combinação de um modelo exportador com o desenvolvimento do mercado interno; segundo, a proposta de fortalecimento do Estado nos campos político, administrativo e regulatório; terceiro, a condução de uma política macroeconômica. Conforme Paula e Oreiro (2009), precisava haver foco na ideia de uma indústria competitiva, a fim de que inserisse o país no comércio internacional. Por fim, apontavam-se a defesa do equilíbrio fiscal e um rigoroso controle de inflação, por entender-se que o Estado é o instrumento de ação coletiva da nação por excelência.

Ainda, em se tratando do neodesenvolvimentismo, Sicsú *et al.* (2007) apontam que o mercado forte e o sistema financeiro funcional precisavam estar voltados para a atividade produtiva, também destacando que não havia mercado forte sem Estado forte. Não haveria condições de implementar políticas macroeconômicas que sustentassem o crescimento e, consequentemente, a redução da desigualdade social, uma vez que o modelo desenvolvimentista requer equilíbrio no desenvolvimento econômico e social, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das pessoas.

O neodesenvolvimentismo surgiu no Brasil a partir dos anos 2000 nos governos do Partido dos Trabalhadores, em oposição ao modelo neoliberal, depois de certo esgotamento e

pela profundidade da crise política e econômica no país, resquícios dos modelos econômicos e políticos adotados. O neodesenvolvimentismo defendeu o crescimento econômico alinhado ao combate à pobreza, com um trabalho eficiente do governo e maior desenvoltura dos mercados, tendo como foco as políticas macroeconômicas, na esperança de melhoria da renda das pessoas, mas sem descartar a rentabilidade do mercado capitalista.

O neodesenvolvimentismo não era uma invenção recente. Bresser-Pereira (2009) diz que, por volta dos anos de 1930 e 1970, alguns países latino-americanos, entre eles, o Brasil, formularam estratégias nacionais de desenvolvimento, pela via de uma poupança forçada pelo Estado e proteção das indústrias nacionais. Tal modelo foi designado como nacional-desenvolvimentismo, pois promovia o desenvolvimento econômico, que acontecia em um processo coletivo, envolvendo a união de empresários, Estado, classe média e trabalhadores, sendo o Estado o principal ator. O Estado deveria agir na coordenação auxiliar da economia, com ações para fortalecimento e criação de condições que proporcionassem investimentos e inovações; isso, então, alavancaria a economia, os empregos e a qualidade de vida.

A mudança administrativa no Governo Federal não alterou o modelo político adotado pelo presidente Lula, que teve como sucessora a primeira mulher presidente do Brasil, a senhora Dilma Vana Rousseff, ex-Ministra de Minas e Energia e também da Casa Civil no governo do presidente Lula, filiada ao Partido dos Trabalhadores e indicada por ele, com o apadrinhamento do próprio Lula, para disputar as eleições no ano 2010, quando foi eleita. Sendo empossada no dia 1º de janeiro de 2011, seu governo foi a continuidade do governo antecessor, tendo como prioridade as políticas sociais, além de medidas como desoneração do setor automobilístico, redução da conta de energia e criação do Programa Mais Médicos para atender as comunidades distantes, as quais não recebiam atendimento devido à sua localização geográfica e dificuldades de acesso.

Em seu primeiro mandato, enfrentou uma grande crise, em consequência de forte recessão econômica mundial, à qual respondeu com investimentos na infraestrutura por meio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), conhecido como PAC II. Outra medida foi a expansão do comércio com a China e a América Latina, além da redução das taxas de juros. Apesar de todas as medidas, o mercado brasileiro e seu crescimento continuaram sendo afetados, e as consequências maiores foram a desconfiança e o escancaramento de uma crise política.

No segundo mandato, tudo se agravou, sendo que em 2015 o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro teve um saldo negativo de -3,8%, crescimento alarmante da taxa de desemprego e inflação em elevação. Segundo Carleial (2015, p. 209),

Nos últimos doze meses (agosto 2014-agosto 2015) o mercado de trabalho brasileiro perdeu 985.669 postos de trabalho formais, segundo Caged-MTE. A última divulgação do IBGE, em setembro de 2015, revela que entre agosto de 2014 e agosto de 2015 a taxa de desemprego passa de 5,0% para 7,6%, nas seis regiões metropolitanas estudadas.

A perda do apoio da maioria do Congresso para aprovar as medidas necessárias, o que agravou ainda mais a situação em que o Brasil se encontrava, além do conturbado processo pós-eleitoral devido ao não reconhecimento da perda da eleição pelo então candidato do Partido da Social-Democracia Brasileira, o senhor Aécio Neves, motivou a baixa aprovação de seu governo e o aumento da desconfiança, gerando uma grande instabilidade política. Para Carleial (2015, p. 206), “o governo Dilma desde 2011 sofre as consequências da mudança do cenário internacional, marcado pela redução do crescimento dos países emergentes, notadamente China e Índia, a crise do euro e a frágil recuperação americana”.

Na educação, os pontos mais importantes foram a aprovação e homologação total do Plano Nacional de Educação (PNE), que trouxe como uma das metas o investimento de 10% do PIB, a erradicação do analfabetismo e a universalização da educação básica no Brasil. Ainda constou que, no prazo de um ano, os demais entes federados tinham como obrigação aprovar os Planos de Educação Municipal, Distrital e Estadual. Quanto ao PAR, este se tornou uma política pública educacional permanente.

Ainda no primeiro mandato, a presidente enfrentou uma grave crise no mês de junho de 2013, quando o povo saiu às ruas para manifestar-se contra os altos preços do transporte público, os gastos com a Copa do Mundo e a corrupção no poder político. No entanto, com algumas medidas políticas e administrativas, a presidente conseguiu contornar a crise e foi reeleita em 2014.

Os protestos no mês de junho de 2013 começaram com uma reivindicação do Movimento Passe Livre, uma organização que surgiu em Porto Alegre em 2005, lutando pela tarifa zero no transporte coletivo e garantia do direito à mobilidade urbana, mediante a desmercantilização do transporte coletivo. Dessa vez, o movimento era pela redução das passagens de ônibus, o que foi ganhando novas adesões, com diversas pautas de reivindicações. Depois da truculência e do uso da força policial, principalmente em São Paulo e Rio de Janeiro, a consequência foi o “aumento exponencial do número de participantes e a multiplicação, em vários territórios urbanos, de manifestações autônomas, expressando solidariedade” (SCHERER-WARREN, 2014, p. 419). Diante da diversidade dos grupos participantes e das várias pautas de reivindicações, o movimento perdeu sua identidade, pois já não era possível identificar qual era o foco central do que se reivindicava. Era enorme a variedade de pautas de

cada um dos grupos participantes, chegando a se confundir qual era o objetivo principal, como Scherer-Warren (2014, p. 427) aponta:

Elas situaram-se em torno de uma pluralidade, às vezes antagônica, de protestos e demandas relativos ao desempenho das instituições sociais e políticas, à carência de políticas públicas e a necessidade de legitimidade e legalidade no campo das mudanças culturais. Do ponto de vista organizacional, mesclavam-se participantes de movimentos organizados, de partidos políticos, membros de grupos semiorganizados de expressão estética e cidadãos individualizados, simpatizantes com as causas em pauta.

Estes grupos e objetivos difusos no movimento originaram-se do fato de a organização ter ocorrido pelas redes sociais, ocasionando uma grande abrangência e despertar de todos os tipos de simpatizantes e surgimento de várias bandeiras, inclusive a política. A partir deste protesto, surge outro rumo, não muito democrático, representado pela ala de extrema direita. De acordo com Silva *et al.* (2017, p. 8),

Aquilo que parecia ser um ato protagonizado pelos jovens do MPL, que passaram a manifestar pelo direito ao “passe livre” nas cidades e municípios, tornou-se, a partir daí, um conluio golpista da chamada “mídia ninja” ou mídia burguesa, para iniciar um processo de destruição da democracia.

Portanto, todo o movimento de reivindicação iniciado em 2013 para baixar o valor do transporte público foi apropriado pelo movimento golpista, antidemocrático, e por uma mídia ainda pior, para atender aos seus próprios interesses de classe. A situação foi utilizada com outra conotação pela mídia para alimentar o processo de mobilização dos anos posteriores, o que culminou no golpe jurídico-político-parlamentar, dando fim ao mandato da senhora Dilma Rousseff, eleita democraticamente.

Outro empecilho enfrentado pelo governo de Dilma Rousseff foi o uso da Operação Lava-Jato, no ano 2014, para enfraquecer e desestruturar o seu governo e ainda acirrar os ânimos dos congressistas, fazendo com que perdesse apoio da maioria e contribuindo para baixar sua popularidade. A imprensa explorou massivamente todos os campos da Operação e teceu as mais profundas críticas sobre o assunto, “não só como reproduutora de conteúdo, mas como ator decisivo para sua configuração, a mídia ocupa papel central e constitutivo para análise dos escândalos políticos” (CIOCCARI, 2015, p.76). Apesar de a Operação não envolver o nome da presidente Dilma Rousseff nas investigações, filiados do Partido dos Trabalhadores estavam entre os suspeitos e investigados, o que agravou todos os projetos e programas do governo, pois este tinha que lidar com a situação e se defender da guerra midiática instalada para envolver o governo da presidente. Presenciando um clima de desconfiança em toda a gestão, cada vez mais a imprensa nacional desestabilizava o governo.

Para Brito (2018, p. 66), “não foi a própria Lava-Jato, por ela mesma, o que chamou a atenção, foi uma peculiar característica que, à medida que ela avançava, fez-se clara: a cobertura

intensa dos meios de comunicação de massas”. O objetivo era atribuir todos os atos de corrupção ao Partido dos Trabalhadores, junto à representação de toda a esquerda, alimentando sentimentos de ódio ao comunismo.

Ocorre, assim, o agravamento político e econômico em meio a um quadro de incerteza sobre os rumos do país, algo que já vinha sendo construído por diversos setores, principalmente pela Lava-Jato, mediante vazamentos selecionados que alimentavam os meios de comunicação. Sabemos que a presidente Dilma Rousseff vinha enfrentando dificuldades e resistência desde o ano 2013, época do movimento em prol da baixa dos valores do transporte coletivo. Para Bastos (2017, pp.47-48), a situação agravou-se ainda mais:

Diante da acusação previsível de estelionato eleitoral pela oposição e reverberada pela mídia, sua popularidade despencou antes mesmo da posse e não mais se recuperou, sendo impossível apelar às ruas, em massa, para barrar o golpe. O impeachment, ao contrário, é que se popularizou, à medida que a crise econômica e a Operação Lava-Jato destruíram a confiança no governo, sem que um bom desempenho econômico pudesse compensar o ataque judicial e político golpistas.

Não resta dúvida de que o processo de *impeachment* contra a presidente foi um duro golpe na democracia brasileira, tirando o legítimo direito de a presidente exercer o seu cargo, concedido pelo voto popular da maioria absoluta da população brasileira votante. Sabemos que o governo da então presidente Dilma Rousseff desenvolveu-se em meio à crise mundial, às consequentes baixas na taxa de emprego, aos déficits na balança comercial e à contestação de setores políticos organizados. Porém, foi o universo de conspiração, pelos movimentos nas ruas, muitas das vezes patrocinados, e pelo enfoque que a imprensa midiática deu à Lava-Jato, que levou à cassação do mandato eletivo da então presidente Dilma Vana Rousseff pelos congressistas brasileiros. Alegou-se crime de responsabilidade fiscal, aludindo-se a decretos que geraram gastos sem autorização do Congresso Nacional, uma prática já realizada pelos ex-presidentes, governadores e prefeitos. Como alegado por vários juristas, tratou-se de um golpe na democracia brasileira, retirando o poder emanado da maioria do povo brasileiro, no dia 31 de agosto de 2016.

Vale lembrar que esse fato se caracteriza como uma ruptura no processo democrático, em que o próprio poder de escolha do povo, garantido na Constituição Federal de 1988, não foi respeitado, em prol de desejos escusos, beneficiando o grande capital. Tudo isso em detrimento do trabalhador, conforme se comprovou mais tarde, com a implementação de medidas neoliberais, como a reforma da previdência, que teve como consequência a retirada de direitos. Também foi aprovada a EC. 95/2016, em benefício dos banqueiros, com a garantia do pagamento de título da dívida pública com juros elevadíssimos, uma prática de financeirização da economia que mostra um método perverso do mercado capitalista improdutivo. Em

contrapartida, houve congelamento dos investimentos sociais, senão redução. Para Wood (2006, p. 418):

Capitalismo e democracia são incompatíveis também, e principalmente, porque a existência do capitalismo depende da sujeição aos ditames da acumulação capitalista e às “leis” do mercado das condições de vida mais básicas e dos requisitos de reprodução social mais elementares, e esta é uma condição irredutível.

Neste caso, observamos que a democracia é limitada e que o capital está disposto a garantir seus mercados e lucros, mesmo que seja necessário ferir outros preceitos e regras. Wood (2006, p. 419) ainda alerta para ficarmos atentos àquelas “noções convencionais que tendem a identificar democracia com constitucionalismo, proteção das liberdades civis, e um governo limitado à classe de noções que frequentemente escutamos descritas como direitos democráticos”.

Após a retirada da presidente Dilma, foi empossado o vice-presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, conhecido no meio político como Michel Temer, filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), depois Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Michel Temer participou da eleição de 2014 na chapa de Dilma Rousseff, do PT, como candidato a vice-presidente da República, quando foram eleitos com pouco mais de 51% dos votos válidos.

O período de pouco mais de dois anos de mandato do presidente Temer foi suficiente para a aplicação de medidas recheadas de arrochos aos cidadãos brasileiros. Entre as mais polêmicas, estão as do teto dos gastos públicos, implementadas via Projetos de Emenda Constitucional nº 241 e 55/2016, tratando do congelamento de gastos do governo por um período de 20 anos, o que foi aprovado como Emenda Constitucional/EC nº 95/2016. Para Mariano (2017, p.261), desconsideraram-se as taxas de crescimento econômico e não foi levado em conta o aumento da população por este longo período; tais regras, portanto, podem levar a um total sucateamento das políticas sociais, principalmente nas áreas da saúde e da educação, ocasionando um novo avanço neoliberal, com sérias consequências para a qualidade de vida da população brasileira.

O novo regime fiscal revela uma clara opção por uma antidemocracia econômica, inviabilizando a expansão e até mesmo a própria manutenção de políticas públicas para reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo Governo Federal brasileiro perante os credores da dívida pública. (MARIANO, 2017, p.262).

A EC 95/2016 tira os direitos já conquistados na CF/1988, uma vez que os novos escolhidos para presidir o país não terão autonomia sobre o orçamento, a não ser que submetam uma nova alteração. Outro entrave é o impedimento dos investimentos necessários para a manutenção e execução de infraestrutura para melhoria dos serviços essenciais à vida das

pessoas. Para se ter acesso ao Estado de Bem-Estar Social, faz-se necessário o investimento público. As medidas seguem contrariamente às ideias keynesianas, que orientam investimento e articulação públicos nos vários setores, com o objetivo de aquecer a economia, gerando emprego e renda para melhorar a vida do cidadão.

Para Mariano (2016, p. 267), a Emenda Constitucional nº 95, aprovada pelos congressistas em 2016, trata-se:

De uma medida de ajuste fiscal que atende à lógica imposta pelo consenso neoliberal para as nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, que pode ser sintetizada no tripé “superávit primário, meta inflacionária e câmbio flutuante”, cujo resultado já se sabe: aprofundamento da desigualdade social e da recessão econômica e geração de lucros exclusivos e exorbitantes para muito poucos.

As medidas tomadas para enfrentar as crises do capitalismo são orientadas pelo receituário neoliberal, e a resposta vem sempre a favor do regime capitalista. Em vez de o Estado buscar soluções para diminuir o desemprego, investindo nos serviços públicos e em projetos de melhoria da infraestrutura, consequentemente aquecendo todo o mercado, acaba optando pela retirada de direitos dos cidadãos para proteção do mercado financeiro, contribuindo ao mesmo tempo para o aumento das desigualdades sociais e de concentração de riquezas para 1% (um por cento) da população mundial.

A reforma do Ensino Médio por medida provisória foi outra ação implementada pelo presidente Michel Temer, mesmo depois de estudo, discussões e formulação de proposta condizente com o Ensino Médio, desde 2013. Tudo foi atropelado, inclusive o Plano Nacional de Educação, vigente até 2024. A forma autoritária como foi implantada a reforma do Ensino Médio, sem ouvir as instâncias interessadas nas mudanças, foi um tanto desrespeitosa com a sociedade. Para Costa e Silva (2019, p.7),

O governo brasileiro reorganiza sua nova agenda educacional voltada para atender a uma lógica de mercado, ressuscitando a figura do professor com notório saber e retirando e/ou flexibilizando disciplinas estratégicas, e também ao substituir a educação pela aprendizagem por competências, o que desqualifica a formação geral e profissional dos mais jovens.

A mudança imposta ao Ensino Médio pode acarretar sérios prejuízos à qualidade da educação. O Ensino Médio carece de uma atenção maior, em razão de as pesquisas apontarem algumas fragilidades no processo de ensino e aprendizagem. As medidas tomadas deixam claro o retrocesso nas políticas educacionais. Uma dessas medidas possibilita a admissão de profissional com notório saber, contrariando a LDBEN nº 9.394/96, pela alteração do artigo 61 da Lei 13.415 (BRASIL, 2017):

Artigo 6º - O artigo 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

IV – profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36.

Quanto à reforma da previdência realizada pelo presidente Michel Temer, com a PEC/287, houve retirada de direitos; entre eles, está o aumento da idade mínima e de tempo de contribuição, além da inclusão da contribuição de trabalhadores rurais. A reforma não foi aprovada em seu governo, mas veio arrebatando a classe trabalhadora no governo do presidente Jair Bolsonaro (2019 a 2022).

Igualmente, a reforma trabalhista precariza as relações de trabalho, retira direitos já conquistados pelos trabalhadores e privilegia as negociações coletivas, em detrimento da legislação trabalhista, além dos avanços no processo de terceirização do trabalho. São mudanças capazes de intensificar as taxas de lucro do grande capital sobre o trabalho. O trabalhador paga a conta, por meio de maiores arrochos, como perdas de direitos conquistados após muitas lutas. Muito se tem feito para ampliar o retrocesso na vida do cidadão. Conforme Costa e Silva (2019, p. 5), o “reformismo neoliberal é, portanto, entendido como a diminuição e a restrição das áreas de atuação do Estado, com vistas à alocação das riquezas produzidas por determinado país prioritariamente ao agrado e serviço do rentismo do capital financeiro internacional”.

Os avanços capitalistas têm se intensificado com ideias ainda mais conservadoras a partir da nova mudança de governo, quando venceu a eleição, em 2018, o então deputado federal pelo estado do Rio de Janeiro por mais de 27 anos consecutivos, o senhor Jair Messias Bolsonaro. Este iniciou sua carreira política como vereador pela capital do Rio de Janeiro em 1988, renunciando em 1990 para assumir uma das vagas de deputado federal em janeiro de 1991.

Para Lima e Hypólito (2019, p. 10), “após o primeiro turno das eleições de 2018, ficam muito evidentes o crescimento e a abrangência do neoconservadorismo em todas as esferas sociais, o que impõe uma atenção muito grande para os problemas que serão enfrentados e possíveis retrocessos que rondam nosso país”. De fato, algumas ideias conservadoras, em especial na educação, vêm se impondo ao centro do debate há algum tempo; por exemplo, o Movimento Escola sem Partido surgiu em 2004, mas foi a partir de 2010 que ganhou força. Tem como bandeira o combate a uma suposta doutrinação ideológica promovida pelos professores nas salas de aula, pois acha que estes são militantes de ideias que contrariam o ideal nostálgico de uma família “tradicional” brasileira.

Várias frentes de defesa de ideias neoconservadoras surgiram para reforçar estes pensamentos. Como exemplo no Congresso, temos algumas bancadas, denominadas “da bíblia, do boi, da bala”, todas com agendas que se entrecruzam no interesse em interferir em temas sociais, culturais e educacionais, assim como nos costumes (da moral), com acentuada ligação ao movimento neoconservador das igrejas, tanto neopentecostais quanto uma ala da católica. Grupos organizaram-se com o objetivo de interferir nos debates sobre os planos de educação nacional, estadual e municipal, com a intenção de impedir a inserção de temas que tratavam de gênero e sexualidade. Outro ponto que sofreu interferência foi a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), quando tentaram expurgar qualquer tema voltado à educação moral e ética, sob a alegação de que tal educação caberia à família.

Os debates em torno de ideias neoconservadoras sempre estão ligados aos valores do passado, considerados melhores que os atuais. Há demasiada desconfiança no Estado e preocupação com a família e valores tradicionais. Para Lima e Hypólito (2019, p. 13), “o globalismo neoconservador continua a avançar e a padronizar a educação, por meio de sistemas de avaliação, de reformas curriculares e exames globais, padronização que permite uma ação mais direta das organizações neoconservadoras e neoliberais para garantir seus interesses”. São essas ideias neoconservadoras que estão permeando nosso país, principalmente na atual gestão governamental, por um apego ao passado, em busca de valores morais comuns e em detrimento da diversidade do mundo atual – tudo isso entremeado por ideias neoliberais radicais, que enfatizam a privatização e a retirada de direitos dos trabalhadores.

Na educação, o governo do presidente Jair Bolsonaro (2019/2022), atualmente sem partido, tem apresentado algumas propostas de abertura ao capital privado e de retirada da autonomia, por exemplo, pelo Programa Future-se, com o objetivo de entrada de recursos financeiros nas universidades e pela administração privada. O Programa Future-se teve dois documentos, sendo o primeiro lançado em julho de 2019, com uma segunda versão disponível para nova consulta pública no início de janeiro de 2020.

Apesar de o governo ter lançado e ainda ter editado a primeira proposta do Programa Future-se, o documento traz muitas questões obscuras e/ou de pouca clareza. Giolo (2020, p. 270) analisa:

Se consideradas apenas as justificativas oficiais atinentes ao programa, na linha de dar autonomia financeira às instituições, melhorando a eficiência, a eficácia e a transparência, promovendo a pesquisa, a inovação, a internacionalização e o empreendedorismo, a proposta deveria receber o pronto acolhimento das universidades e dos institutos.

Acontece, entretanto, que o próprio programa ainda é um projeto em construção, portanto, não é passível de aceitação sem que ao menos se entenda o que poderá ser do futuro das instituições públicas superiores, sobretudo no atual ambiente administrativo do poder público federal, que tem certa repulsa pelas universidades públicas. Segundo Giolo (2020, p.279),

O Future-se não tem apenas a pretensão de solucionar problemas econômicos e administrativos; quer neutralizar uma hipotética cosmovisão marxista. Os ingredientes de ordem administrativa que estão presentes nas duas versões do Future-se revelam uma tentativa de aparelhamento autoritário com fins, além dos declarados, de expurgo ideológico.

Tais pensamentos estão impregnados nos discursos do presidente da República desde a época da campanha eleitoral para a presidência, tendo continuado com a mesma opinião, assim como o ministro da Educação Abrahan Weintraub, que permaneceu no cargo entre abril de 2019 e junho de 2020. No entender do ministro, as universidades públicas gastavam muito e pouco produziam, ou seja, assim eram desqualificadas as produções científicas e diminuída a qualidade do ensino ofertado pelas instituições públicas. O mesmo aconteceu com a Educação Infantil, que tinha um estudo em andamento para tratar da concessão de creches à iniciativa privada. Outra ação autoritária foi a mudança de escolha dos reitores das universidades federais, que vêm perdendo a obrigação de escolher o mais votado de uma lista tríplice, o que quebra uma regra em vigor desde 2003. Outra precarização imposta à educação foi o contingenciamento do orçamento, atingindo áreas já fragilizadas que carecem de prioridade e avançando ainda mais no nível de sucateamento das universidades e institutos federais. O corte nas bolsas de pesquisa foi outra ação com fortes implicações para a área educacional e grandes impactos na ciência e tecnologia no país, onde o papel das universidades públicas na produção do conhecimento via pesquisas financiadas é fundamental.

Outro fator de impacto que se encontra em fase de expansão em nosso país refere-se à implementação e ampliação de escolas militares, o que tem se tornado assunto para estudos e pesquisas. Para Tiellet (2019, p. 807), “em termos gerais, sabe-se que a proposta pedagógica desse modelo tem o objetivo de orientar os alunos para os valores e tradições da educação militar, visando à carreira militar”. Seu ponto marcante é a disciplinarização no comportamento dos alunos. Sabemos também que a expansão deste modelo de ensino faz com que o profissional da educação perca o seu espaço, garantido na legislação, no processo educacional, para profissionais de outras áreas, como os policiais militares. Este modelo de ensino está sendo propagado como um projeto necessário à melhoria da qualidade do ensino público, mas Alves e Toschi (2019, p. 644) refletem:

Destacamos também o caráter seletivo dessas escolas militarizadas, pois os estudantes pobres não podem frequentá-las, uma vez que não têm recursos para custeá-las. Desse modo, este modelo acaba privilegiando as camadas de classe médias que, perdendo poder aquisitivo, mantém seus filhos numa escola que se assemelha à “particular”, mas com mensalidade menor, o que evidencia mais uma vez o caráter híbrido dessas escolas.

Isso torna excludente tal modelo de escola pública, pois foi criado como uma espécie de privilégio para poucos, uma vez que a forma de ingresso e os custos de manutenção do estudante nesse modelo de escola não fazem parte da realidade da maioria das famílias brasileiras.

Sobre a escola militar, o estado de Mato Grosso aprovou a Lei Estadual nº 6.388 (MATO GROSSO, 1994), que instituiu o Sistema de Ensino da Polícia Militar no estado, alterada pela Lei Complementar nº 8.023 (MATO GROSSO, 2003) e, posteriormente, revogada pela Lei Complementar nº 408/2010. Mesmo com a lei de instituição do Sistema de Ensino Militar, o estado não acelerou o processo de implantação de escolas nesse modelo, as quais são respeitadas pela disciplina militar imposta em seu currículo escolar. O processo de expansão de escolas nesse regime começou em 2015, com a mudança da gestão governamental estadual, época em que surgiu interesse pela implantação de novas escolas militares no estado, expandindo-se para fora da capital. De acordo com Tillet (2019, p. 813), “durante o governo de Pedro Taques (2015-2018), o número de escolas do modelo militar cresceu no país e no Estado de Mato Grosso, sendo que a expansão ocorreu no âmbito administrativo da Polícia Militar”.

Esse período coincidiu com a publicação da Resolução Normativa nº005/2015 (MATO GROSSO, 2015) pelo Conselho Estadual de Educação, que fixou normas de estrutura, organização e funcionamento dos colégios militares para a oferta de Educação Básica no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso, fato que acabou por incentivar a criação de novas unidades de ensino nesse modelo.

No entanto, foi em 2019 que houve um despertar diferenciado para a implantação de escolas militares no estado de Mato Grosso, em virtude de ter sido eleito, como presidente da República do Brasil, um capitão reformado do Exército Brasileiro, com ingresso na Academia Militar das Agulhas Negras no ano de 1974. Assim, veio à tona a aprovação de uma nova lei para criação de escolas militarizadas para civis, com a publicação do Decreto Federal nº 10.004 (BRASIL, 2019), que instituiu o Programa Nacional das Escolas Militares. Antes mesmo da aprovação deste Decreto, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso aprovou a Lei nº 10.922 (MATO GROSSO, 2019), que criou o Programa de Gestão Compartilhada Cívico-Militar, para a criação ou transformação de unidades específicas da rede pública de Ensino Fundamental e Médio do estado de Mato Grosso, sancionada pelo governador.

Outro discurso que muito ocupa a agenda educacional do atual governo é o combate à ideologia de direita e ao progressismo na educação, assunto que sempre está em pauta no discurso do poder executivo federal, em desrespeito à liberdade profissional do educador, como uma espécie de mordaça cujo objetivo é evitar a formação de um cidadão crítico. Diante das várias mudanças ocorridas no Brasil entre as trocas de presidente – tendo como fato marcante a passagem do regime militar para o modelo democrático –, com as alterações de modelos econômicos e a transição de uma postura neoliberal para uma neodesenvolvimentista, nenhum momento causou tanta estranheza quanto o da última alternância de governo, com a truculência imposta aos que expressam ideias diferentes do governo e um modelo pouco democrático na forma como se decidem as ações políticas.

Identificam-se, aí, características de um modelo neoliberal radical e conservador, uma ameaça à liberdade e à democracia, mediante um regime autoritário, em que divergências ideológicas são levadas às últimas consequências, inviabilizando o diálogo e a participação popular. Ocorre dissolução dos conselhos com representações sociais, havendo silenciamento por perseguições, o que tem como consequências o medo e o controle da vida cidadã. Essa política tem reverberado em medidas autoritárias, como a reforma da previdência, retirando os direitos do cidadão para atender ao mercado, tendo como principais justificativas o travamento do crescimento da economia e a geração de emprego. Outra medida foi quanto ao primeiro emprego, a qual reduz a tributação das empresas que contratarem jovens de 18 a 29 anos, proporcionando mais uma isenção ao mercado capitalista.

Outro sério projeto de reforma envolve a privatização, com a alegação de que o Estado não consegue gerir as empresas estatais, que seriam passadas à iniciativa privada. Assim, continua mais um ciclo com previsões sombrias para a classe trabalhadora no exercício da liberdade. Dentre os excessos cometidos neste ciclo sombrio, vieram as retaliações e intimidações às universidades, classificadas como promotoras de balbúrdia, sendo punidas com o corte no orçamento. Outra área afetada foi a Educação Infantil, sob constante ameaça de avanço no processo de privatização.

Por estas e outras, podem-se classificar os tempos atuais como sombrios, com o aprofundamento neoliberal radical e neoconservador, havendo pouco espaço para planejamento de políticas de qualquer natureza, sobretudo para a continuidade de ações para implementar um regime de colaboração entre os entes federados, sendo o Plano de Ações Articuladas o exemplo mais recente.

## 2.2 O Plano de Ações Articuladas e sua implementação no estado de Mato Grosso

O Plano de Desenvolvimento da Educação, cujo objetivo é melhorar a qualidade da educação, tem uma proposta centrada no regime de colaboração, tanto é que o artigo 1º do Decreto nº 6.094 (BRASIL, 2007a) cita que: “O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica”.

O regime de colaboração faz-se presente na legislação brasileira desde a Constituição Federal (BRASIL, 1988), e no artigo 211 diz que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Além da garantia do tema na Carta Magna, a LDBN Lei nº 9 394/96 (BRASIL, 1996) traz os mesmos dizeres da CF/88 em seu artigo 8º, enquanto que o Decreto nº 6.017 (BRASIL, 2007b) trata da regulamentação da Lei nº 11.107 (BRASIL, 2005c), que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, em cooperação federativa.

Outra inferência quanto ao regime de colaboração está no artigo 214 da Emenda Constitucional nº 59, que mais uma vez veio assegurar a legislação. Já a Resolução CNE/CEB nº 1 (BRASIL, 2012a) dispõe “sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação”. Por último, o Plano Nacional de Educação, pela Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014), em seu artigo 7º, diz que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias”, na busca de um alinhamento dos planos e uma boa articulação entre os entes federados em prol da melhoria da educação.

Sabemos muito bem que a educação brasileira possui os dispositivos legais para um processo de regime de colaboração forte e contínuo, de forma que os entes federados se articulem para fazer valer os direitos dos cidadãos. O fato é que esta articulação tem acontecido de forma desordenada e desalinhada entre os entes da federação, contribuindo para que essa não se tornasse uma política pública de Estado sólida, para fazer a diferença na vida do cidadão, como bem apontam Pereira e Soczek (2019, p. 123):

Embora o regime de colaboração esteja previsto legalmente e como princípio necessário para a organização do sistema educacional brasileiro, o cenário atual aponta para a centralização das decisões e políticas na União ao sabor das concepções que os diferentes grupos que assumem o poder defendem, submetendo os demais entes às políticas de governo e não de Estado (PEREIRA e SOCZEK, 2019, p. 123).

Nesse sentido, percebemos que o formato colaborativo que ainda prevalece é centralizador, como no modelo do Plano de Ação Articulada; tratando-se de uma política de adesão, a cada governo, sofre alterações de acordo com as conveniências ideológicas defendidas pelos representantes políticos. Mesmo assim, a proposta de regime de colaboração no Plano de Ações Articuladas foi um grande avanço, pois, diante de uma legislação, no campo prático, pouco tem se desenvolvido. Dentre as várias intenções de efetivação do regime de colaboração pelo PAR, podemos citar o atendimento das necessidades dos entes federados. Por meio do planejamento do PAR, fortaleceu-se o processo participativo, tanto da comunidade quanto dos entes federados, em uma forma de estreitamento de relações.

A melhoria da qualidade da educação perpassa o processo organizacional, de modo que os entes assumam as responsabilidades educacionais pelo território. O regime de colaboração é peça fundamental à modernização do sistema educacional e vai além da mera organização entre os parceiros federativos, como explicam muito bem Ludwing *et al.* (2019, p. 10), no capítulo introdutório da obra sobre o regime de colaboração:

Enquanto componente da Política Educacional, o Regime de Colaboração se encaixa no campo da inovação educacional. A inovação educacional diz respeito à criação ou assunção de alternativas primordiais que visam modificar para melhorar alguma atividade que está sendo realizada no setor educacional. Não se refere, portanto, a algo despretensioso e fortuito, ao contrário, origina-se de uma análise e de um diagnóstico sobre uma situação delimitada, que permitem concretizar propostas de enfrentamento de problemas ou desafios postos em determinado tempo e lugar, circunscritos por condições históricas específicas.

O PAR, na época de seu lançamento, em 2007, segundo documentos do Ministério da Educação, tinha atribuições como um novo regime de colaboração, pois conciliava a participação das instâncias federativas com base em decisões políticas e ações técnicas, sendo voltado ao atendimento das demandas educacionais com características que remetiam a certas inovações, com a implementação de um formato diferenciado. De acordo com Camini (2009, p. 223), o caminho planejado e as ações adotadas contrariam o modelo de regime de colaboração, pois:

Termos usados, como “atores”, “arranjos” e “parcerias” são expressões herdadas das práticas de gestão patrimonialista, clientelista, burocrática/gerencial na gestão pública brasileira, como nuances de trabalho vinculado ao mercado, mais do que isso denotam uma intencionalidade de ampliação do espaço público para o público não estatal.

Portanto, querer implantar regime de colaboração com resquícios e características mercantilistas pode contribuir para que o verdadeiro regime de colaboração não funcione entre os entes federados e acabe por ser mais um sistema de parcerias sem compromisso contínuo e de longo prazo, daqueles que só buscam o parceiro quando lhes convém, processo não efetivado em consonância com a realidade e necessidade de melhoria da educação.

Dentro do processo de construção do regime de colaboração, é essencial que haja a participação de todos os envolvidos. Caso não seja construído em um processo coletivo, corre-se o risco de o projeto não obter êxito, tornando-se apenas um conjunto de regras a ser seguido pelos participantes. O Plano de Ações Articuladas é uma das ações do PDE, originado do Plano Compromisso Todos pela Educação. De acordo com Camini (2009, p. 64):

O MEC se propõe a construir na prática o regime de colaboração, comprometendo-se, em ir ao encontro dos entes federados para conhecer a sua realidade e assumir o compromisso de assisti-los técnica e financeiramente na execução de projetos e ações para melhoria da qualidade da educação.

O PAR originou-se do Decreto 6.094 (BRASIL, 2007a), que tem como pauta as diretrizes, apontadas como prioridades para melhoria da qualidade da educação e assim delineadas na legislação:

Artigo 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:

- I - Estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;
- II - Alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;
- III - Acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;
- IV - Combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial;
- V - Combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;
- VI - Matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;
- VII - Ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;
- VIII - Valorizar a formação ética, artística e a educação física;
- IX - Garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;
- X - Promover a Educação Infantil;
- XI - Manter programa de alfabetização de jovens e adultos;
- XII - Instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;
- XIII - Implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;
- XIV - Valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;
- XV - Dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;
- XVI - Envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;
- XVII - Incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;

XVIII - Fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;

XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º;

XX - Acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI - Zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII - Promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII - Elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;

XXIV - Integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;

XXV - Fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;

XXVI - Transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;

XXVII - Firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;

XXVIII - Organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

Depois de lançada a primeira ação, fez-se necessário traçar as estratégias e definir os parceiros e/ou responsáveis para que se cumprisse a promessa de melhoria na qualidade da educação na expansão das demais necessidades apontadas. O PDE era a pedra fundamental, e a ele estavam atrelados os mais de 30 programas e projetos que buscavam estabelecer caminhos para que se atingissem as metas necessárias à melhoria do quadro educacional no Brasil.

Segundo Souza (2012, p. 16), o Plano de Ações Articuladas “é um instrumento de efetivação do regime de colaboração que serve como ferramenta de planejamento para a gestão educacional dos sistemas de ensino municipais”. O Plano firmou-se como um estreitamento de relações entre os entes federados, pois o acesso às ações do Ministério da Educação ficara mais próximas da realidade das equipes municipais, para que estas pudessem dialogar e apresentar suas demandas. Da mesma forma, o Ministério da Educação passou a conhecer a realidade do município, a partir do momento em que se realizou o diagnóstico de sua rede de ensino e foi elaborado o planejamento. O acesso rápido permitiu uma análise técnica da situação, acelerando a emissão de parecer, o que resultou em auxílio técnico e financeiro aos municípios e estados, com menos burocracia e em um tempo mais ágil.

O Plano de Ações Articuladas é uma ação estratégica de planejamento, execução e monitoramento que acontece no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC). Como o PAR surgiu em 2007, com a publicação do Decreto 6.094 (BRASIL, 2007a),

começa aí seu primeiro ciclo, nos anos 2007/2010, o qual priorizou os municípios com Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo da média nacional.

Naquele momento, o estado de Mato Grosso possuía 21 municípios denominados prioritários, os quais foram formalizados pela Resolução nº 29 (BRASIL, 2007), sendo eles: Bom Jesus do Araguaia, Campinápolis, Dom Aquino, Guarantã do Norte, Indiavaí, Ipiranga do Norte, Itaúba, Jauru, Nova Maringá, Nova Nazaré, Novo Santo Antônio, Planalto da Serra, Poconé, Pontal do Araguaia, Porto Estrela, Rosário Oeste, Santa Cruz do Xingu, Santa Rita do Trivelato, Santo Afonso, Sapezal e Vila Bela da Santíssima Trindade. Nesse primeiro ciclo, os municípios diagnosticaram e planejaram as ações e aguardavam a análise da equipe técnica do Ministério da Educação para serem atendidos com as ações técnicas e financiáveis.

Para a elaboração do PAR, o Ministério da Educação disponibilizou um ambiente virtual, o SIMEC, do Ministério da Educação, uma plataforma de planejamento construída para armazenar as informações. Os municípios alimentariam o sistema com a realização do diagnóstico e a elaboração do planejamento das subações, de acordo com suas realidades local e regional, o que, conforme orientações do MEC, deveria ser feito com a participação de vários segmentos da sociedade.

O Plano de Ações Articuladas foi construído com base em quatro eixos, que são:

- 1- Gestão Educacional;
- 2- Formação de Professores e Profissionais de Serviços e Apoio Escolar;
- 3- Práticas Pedagógicas e Avaliação; e
- 4- Infraestrutura Física e Recursos Tecnológicos.

O Plano de Ações Articuladas efetivou-se como um programa no processo de implantação de uma política pública educacional e hoje encontra-se no terceiro ciclo, perpassando as etapas de diagnóstico, planejamento, execução e prestação de contas. Somente no primeiro ciclo, apresentou-se com exclusividade aos municípios prioritários, quando se tratou da assistência técnica e financeira do MEC. Porém, o processo de adesão ao Termo de Compromisso Todos pela Educação estava disponível a todos os municípios. Feita a adesão, podiam-se realizar o diagnóstico e o planejamento; caso o município não fosse prioritário, não participaria das ações que tratavam do financiamento. Já a partir de 2011, início do segundo ciclo de implantação, expandiu-se aos demais municípios a linha que tratava do financiamento, de acordo com as condições financeiras do MEC. Em Mato Grosso, todos os municípios aderiram ao projeto estratégico do Ministério da Educação, com o objetivo de buscar parceria para melhorar a qualidade da educação.

Antes do surgimento do PAR, as transferências financeiras aos estados e municípios eram feitas por intermédio de convênios, os quais se originavam de emendas parlamentares, utilizando-se de critérios políticos e ainda restritos a uma minoria dos municípios. A partir do PAR, as emendas parlamentares começaram a ocorrer pelo Plano de Ações Articuladas e eram liberadas com base no diagnóstico realizado pela equipe municipal, dispensando a interferência de parlamentares para liberação de aporte financeiro. As liberações dos recursos eram baseadas nas quatro dimensões do PAR, as quais tinham como objetivos: melhorias na infraestrutura escolar e expansão do atendimento, reestruturação do ambiente com equipamentos e mobiliários, e investimentos em formação continuada com o intuito de atender às 28 diretrizes apontadas no Termo de Compromisso Todos pela Educação.

A designação de Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) ficou marcada pelo lançamento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em abril de 2007, pelo presidente do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, com a visão de melhorar a qualidade da Educação Básica. Municípios, estados e Distrito Federal voluntariamente fariam a adesão ao compromisso, o que implicaria assumir a responsabilidade pela melhoria da educação em sua esfera de competência. Segundo Souza (2012, p. 68), “a adesão ao compromisso (Decreto n. 6.094/07) se efetivou como condição de possibilidade para a superação da descontinuidade na gestão pública de educação municipal”, uma ação da maioria dos gestores da administração pública, que sempre quis impor a marca pessoal, descontinuando quase tudo que estivesse implantado, sem ao menos fazer uma avaliação.

No Plano de Desenvolvimento da Educação, estavam alocados vários programas, projetos e ações com o intuito de fortalecer a execução para garantir a melhoria da qualidade da educação em todo o território nacional. A estratégia de concentração de forças entre a União, os estados e os municípios fortaleceriam o combate às desigualdades regionais. Segundo Souza (2012, pp.44-45):

Ao criar situações de participação colaborativa e diferentes ramificações sociais, espera-se que a mobilização em torno desse objetivo seja efetivada num processo de valorização da educação em todo o país. E, vale destacar, foram quase 20 anos para que o regime de colaboração previsto na Constituição Federal fosse alçado dos textos legais à condição de objeto das ações de um plano na política educacional do país.

A abertura para uma melhor organização e união de forças entre os entes federados, além dos investimentos financeiros necessários, é uma grande estratégia para melhorar a qualidade da educação no país – lógico que com o alinhamento da unidade federativa e reafirmação de um pacto cooperativo que atenda às necessidades de todos os entes. Para Soares (2012, p. 43),

[...] é justamente no regime de colaboração entre os entes federados e na busca pela garantia do padrão de qualidade na educação que se apoia o Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, consequentemente o Plano de Ações Articuladas.

Fato que, se consolidado, apenas cumpre o que registra a Carta Magna e o que apresenta mais detalhadamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996). Ainda sobre o Regime de Colaboração, Lázari (2012, p. 31) reforça a necessidade de o Plano de Desenvolvimento da Educação objetivar a efetivação de um regime fortalecido entre as unidades federativas:

As perspectivas são de um Regime de Colaboração consolidado e fortalecido entre a União, os municípios, os estados e o Distrito Federal, de forma clara, objetiva e transparente, para que as ações executadas entre os entes federados possam, de fato, resultar na busca por uma educação de qualidade.

A melhoria da qualidade da educação muito depende da colaboração entre os entes, principalmente dos municípios, a unidade federativa mais próxima e de mais fácil acesso ao cidadão, mas também a mais prejudicada, em virtude de um modelo tributário perverso. O município é o que menos se apossa das contribuições tributárias do cidadão e, às vezes, o que mais tem responsabilidade social e mais impacta na vida das pessoas. Investimentos financeiro, técnico e de gestão pedagógica são extremamente necessários para atingir as metas de aprendizagem estipuladas para os estudantes.

O Plano de Ações Articuladas, pela Resolução nº 29 (BRASIL, 2007), a qual estabeleceu os critérios, parâmetros e procedimentos para operacionalização da assistência financeira suplementar voluntária, apontou também, via anexo, os municípios que seriam priorizados no atendimento quanto ao apoio no planejamento e na assistência. Na lista dos municípios prioritários de Mato Grosso, apareceram 21, os quais tiveram seus resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo da média nacional, sendo classificados como municípios prioritários segundo os critérios de classificação do Ministério da Educação.

Pela articulação entre a Secretaria de Estado de Educação (SEDUC/MT) e a Universidade Federal do Estado de Mato Grosso (UFMT), conseguiu-se ampliar o apoio e assistência aos demais municípios, atendendo-se 141 municípios. Entendeu-se que, apesar de alguns terem sido ranqueados como prioritários, os outros também necessitavam melhorar a qualidade da educação, e o plano a ser executado prometia alavancar a qualidade da educação básica. Assim aconteceu em Mato Grosso, conforme relato de Soares (2012, p. 49):

[...] que o objetivo era realizar o próprio diagnóstico e que, além disso, fosse dada esta oportunidade não só para os municípios vistos como prioritários, entendendo que visava diagnosticar e planejar ações com vista à melhoria da qualidade da educação, o que implicava atender a todos os municípios.

Para Souza (2012, p. 63), “o PAR [é] visto como ingrediente do Plano de Metas, eleito como capaz de protegê-lo daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a reinvenção, a intermitência”. A partir daí, começa um novo momento no planejamento da educação no Brasil. Com o Plano de Ações Articuladas, era possível evitar as barganhas nas liberações de recursos à educação, pois havia a possibilidade de atender os estados e municípios com base em suas prioridades, mediante análise do diagnóstico realizado no PAR.

Ao analisarem a concepção das responsabilidades abordadas no Plano de Desenvolvimento da Educação, Adrião e Garcia (2008, p.791) apontam que todo este “conjunto de medidas apresentadas parece constituir base para responsabilização dos gestores dos municípios em face da implementação da política de qualificação da educação básica projetada pelo Governo Federal”. Todas estas ações planejadas, que têm como cunho a descentralização, dão a “entender que existe uma política de responsabilização e esta recairá sobre a escola ou sobre a gestão do município”. (VALADÃO; SCAFF, 2014, p. 7).

A maioria dos processos que tratam da reforma da educação nas últimas décadas tem procurado descentralizar as ações educacionais, como aconteceu com o FUNDEF e a própria LDB nos anos 1990. Os municípios assumiram responsabilidades com a ampliação do número de matrículas; consequentemente, isso originou um contingente maior de servidores públicos e mais responsabilidades no processo de formação inicial e continuada, além dos programas sociais. “A política de descentralização nos anos 1990, a partir das reformas do Estado, incluindo as reformas educacionais, apoiadas nas reivindicações pela democratização do aparato estatal, admitia a adoção nas instâncias estatais da lógica mercantil” (CAMINI, 2010, p. 542), mas as mudanças apontam avanços e retrocessos.

Camini (2010, p. 543) alerta para não confundir descentralização com desconcentração de tarefas, quando se tratar de gestão financeira, assim como não identificar autonomia com abandono e privatização – esses são elementos que interagem no processo de regime de colaboração. A diferença entre o regime de colaboração retratado no PDE e os implantados em outros momentos de reformas e/ou tentativas de cumprimento do que determinam a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, é constatada por Camini (2010, p. 546) quando apresenta os resultados de sua pesquisa de doutorado, abordando a política educacional no PDE:

Pela política educacional articulada nessa fase de formulação e implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso, alguns aspectos gerais merecem ser remarcados: a tese da redução da intervenção do Estado (via privatização, transferência direta de responsabilidade) não se confirma nesse processo, porque o governo manteve o investimento de recursos públicos do Estado constitucionalmente previstos na

educação. Da mesma forma não ocorreu a definição de adoção direta de uma lógica administrativa privada nos pressupostos mercadológicos, propondo uma verdadeira ‘concepção de mundo’ por imitação da empresa privada ou delegando diretamente às comunidades locais papel supletivo na manutenção e oferta da educação básica, fazendo-as corresponsáveis pelo desempenho das unidades/redes escolares frente às metas definidas no Plano.

Portanto, o papel assumido pelo Estado no PDE e, consequentemente, com políticas de implementação do regime de colaboração foi imprescindível para o avanço do processo democrático e o início de uma parceria entre os entes federados e comunidades para que se efetive uma educação de qualidade no país.

Em Mato Grosso, o primeiro ciclo do Plano de Ações Articuladas teve seu planejamento realizado *in loco*, com o apoio das equipes técnicas da UFMT e SEDUC/MT, que juntamente com as equipes locais, realizaram um trabalho coletivo no planejamento das ações, subações e cronograma de execução, definindo-se cada um dos responsáveis pela execução e acompanhamento. Souza (2012, p. 94), em sua dissertação de mestrado, e também como membro da equipe da UFMT, relata:

Segundo a proposta elaborada pela SEDUC, em cada município deveria ser organizada uma Comissão Local de Acompanhamento Permanente do Regime de Colaboração – com representantes das redes de ensino estadual e municipal – para coordenar a elaboração e acompanhar a implantação do Plano Quinquenal de Educação do Município, bem como organizar, com a participação dos estabelecimentos de ensino e das entidades representativas da população local, o seu respectivo Plano Anual de Ações Articuladas SEDUC/Município, nos moldes do Plano de Ações Articuladas desenvolvido pelo MEC.

Isso demonstra que a Secretaria de Estado de Educação aproveitou o momento de organização para realização de um planejamento detalhado para cada ano, como forma de alinhamento entre os demais instrumentos de planejamento no estado e município, como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Com estas previsões orçamentárias e um plano anual das ações a serem executadas, garante a execução das ações, além de acompanhamento e avaliação mais fidedignos ao planejamento.

### **3 ASPECTOS DA SOCIEDADE E DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO**

O estado de Mato Grosso tem uma economia com base no agronegócio, contando com a expansão da área de cultivo pelos agricultores, principalmente no cerrado, o que faz do estado um dos maiores produtores de soja, milho, algodão e girassol do país e contribui para que o Brasil atinja saldos recordes na balança comercial devido às suas exportações, principalmente para a China. Entretanto, essa produção expressiva de alimento não tem contribuído para saciar a fome de milhares de brasileiros, situação antagônica que representa os projetos políticos

adotados no Brasil. Outro setor que cresceu foi o da pecuária, destacando-se nas exportações de proteína animal e contribuindo com a criação de empregos no mercado de trabalho.

O estado obteve um rápido crescimento econômico, pois, em 1999, o PIB estadual era de R\$ 12,3 bilhões, saltando para R\$ 126,8 bilhões em 2017, um aumento de mais de dez vezes em um intervalo de 18 anos. A agropecuária é responsável por boa parte do crescimento, uma vez que gera grande movimento na economia local mediante contratação de serviços e consumo, que são investimentos que aumentam o giro econômico da região.

O estado, em sua divisão geográfica, possui 141 municípios e uma extensão territorial de 903.207 Km<sup>2</sup>, para uma população estimada em 3.526.220 pessoas em 2020. Sua densidade demográfica é de 3,36 hab/Km<sup>2</sup>, como apontam os dados do IBGE.

No intervalo de tempo de que se ocupa a pesquisa, correspondente aos anos de 2007 a 2019, o estado de Mato Grosso teve quatro governadores, entre eles, um empresário do agronegócio, que se destacou como um dos maiores produtores de soja do estado, o senhor Blairo Maggi, eleito pelo Partido Popular Socialista (PPS), para o pleito de 2003 a 2006 em seu primeiro mandato, que antecedeu a implantação do PAR. Blairo Maggi chegou a ser expulso do PPS e filiou-se ao Partido da República (PR), depois ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e sua última filiação foi ao Partido Progressista (PP). Em seu segundo mandato como governador, de 2007 a 2010, chegou a renunciar ao cargo em março de 2010 para concorrer a uma das cadeiras no senado, sendo eleito senador da República.

Com a sua renúncia ao governo, quem assumiu foi o vice-governador Silval Barbosa (PMDB), empresário no ramo de mineração, mas que já tinha sido deputado estadual e presidiu a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Com o fim do mandato herdado quando foi vice-governador, candidatou-se e foi reeleito governador do estado de Mato Grosso, pelo pleito de 2011 a 2014. Silval Barbosa ficou marcado no cenário político mato-grossense e nacional por ter se envolvido em um dos maiores episódios de corrupção no estado, relacionado a obras para a Copa do Mundo de 2014.

Entre os anos 2015 e 2018, o governador foi o então ex-procurador federal e ex-senador da República Pedro Taques, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), cargo ao qual renunciou para concorrer ao de governador do estado de Mato Grosso. Foi eleito quando pertencia ao PDT; após se tornar governador, filiou-se ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Pedro Taques ainda tentou a reeleição, porém, não conseguiu reelegê-lo, em virtude do péssimo desempenho administrativo, acrescido dos vários embates com os servidores públicos, principalmente do setor educacional.

O governo de Pedro Taques (PSDB) entre os anos de 2015 e 2018, assim como o governo posterior, de Mauro Mendes (DEM), com mandato de 2019 a 2022, utilizaram-se de ajustes fiscais e estabeleceram o teto de gastos primários, o que inviabilizou as políticas públicas sociais. No ano de 2017, foi encaminhado à Assembleia Legislativa de Mato Grosso o Projeto de Emenda Constitucional nº 10, que previa um congelamento de gastos por 10 anos, o que foi reduzido para cinco anos após uma forte pressão social, concretizando-se pela Emenda Constitucional nº 81 (MATO GROSSO, 2017), que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal. Segundo Costa e Domiciano (2020, p. 13),

O principal alvo do ajuste fiscal foram os serviços e os servidores públicos estaduais do Executivo, alvo preferido de medidas neoliberais, portanto, privatizantes. O governo ficou proibido de conceder aumento salarial, fazer contratações, realizar concursos públicos ou adotar qualquer ação que gerasse custos não previstos no orçamento anual, pelo prazo de cinco anos.

O governo Mauro Mendes (2019-2022), filiado ao Democratas (DEM), ex-prefeito de Cuiabá e empresário no ramo metalúrgico, quando assumiu o cargo, em 2019, logo enfrentou a mais longa greve da educação no estado de Mato Grosso, em virtude dos arrochos a que foram submetidos os servidores. Foram-lhes negados direitos já conquistados e aprovados em lei, como a Revisão Geral Anual, a licença para qualificação profissional e outras pautas, como a garantia de 1/3 de férias proporcional para os professores contratados.

O governo não hesitou, em apenas 17 dias de governo, em decretar situação de calamidade financeira no estado, arrochando ainda mais o processo de austeridade fiscal implantado no governo anterior. Por meio de encaminhamento de projeto de lei, o governo solicitou o congelamento da lei de melhoria do poder de compra dos profissionais da educação do estado de Mato Grosso, extinguindo empresas públicas e abriu discussão para o aumento da alíquota previdenciária, de 11% para 14%, o que acabou se efetivando pela taxação dos aposentados, que estavam isentos da contribuição previdenciária, além de ser suspenso o Reajuste Geral Anual aos servidores do estado de Mato Grosso. Todos estes processos de ajustes fiscais acarretaram prejuízos à execução do Plano Estadual de Educação, que tinha como metas a melhoria da qualidade da educação, a inclusão, a universalização do ensino e a valorização dos profissionais da educação.

O estado de Mato Grosso, mesmo se destacando no cenário econômico como exportador de produtos agropecuários, ainda é bastante carente em termos de infraestrutura urbana e logística de estradas. Apesar de ser um estado rico, há crescimento urbano sem planejamento, baixo IDH, alta taxa de analfabetismo e grande desigualdade social. De acordo com os últimos dados do IBGE, o rendimento nominal domiciliar per capita é de R\$ 1.403,00

e ocupa a 9ª posição entre os estados brasileiros. Quanto ao IDH, o estado ocupa a 11º posição, com 0,725.

De acordo com o Relatório Cenário Socioeconômico elaborado pelo governo estadual em 2019, a porcentagem de pessoas extremamente pobres no estado, em 2010, era de 4,40% da população, enquanto a da população pobre era de 10,52%; já a porcentagem de pessoas vulneráveis à pobreza chegou a 27%. Em se tratando da apropriação de renda pela população, constatou-se que 10% da população mais rica se apropriou de 44,74%, restando outros 40,39% para 80% da população mais pobre, números que apresentam muita desigualdade para um estado gerador de grandes riquezas.

A história da educação no estado de Mato Grosso mostra vários momentos de reformas e transformações, a começar pelo Regulamento da Instrução Pública Primária de Mato Grosso, pelo Decreto nº 258, em 20 de agosto de 1910. Com a intenção de melhorar a qualidade, com base no modelo de grupos escolares do sudeste do Brasil, criou sua escola modelo, pois só existiam escolas isoladas.

Mato Grosso queria enquadrar-se nos moldes de São Paulo em termos de qualidade educacional. Para isso, teria que solucionar os problemas de ensino, vindo a instituir um modelo de escola que não demandasse tantas reservas, como os grupos escolares. Para realizar tal feito, organizou uma comissão para elaborar um novo Regulamento da Instrução Pública, que contemplasse modelos de escolas de baixo custo, mas eficientes no ato educativo, já que, para os governantes, as escolas isoladas eram ineficientes e seu ensino era considerado nulo. A comissão foi formada pelo Dr. Cesário Alves Corrêa, Diretor Geral da Instrução Pública, Jayme Joaquim de Carvalho, Isác Povoas, Júlio Muller, Franklin Cassiano da Silva, Rubens de Carvalho, Philogonio Corrêa, Fernando Leite Campos, Nilo Póvoas e Alcindo de Camargo.

Acontece que os modelos de escolas criadas eram para poucos, pois o estado não tinha condições de expandir o atendimento padronizado, sendo excluída do acesso à escola a classe menos favorecida, o que não é muito diferente do que ocorre atualmente com as escolas periféricas e de áreas rurais, constantemente em precariedade. Segundo Santos (2016, p. 8.389), “os professores estavam divididos em normalistas para o grupo escolar e adjunto para cada escola primária de cidade ou vila”. Entende-se que, na época, pela falta de professor com certo grau de formação escolar, era necessário que pessoas sem a formação adequada assumissem o papel de professor adjunto, denominado de professor leigo, que tinha o domínio da leitura e da escrita.

Um novo regulamento do ensino foi criado em 22 de abril de 1927, pelo Decreto nº 759. Desta vez, dividiu-se o ensino em primário e secundário, e foram criadas escolas isoladas

rurais, urbanas e noturnas, além das escolas reunidas, que seriam a junção de duas ou mais escolas isoladas. Essas são etapas da história da educação, que se alicerçava na busca da expansão de atendimento e da qualidade.

Em novos tempos da educação, já em um período mais próximo, outras conquistas marcam os avanços da educação no estado de Mato Grosso, como a que trata do processo de implantação de um modelo de gestão democrática, surgido em 1986. Em um primeiro momento, segundo Abich (2008, pp.26-27),

Mato Grosso se destaca com certo pioneirismo no cenário nacional, com uma proposta de gestão democrática para a rede estadual de ensino, originada nas reivindicações do segmento de professores da educação básica, retirada como proposta no Congresso da Associação Mato-grossense de Professores (AMP), em 1986, e apresentada aos candidatos a governador.

Portanto, o governador eleito assumiu o compromisso e implantou o modelo de gestão democrática, que perdurou por apenas um mandato. Porém, em 1998, com a luta pela implantação do processo democrático na rede de ensino do estado, por meio do Sindicato dos Profissionais da Educação/SINTEP, e também com interesse dos atores envolvidos naquele período, acabou por ser aprovada a chamada Lei de Gestão Democrática nº 7.040 (MATO GROSSO, 1998). Essa lei rege o modelo democrático no estado até hoje, mas já perdeu o seu poder efetivo de legislação em virtude dos desrespeitos pela normatização legal, como, por exemplo, prorrogação de prazo de mandato de diretor e de membros do Conselho Escolar, depois a omissão do processo eleitoral para escolha de diretores, além de ações que levaram ao enfraquecimento do modelo participativo da comunidade escolar.

A Lei de Gestão Democrática tinha como elementos básicos a eleição para diretores, a criação dos conselhos escolares, a transferência de recursos às escolas e o incentivo à elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP). Para Abich (2008, p. 42), “o modelo de gestão democrática estava embasado em modelos empresariais de administração, foi uma espécie de atropelamento, com o intuito de implantar políticas neoliberais, pois naquele tempo ecoava-se estas inspirações neoliberais”. Conforme Costa e Amaral (2015, p. 98),

A tendência gerencialista na educação básica mato-grossense tem seus antecedentes nos anos 1990, com iniciativas governamentais voltadas para diferentes formas de arranjos institucionais, tanto com o Ministério da Educação e o Banco Mundial, quanto com entidades do setor privado, por meio de parcerias e contratos de gestão, assim como por iniciativa própria, em aparente tensão com os princípios da gestão democrática.

Para Gobatto (2015), as influências neoliberais ocorreram a partir do Plano Decenal Educação para Todos, em 1993, tendo como base a conferência em Jomtien, na Tailândia, em 1990, realizada e financiada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa

das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial. O evento influenciou o surgimento de várias políticas educacionais no Brasil, fortalecendo o modelo neoliberal, com a participação da iniciativa privada nas ações de responsabilidade do Estado. Já o documento-referência do Plano Decenal (BRASIL, 1993) trata-se de um “conjunto de diretrizes de política em processo contínuo de atualização e negociação, cujo horizonte deverá coincidir com a reconstrução do Sistema Nacional de Educação”, mas centrado no modelo neoliberal.

Diante do aceno das organizações e dos países desenvolvidos, o Brasil busca atender às orientações globais a respeito das políticas a serem implantadas. A corrosão da gestão democrática antes mesmo que se consolidasse vem de longa data. Para Abich (2008, p. 44), “a consolidação do modelo empresarial nas escolas da rede estadual de ensino aconteceu com a implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um componente do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola)”. Assim afirmam Costa e Amaral (2015, p. 104):

O PDE pode ser considerado um dos primeiros casos de adoção de princípios do novo gerencialismo na educação de Mato Grosso, no final dos anos 1990, período marcado pelo alinhamento do governo Dante de Oliveira ao PSDB e, consequentemente, à reforma do Estado empreendida por líderes desse partido no Governo Federal.

São estas ações e a abertura para a entrada do capital no setor público que cada vez mais vieram se consolidando no setor educacional, seja por parcerias público-privadas, contratação de terceiros para executar serviços educacionais, venda de materiais e apostilamento do ensino, seja por contratação de consultoria e privatização. Este avanço sobre a educação mostra que o Estado tem se distanciado de suas obrigações em setores essenciais, como educação e serviços sociais, com a precarização dos serviços para facilitar a entrada do mercado, contrariando sua própria Constituição, que o apresenta como responsável.

Em se tratando de reforma educacional, de acordo com Neto (2018, p. 238), “o ineditismo de Mato Grosso é experiência do que se pensou a partir do final da década de 80, avançou pela década de 90 e teve como ponto culminante o ano de 1996 quando apresentou a criação de um Sistema Único de Ensino”, representando um avanço quando se refere à legislação. Um ano depois da aprovação da Constituição Federal do Brasil em 1988, Mato Grosso também aprovou sua Constituição Estadual, promulgada em 5 de outubro de 1989, já garantindo, em seu artigo 244, o Sistema Único de Ensino como uma forma de integrar os sistemas estadual e municipal.

Após 11 anos, em 1º de outubro de 1998, foi instituído o Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso, pela Lei Complementar/LC nº 49 (MATO GROSSO, 1998), a qual expunha as seguintes normas:

Artigo 10 – Os municípios que não constituírem seus próprios Sistemas de Ensino integrar-se-ão ao Sistema Estadual de Ensino.

Parágrafo único – A adoção de gestão única por, pelo menos, 15% dos municípios, implicará na instituição do Sistema Único de Educação Básica, a ser definido em lei específica.

Artigo 11 – Fica implantada, no âmbito do Estado de Mato Grosso, a Gestão Única de Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público, com a finalidade de implementar progressivamente o Sistema Único de Educação Básica, conforme artigo 244, parágrafo único, da Constituição Estadual.

Deu-se início, então, ao processo de implantação do Programa de Gestão Única no estado, uma das etapas que marcam o avanço para se chegar ao Sistema Único de Ensino no território mato-grossense. Segundo Correa (2010, p. 76), “o Programa de Gestão Única da Rede Pública de Ensino do Estado de Mato Grosso, é consequência, bastante descaracterizada da proposta do Sistema Único Descentralizado de Educação Básica (SUDEB)”, pois o projeto a ser implantado sofreu modificações, alterando as medidas propostas pelo SINTEP/MT. Para Correa (2010, p. 74), “o governo do Estado apresentava sérias intenções de municipalização da oferta do Ensino Fundamental, devido as características na forma de implantação do programa”.

Em 2014, voltaram à tona as discussões sobre o Sistema Único de Ensino, quando foi aprovado o Plano Estadual de Educação do Estado de Mato Grosso, regulamentado pela Lei nº 10.111 (MATO GROSSO, 2014), a qual expressa em seu anexo a Meta 1:

Promover, continuamente, o Sistema Único de Ensino.

Indicador – número de municípios que cumprem o Artigo 11 da Lei Complementar nº 49/98 em relação ao número total de municípios.

Estratégia: Estabelecer, por intermédio de instrumentos legais, cooperação entre o Estado e a totalidade dos municípios, explicitando claramente os objetivos e as responsabilidades comuns no atendimento da escolarização básica, na sua universalização, na qualidade do ensino e na gestão democrática, objetivando a implantação do Sistema Único de Ensino de Educação.

Contudo, passaram-se quase seis anos após a aprovação do Plano Decenal de Educação, e a estratégia que estabelece o ritmo de execução da meta não foi implementada, portanto, não houve avanço na implantação do Sistema Único de Ensino no estado. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDBN nº 9.394 (BRASIL, 1996) proporcionou a abertura para muitas mudanças na educação no território brasileiro, e o estado de Mato Grosso, com base no artigo 23, implementou várias:

A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudo, grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que a aprendizagem assim o recomendar.

Um dos processos de mudança que ocorreram no estado foi denominado como Escola Ciclada, implementada a partir de outras ações implantadas e experimentadas nos anos anteriores, conforme está detalhado em Mato Grosso (2001, p. 16-17):

Desde o ano de 1996 – inovando, em termos de propostas alternativas. Implantou-se, em nível experimental, o Projeto Terra, no qual o Ensino Fundamental era estruturado em Ciclos de Formação. (...) Depois desta experiência, a Seduc iniciou, no ano de 1998, uma reestruturação do Ensino Fundamental, com a proposta de implantação do Ciclo Básico de Aprendizagem-CBA. (...). Dando continuidade à implementação de uma política educacional de inclusão social, no final de 1999, a Secretaria de Estado de Educação propôs a implantação de Ciclos de Formação para todo o Ensino Fundamental.

No entanto, até a implantação do ciclo de formação, algumas ações, como o Projeto Terra, Ciclo Básico de Aprendizagem, foram uma espécie de experimento para a efetivação de uma política pública educacional com abrangência em todo o território mato-grossense. E que causou grande impacto e gerou desconfiança pelo fato de ser uma proposta nova, situação que exige do profissional outro grau de conhecimento. Segundo pesquisa de dissertação de mestrado de Araújo (2005), o Programa Escola Ciclada teve alguns pontos de resistência à organização curricular em ciclos de formação pelos professores, entre eles: negação da formação continuada de professores, continuidade do trabalho, mudança do nome apenas de *seriado* para *ciclado* e a forma de avaliação contínua. Para Araújo (2005, p. 127), “fica evidente que as manifestações de resistência dos sujeitos não são expressões que configuram uma vontade coletiva e, sim, manifestações individuais”.

Passados 15 anos da implantação dos ciclos de formação no estado de Mato Grosso, ainda há reclamações sobre a forma como foram implantados e também sobre como foram orientados os trabalhos com os ciclos. Uma das maiores queixas refere-se à aprovação automática do estudante, o que ainda expõe a falta de entendimento dos profissionais da educação a respeito de como necessita funcionar o processo de ciclo de formação. Em 2015, a Comissão de Educação da Assembleia Legislativa de Mato Grosso organizou audiências públicas em várias regiões do estado para discutir a qualidade de educação que o ciclo de formação estava proporcionando. A justificativa para realização dessas discussões foi a insatisfação dos profissionais da educação com o modelo trabalhado. Cumpriu-se com o planejamento das audiências, mas não houve publicação dos resultados dos debates promovidos.

Em se tratando de formação continuada, o estado de Mato Grosso criou o Centro de Formação e Atualização de Professores, pelo Decreto nº 2.007 (MATO GROSSO, 1997), para dar suporte aos profissionais da educação das escolas, como forma de implementar uma política de formação continuada, visando a uma melhor preparação, mais próxima da realidade do

profissional. Gobatto (2015, p.116) afirma que “o Centro de Formação construía seu planejamento, procurando atender às necessidades de cada escola e grupo de professores em exercício, porém sem perder de vista os objetivos do Sistema Público de Ensino”.

Para Moreira e Moraes (2018, p.42), “a formação continuada de professores efetivada pelo CEFAPRO torna-se, então, uma política pública e, consequentemente, sofre influências de diferentes contextos”. Este modelo proporcionado para formação continuada está sob influência das políticas de formação em um contexto maior, alinhado com as políticas neoliberais implantadas no país sob orientação dos organismos internacionais. Como afirmam Moreira e Moraes (2018, p. 48), “a política de formação adotada seguiu os preceitos da política global e nacional, de tendência neoliberal, focada na melhoria dos indicadores da educação básica, medidas pelas avaliações em larga escala”.

No estado de Mato Grosso, o Ensino Fundamental estava organizado, desde o ano 2000, segundo as orientações da escola ciclada; já a Educação Infantil e o Ensino Médio não tinham orientações específicas. Diante desta situação, a Secretaria de Estado de Educação toma a iniciativa de gerenciar a construção das Orientações Curriculares Educacionais do estado em 2008, processo que se estendeu até o final do ano 2011, com a revisão final e lançamento do documento. O documento produzido abordou as concepções metodológicas e epistemológicas para nortear as práticas pedagógicas dos professores, além das áreas de conhecimento, como Linguagem, Ciências da Natureza e Matemática e Ciências Humanas. Para Jesus e Farenzena (2012, p. 14),

As situações metodológicas nas OCs são compreendidas de maneira a considerar, no fazer pedagógico docente, os princípios da multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade, os quais, de acordo com o documento, desempenham fundamental papel no processo de elaboração dos projetos político-pedagógicos das escolas que se propõem a superar a rigidez e a fragmentação disciplinar presentes na concepção taylorista/fordista.

A partir destas condições e orientações educacionais, é possível que se avance na oferta de uma melhor educação aos cidadãos, o que não tem sido proporcionado pelas reformas políticas neoliberais, que nos fazem perder a autonomia e permanecer a serviço do mercado, pela oferta de uma educação com formação técnica para o trabalho. É preciso que a política educacional ofereça elementos que se afirmem como política pública e conceda espaço e autonomia para que a escola cumpra sua função social em prol da comunidade.

Entre outras etapas de construção e reformas da educação, entre avanços e estagnação, o estado de Mato Grosso, além da implementação de suas próprias políticas educacionais, tem atendido às exigências da instância maior, apesar de a Constituição expressar a autonomia de seus entes federados. Entre as ações demandadas, o estado formulou e aprovou seu Plano

Estadual de Educação em 2008, mediante a Lei nº 8.806 (MATO GROSSO, 2008), uma exigência expressa na Lei Nacional nº 10.172 (BRASIL, 2001), e também reformulou o seu plano decenal de educação em 2014, conforme ordenação da Lei Nacional nº 13.005 (BRASIL, 2014), o que levou à aprovação da Lei nº 10.111 (MATO GROSSO, 2014). Outro processo em andamento é o de reformulação do novo Ensino Médio, uma ação autoritária imposta por medida provisória do Governo Federal.

O estado de Mato Grosso tem assegurado a oferta da educação e trabalhado para a melhoria da qualidade, mas há muita coisa a fazer na infraestrutura e muitas dificuldades têm sido enfrentadas. A característica rural do estado faz com que a oferta do ensino em relação ao custo aluno qualidade, se torne mais cara, pois depende de transporte para os estudantes e até do próprio profissional que presta serviço às unidades mais interiorizadas. O regime de colaboração celebrado entre estado e municípios, principalmente no transporte escolar, tem penalizado os municípios, que precisam custear despesas que são de responsabilidade do próprio estado, o que ocasiona a precarização da própria rede.

A rede estadual de educação de Mato Grosso está organizada com 15 Centros de Formação e Atualização dos Profissionais da Educação/CEFAPRO, 100 Assessorias Pedagógicas e 772 escolas.

Os CEFAPROS foram criados em 1997, com o objetivo de implantar e implementar as políticas de formação continuada dos profissionais da educação. Têm atuado não somente na rede estadual, como também em regime de cooperação, auxiliando no processo de formação dos profissionais da educação da rede municipal. Para Aporta (2016, p. 8.456):

O CEFAPRO foi constituído para assumir a função de desenvolver as Políticas Públicas para Formação Continuada dos profissionais da Educação do Estado de Mato Grosso, subsidiando as escolas no planejamento e elaboração da proposta de formação continuada, implementando e fortalecendo as ações de formação junto à escola.

A implantação dos CEFAPROS foi a forma que o estado encontrou, naquele período, de alavancar a assistência educacional, principalmente de formação continuada para os professores, pois a própria Secretaria não tinha condições de levar este apoio a servidores a longa distância. Além do mais, a estrutura organizacional do órgão não estava preparada para chegar a todos os profissionais da educação, oferecendo as mais variadas formações; diante das prioridades existentes, portanto, descentralizar sem terceirizar foi uma das ações.

O artigo 110 do Decreto 328 (MATO GROSSO, 2019) diz que: “Os Centros de Formação e Atualização dos Profissionais da Educação Básica têm como missão a formação continuada, a inclusão digital e o uso de novas tecnologias na prática pedagógica dos profissionais da educação básica da rede pública estadual de ensino”. A missão é estreitar a relação entre o processo de ensino

e aprendizagem com o uso dos recursos tecnológicos, que cada vez mais invadem os espaços educativos. Os CEFAPROS foram implantados em 15 polos estratégicos no estado de Mato Grosso para facilitar a logística dos 141 municípios, devido à dimensão geográfica do estado. Dessa forma, os servidores não necessitavam deslocar-se por longas distâncias para conseguirem participar das formações ofertadas em seus respectivos polos.

Em relação às assessorias pedagógicas, estas foram implantadas em municípios com mais de uma escola; os municípios que possuem apenas uma escola recebem o apoio da assessoria pedagógica do município mais próximo. O Decreto nº 328 (MATO GROSSO, 2019), que aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Educação – SEDUC, em seu Capítulo VII, sobre o nível de administração regionalizada e desconcentrada, na Seção I, aborda a assessoria pedagógica no município, dizendo, no artigo 108, que “a Assessoria Pedagógica no município tem como missão prestar assessoramento administrativo, pedagógico e legal às Unidades Escolares com vistas à implementação da política educacional”. As Assessorias Pedagógicas representam a instância administrativa, que é a SEDUC, junto às escolas, com a função de dar o apoio técnico e pedagógico, já que a sede não consegue aproximar-se das escolas para prestar este tão importante serviço junto às unidades.

De acordo com o Censo Escolar de 2019, a rede de ensino estadual de Mato Grosso foi responsável pelo atendimento de 44% das matrículas realizadas na educação básica no território mato-grossense, enquanto as redes federal, municipal e privada foram responsáveis pelo atendimento dos outros 56% das matrículas. Na tabela a seguir, vê-se a quantidade de estudantes nas escolas da rede estadual entre os anos de 2007 e 2019.

**Tabela 2 – Quantidade de matrículas e escolas da rede estadual de ensino entre os anos 2007 e 2019**

Ano	Ed. Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Ed. Jovens e Adultos		Ed. Prof.	Total/ Alunos	Total/ Escolas
		1º ao 5º ano	6º ao 9º ano		E.F	E.M			
2007	916	95.059	136.842	131.886	39.666	32.135	0	436.504	661
2008	810	89.221	137.357	132.361	38.948	33.177	1.144	433.018	678
2009	756	82.791	132.659	129.776	42.469	35.531	1.876	425.858	697
2010	701	80.048	132.839	130.405	48.378	36.617	857	429.845	720
2011	774	76.563	134.303	137.412	49.698	40.287	2.353	441.390	723
2012	461	76.864	132.775	142.994	46.199	40.965	2.114	442.372	739
2013	851	73.751	126.170	143.524	41.986	41.443	2.221	429.946	748
2014	633	70.961	119.544	141.136	36.219	37.459	1.226	407.178	753
2015	571	72.883	121.334	133.765	32.063	32.837	7.952	401.405	752
2016	562	71.214	124.973	125.972	27.547	29.428	7.858	387.554	758
2017	538	64.720	121.866	118.898	30.661	31.726	6.451	374.860	767
2018	536	65.365	126.924	116.538	29.497	30.037	6.656	375.553	771

2019	497	66.875	130.566	120.037	28.692	27.977	3.451	378.095	772
------	-----	--------	---------	---------	--------	--------	-------	---------	-----

<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>

Observamos que, na Educação Infantil, a rede estadual vem reduzindo o número de matrículas a cada ano. Enquanto que, em 2007, tinha 916 matrículas, no ano de 2019, foram apenas 497. É preciso salientar que a rede estadual possui apenas duas unidades escolares que atendem crianças de creche e pré-escola na capital, ofertando ensino integral. Em relação ao Ensino Fundamental, percebemos que o número de matrículas também tem diminuído notoriamente, mas a maior redução se deu nos anos iniciais, por causa do modelo político implementado pelo estado, que tem como objetivo ampliar e/ou manter o atendimento nos anos finais do Ensino Fundamental, deixando que os municípios deem conta das matrículas dos anos iniciais.

Esta proposta já foi efetivada em vários municípios do estado; inclusive, em um dos municípios pesquisados, Planalto da Serra, este modelo de política tem se intitulado como redimensionamento da rede pública de ensino, em um processo de cooperação com os municípios. Percebemos que este modelo tem se ampliado no estado quando analisamos os dados da tabela, pois, enquanto os anos iniciais do Ensino Fundamental tiveram um decréscimo de 30% no quantitativo de matrículas, os anos finais diminuíram apenas 4,60%.

De acordo com o artigo 211 da Constituição Federal, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. E é com base neste artigo que o estado tem se articulado junto aos municípios para efetivar o regime de colaboração, com o intuito de dividir as etapas do Ensino Fundamental, uma vez que o § 2º do artigo 211, diz que “os municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Educação Infantil”, enquanto que o § 3º diz que “os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Ensino Médio”. Observa-se que a legislação não estabelece a divisão do Ensino Fundamental, mas a junção de forças para melhor atender a este segmento do ensino. A divisão do atendimento do Ensino Fundamental entre estado e município fica clara com os resultados apontados pelo Censo da Educação Básica, dada a oscilação do número de matrículas.

Com o objetivo de intensificar ainda mais a municipalização dos anos iniciais do Ensino Fundamental, a Secretaria de Estado de Educação publicou o Decreto nº 723 (MATO GROSSO, 2020), que dispõe sobre o processo de matrículas e de formação de turmas na Educação Básica, nas Unidades Escolares da Rede Pública Estadual de Ensino de Mato Grosso. Diz o artigo 3º:

O atendimento aos anos iniciais do Ensino Fundamental, feito pela Rede Pública Estadual de Ensino, será gradativamente reduzido a partir de 2021, preferencialmente, de acordo com o seguinte cronograma:

- I – em 2021, serão ofertadas vagas a partir do 2º ano dos anos iniciais;
- II – em 2023, serão ofertadas vagas a partir do 3º ano dos anos iniciais;
- III – em 2025, serão ofertadas vagas a partir do 4º ano dos anos iniciais;
- IV – em 2027, serão ofertadas vagas a partir do 5º ano dos anos iniciais;

Portanto, o processo de municipalização, que era discutido com cada um dos municípios interessados, foi estendido a todos pelo decreto quando foi publicada a interrupção do atendimento gradual dos anos iniciais nas unidades escolares da rede estadual de ensino. Medidas como essa, associadas à militarização de escolas, com remanejamento de estudantes dos anos iniciais do Ensino Fundamental para outras unidades de ensino, sobretudo no momento de pandemia do coronavírus, têm tido forte impacto na carreira docente do pedagogo.

Em se tratando do Ensino Médio, o número de matrículas tem diminuído, tendo em vista a relação histórica que compreende o ano de 2007, ano em que iniciou o primeiro ciclo do PAR, até o ano de 2019, final do ciclo de estudo desta pesquisa. A redução no número de matrículas neste intervalo de tempo foi de 11.849 estudantes, representando uma diminuição de 9%. É um percentual alto, mas, se analisarmos os dados publicados pelo PNAD/2019, quando diz que a taxa de escolarização da população com faixa etária de 15 a 17 anos é de 88,80%, logo compreendemos que as políticas públicas não têm priorizado ou buscado soluções para estas questões caóticas.

Apesar de o estado de Mato Grosso possuir um número bastante expressivo de pessoas sem escolaridade e/ou com baixa escolaridade que não tiveram a oportunidade de frequentar uma escola na devida faixa etária, o número de matrículas na educação de jovens e adultos é baixo, considerando-se a taxa de escolarização total do estado, que é de 29,20%. Mesmo assim, a diminuição destas matrículas no intervalo de 2007 a 2019 chegou a diminuir 21%, com uma redução de 15.132 matrículas.

Quanto às matrículas da educação profissional, estas só começaram a ser ofertadas em 2008. Por todo este período, o número de matrículas tem oscilado bastante: 2008 começou com 1.144 matrículas; em 2015, esse número chegou a ser 7.952; já o ano de 2019 fechou com 3.451 estudantes matriculados.

Ao compararmos o total de matrículas de 2007 com o total de 2019, vemos que houve uma redução de mais de 58.000 estudantes na rede estadual, ou seja, um decréscimo de 13,5%. Outro fator importante que foi analisado é o número de escolas, constatando-se que, em 2007, o estado tinha 661 escolas, passando a ter 772 unidades escolares, um dado que vai na contramão do número de estudantes/matrículas, posto que o número de matrículas teve redução

de 13,5%, ao passo que o número de escolas aumentou 16,5%. Tal ação pode ter trazido melhorias na qualidade de atendimento aos estudantes, por causa da diminuição de estudantes por turma e redução da distância entre a residência e a escola, com a construção de mais escolas em novos bairros e comunidades.

O estado de Mato Grosso está em constante transformação no setor educacional. Já foi modelo de implantação de várias políticas educacionais, com respaldo do Sindicato dos Profissionais da Educação para que tais mudanças acontecessem, como a aprovação da lei de gestão democrática e gestão única, ambas em 1998. No ano 2000, foi a vez da implantação da Escola Ciclada, com vistas a diminuir os altos índices de evasão escolar. Depois, iniciou-se o ciclo de Formação Humana, com o objetivo de incluir e garantir o acesso com direito à aprendizagem.

Quanto ao Plano de Ações Articuladas, Mato Grosso foi exemplo no processo de implementação. Isso porque, além dos municípios prioritários, a Secretaria de Estado de Educação e a Universidade Federal conseguiram articular todos os municípios para realizarem o diagnóstico e planejamento do PAR. Isso proporcionou oportunidades aos municípios que não apareciam na lista de prioritários, mas que, assim como os demais, necessitavam de apoio para implementarem o processo de melhoria da qualidade da educação.

### **3.1 Municípios prioritários da Baixada Cuiabana**

A pesquisa teve como lócus os três municípios considerados prioritários da Baixada Cuiabana, região sul do estado, conhecida também como Vale do Rio Cuiabá. Nesta pesquisa, foi usada a denominação Baixada Cuiabana por ser o nome mais popular.

A Baixada Cuiabana é constituída de 13 municípios; dentre eles, estão os dois municípios com a maior população do estado, que são Cuiabá e Várzea Grande, e os demais municípios são de pequeno e médio porte. Na região, segundo dados do IBGE, estão concentrados 1.049.312 habitantes, representando uma média de 29,70% da população do estado de Mato Grosso. Dentre os 13 municípios, apenas a capital Cuiabá e Várzea Grande correspondem a 25,60% desta população, e os outros, a 4,10%, distribuídos pelos 11 municípios. A região, com exceção da área metropolitana, é composta por municípios com uma economia bastante precária, pois não houve expansão da industrialização, comércio e serviços.

Dados do IBGE/2010 demonstram que somente Cuiabá e Várzea Grande atingiram o IDH 0,700, ainda se encontrando em um nível de desenvolvimento médio. Os demais municípios estão abaixo desta marca. No que tange à densidade demográfica, enquanto o

município de Várzea Grande tem 240,98 hab/km<sup>2</sup>, o município de Barão de Melgaço possui apenas 0,68 hab/km<sup>2</sup>.

Conhecer as características históricas e educacionais do lócus da pesquisa e acessar esta realidade material é imprescindível, pois é nela que se situa o objeto de estudo. Conhecer este objeto nos dá mais autonomia para entender o tema de uma forma geral, uma vez que o objeto e o sujeito se inter-relacionam, e é no processo histórico e nas transformações que se realiza a construção da sociedade. Foi este pensamento que nos levou a conhecer e apresentar a origem dos municípios, suas transformações, independência político-administrativa, população, cultura e suas características educacionais, com o objetivo de fazer uma melhor análise do objeto de estudo dos municípios.

### **3.2 Caracterização educacional e histórica do município de Planalto da Serra**

De acordo com informações do IBGE, Planalto da Serra é um município do Centro-Oeste do Brasil, localizado na mesorregião norte mato-grossense do estado de Mato Grosso, fazendo parte da Baixada Cuiabana, região dividida estrategicamente para facilitar a administração política. Possui uma extensão territorial de 2.442,45 km<sup>2</sup> e faz divisa com os municípios de Paranatinga ao norte; a oeste, encontra-se Rosário Oeste; ao sul, Nova Brasilândia; e, pelo lado leste, Primavera do Leste. Seus habitantes são chamados de planaltenses-da-serra. O município está situado a 319 metros de altitude, e suas coordenadas geográficas são Latitude de 10° 26' 26 Sul e Longitude 55° 16' 16 Oeste.

O nome Planalto da Serra tem origem geográfica, fazendo referência à região plana no topo da Serra Azul. Surgiu por volta de 1946, época em que famílias de colonos foram trabalhar em fazendas na região; entre as mais famosas, estão as fazendas Matança e Rancharia.

Em 1949, vindo do Paraná, chegou à região o senhor Carlos Solé, dono da Colonizadora Brasil Central, que, com a pretensão de criar em sua propriedade uma cidade denominada Rio Manso, em alusão a uma área conhecida e cobiçada na região de Chapada dos Guimarães, fez o loteamento e venda de lotes rurais e urbanos. Os lotes foram vendidos a pessoas que moravam em outros estados. Um fato curioso é que o loteamento urbano foi adquirido por uma única pessoa, para fins de especulação e posterior revenda. Porém, como os proprietários não vieram ocupar suas propriedades, os lotes ficaram abandonados, e a região não prosperou. Em 21 de janeiro de 1964, foi criado o Distrito de Paz de Rancharia, hoje pertencente ao município de Nova Brasilândia; naquela época, pertencia à Chapada dos Guimarães.

Somente por volta de 1972, os lotes urbanos e rurais foram ocupados por outras pessoas, pois as terras estavam abandonadas. A partir desta invasão no loteamento da área rural, começou a produção de arroz, milho e feijão, caracterizando um período de ocupação e expansão populacional. Informados da invasão, os antigos proprietários retornaram para reaver suas terras, fato que gerou inúmeros conflitos e ocasionou desistências e resistências, tanto de quem tinha ocupado as terras, quanto dos proprietários que chegaram para tomar conta de suas propriedades.

A região já recebeu o nome de Capão Grande e depois Vinagre, por causa do córrego que servia como referência. Só começou a progredir na década de 1970, quando o Governo Federal ofereceu incentivos à exploração da região.

Analizando o período histórico em relação à criação dos municípios na região e buscando a genealogia, observamos que, por volta de 1950, toda a região pertencia ao município de Cuiabá. Em 1953, desmembrou-se de Cuiabá o município de Chapada dos Guimarães; em 10 de dezembro de 1979, foi desmembrado o município de Nova Brasilândia; tempos depois, foi criado o Distrito de Rio Manso, pela Lei Estadual nº 4.277 (MATO GROSSO, 1980), época em que Mato Grosso tinha como governador o senhor Frederico Soares Campos. Somente pela Lei Estadual nº 5.905 (MATO GROSSO, 1991), criou-se o município de Planalto da Serra, desmembrando-o dos municípios de Nova Brasilândia e Chapada dos Guimarães, sendo que a maior parte de seu território pertencia a Nova Brasilândia.

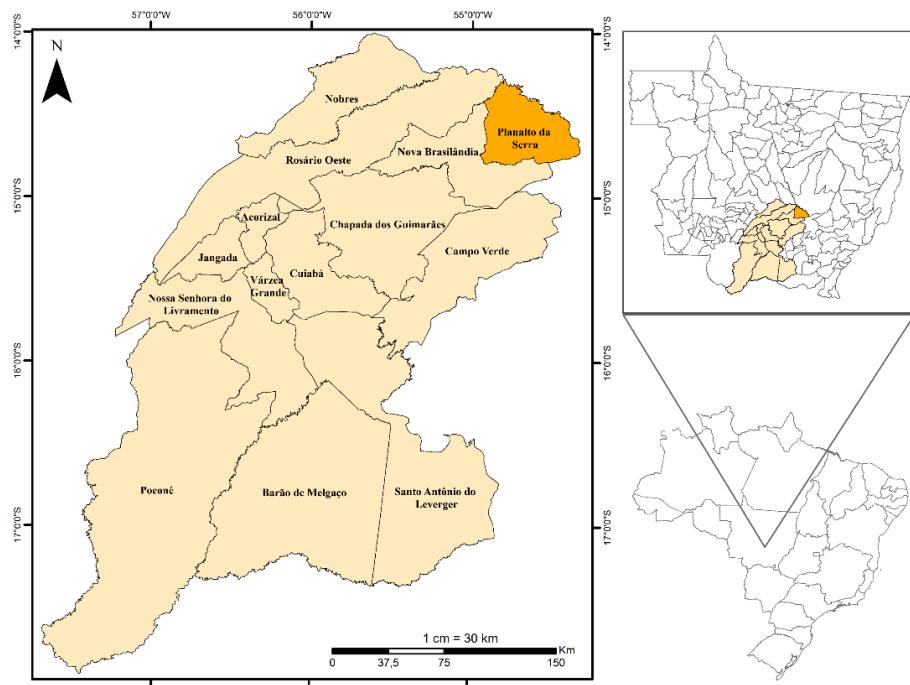


Figura 1: Mapa da Baixada Cuiabana com identificação do município de Planalto da Serra

De acordo com o último recenseamento realizado pelo IBGE, em 2010, o município possuía uma população de 2.726 habitantes: 2.054 residentes na área urbana e 672 na área rural. Portanto, somente 23% da população planaltense-da-serra são residentes da área rural. O município possui uma densidade demográfica de 1,11 habitantes por km<sup>2</sup>. A população masculina é de 51,40% do total. Ainda de acordo com o Censo 2010, Planalto da Serra ocupava a 131º posição no *ranking* populacional no estado de Mato Grosso. Observando-se a estimativa populacional do IBGE para 2019, o município teve uma regressão de 2,40% no número de habitantes, voltando a um total de 2.662 pessoas.

Planalto da Serra está a uma distância de 253 km da capital Cuiabá. O clima predominante é tropical, quente e úmido, com cinco meses de seca, de maio a setembro. A precipitação anual fica em torno de 1.750 mm, com intensidade máxima em dezembro, janeiro e fevereiro. A temperatura média anual é de 24º C, sendo a maior de 38ºC, enquanto a menor é 0ºC.

O município pertence à Grande Bacia Amazônica e contribui com a Bacia do Rio Teles Pires, com os tributários Ribeirão Bananal e Rio das Piabas. Seu relevo é depressão interplanáltica Paranatinga e Planalto Guimarães. Já a formação geológica é de coberturas não dobradas do proterozoico com granitoides associados, pertencente ao Grupo Alto Paraguai e Cuiabá – Faixa Móvel Brasiliiana.

A predominância econômica do município de Planalto da Serra encontra-se na agropecuária, seguida pelos serviços públicos para impulsionar a economia. Segundo os dados do IBGE 2010, também conforme o Censo de 2010, 42,10% da população tinham rendimentos de até meio salário mínimo, e outros 40% tinham de meio a um salário mínimo de rendimento domiciliar per capita, o que retrata uma economia centralizada nos grandes produtores do setor agropecuário e com muitas pessoas de baixa renda.

Em se tratando da questão cultural do município de Planalto da Serra, pelo fato de o povo ser originário de estados diferentes, predominando os estados de Goiás, Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, a cultura é miscigenada. A culinária varia de farofa de banana, de origem cuiabana, a churrasco e chimarrão, característicos do sul do Brasil. As festas são de santos, em virtude da predominância da religião católica, além das festas de peão, voltadas ao setor agropecuário, principal fonte de economia do município. A principal manifestação cultural é a festa de São Gonçalo, que acontece em 1º de novembro, no Dia de Todos os Santos, de acordo com o calendário da igreja católica. Neste dia, a atração são os romeiros, com suas violas de cocho animando a comunidade com a música e dança do Siriri, símbolo da cultura dos planaltenses-da-serra.

Em relação ao IDH, o município de Planalto da Serra, em comparação com o Brasil, o estado de Mato Grosso e a capital Cuiabá, está bem abaixo, não conseguindo superar e posicionando-se em 112º entre os 141 municípios do estado. Entre os três indicadores que formam o IDH, o que menos contribuiu para um melhor resultado foi o índice educacional, devido à baixa escolaridade de parte da população e um grande número de analfabetos.

Segundo dados do IBGE, entre as 2.230 pessoas residentes no município com 10 anos ou mais de idade, 1.760 não frequentam a escola e somente 117 pessoas declararam possuir o Ensino Superior completo, informações que influenciam os números do IDH, conforme tabela a seguir.

**Tabela 3 – Índice de Desenvolvimento Humano do município de Planalto da Serra, da capital do Mato Grosso, do estado de Mato Grosso e do Brasil, referente ao ano 2010.**

Índice de Desenvolvimento Humano – IBGE/2010					
Ordem	Município	IDHM	IDHM Longevidade	IDHM Educação	IDHM Renda
	Brasil	0,727			
11º	Mato Grosso	0,725			
1º	Cuiabá	0,785	0,834	0,726	0,8
112º	Planalto da Serra	0,656	0,813	0,565	0,615

Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/planalto-da-serra/panorama>

A história da educação na região, local onde hoje se situa o município de Planalto da Serra, aponta que suas primeiras escolas foram criadas e mantidas pelos fazendeiros e eram exclusivas para os seus filhos e os de seus empregados, oferecendo apenas os anos iniciais. Para dar continuidade aos estudos, os estudantes deveriam deslocar-se até a sede do município de Chapada dos Guimarães, onde se localizava o colégio dos padres e a escola confessional particular, oportunidade que apenas os filhos dos fazendeiros detinham.

Já em 1974, com a ocupação da região e a chegada de novas famílias, estas se reuniram e construíram uma casa de madeira, que se tornou a primeira escola pública, mantida pelo município de Chapada dos Guimarães. A escola foi denominada de Unidade Escolar Lindomar Bett, com oferta do ensino até a 4ª série. Nessa época, os professores leigos possuíam apenas o primeiro grau incompleto, mas logo depois foi oportunizada a possibilidade de curso de férias para concluírem o primeiro grau e, depois, o segundo grau profissionalizante – magistério.

Em 1983, quando a região pertencia ao município de Nova Brasilândia, por decisão do poder executivo municipal, a Unidade Escolar Lindomar Bett foi transferida para a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade/CNEC, uma escola que tinha os professores pagos pelo

poder público e a comunidade como responsável pela manutenção da instituição. Somente em 1993, dois anos após sua emancipação, Planalto da Serra passou a oferecer a primeira turma do segundo grau, no curso de auxiliar de contabilidade ofertado pela Escola Cenecista. Em 1994, passou a funcionar a primeira Escola Estadual de 1º e 2º Graus, denominada Alvarina Alves de Freitas, sendo implantado o curso médio do magistério. No ano de 1997, a Escola Cenecista encerrou suas atividades devido a dificuldades de manutenção, já que o município passou a ter uma escola totalmente financiada pelo poder público. No mesmo ano, a prefeitura adquiriu o prédio da Escola Cenecista e criou a Escola Municipal de 1º Grau José Rodrigues Trindade.

A educação na área rural teve uma grande movimentação entre criação e fechamento de escolas, pois sempre tinha aumento da população de determinadas comunidades e esvaziamento de outras. Por isso, com o objetivo de atender ao deslocamento das famílias no próprio território, precisava-se estar atento a esta flexibilidade, fechando-se escolas onde já não havia mais demanda e criando-se novas em outra localidade, a partir do processo de povoamento.

O município chegou a ter 12 escolas em funcionamento na área rural, mas começou a fechá-las quando implantou o transporte escolar, em 1997, período em que se disponibilizou o transporte dos estudantes às escolas centralizadas na área urbana. Conforme dados que constam no diagnóstico do Plano Municipal de Educação, aprovado em 23 de junho de 2015, com base no levantamento de dados de 2014, o município possuía sete linhas de ônibus para transportar os estudantes da área rural para frequentar as escolas na área urbana, com serviço realizado no período matutino e vespertino. Para proporcionar o acesso de 176 estudantes residentes na área rural, o serviço de transporte escolar percorria 1.490 km diários.

Um dos primeiros levantamentos detalhados sobre o atendimento dos estudantes do município de Planalto da Serra, período em que se encontrava como Distrito, é do ano de 1978. Os dados constam no capítulo que trata do histórico da educação no Plano Municipal de Educação/PME, onde se detalha a quantidade de escolas e de matrículas da região, o qual se tornou município em 1991.

**Tabela 4 – Quantidade de escolas e matrículas do município de Planalto da Serra em 1978.**

Unidade Escolar	Localização	1ª série	2ª série	3ª série	4ª série	Total
Lindomar Bett	Urbana	72	31	5	18	126
Vinagre	Rural	16	12	2	4	34
Bom Jesus	Rural	12	10	1	-	23
Serrinha	Rural	13	3	-	-	16
		113	56	8	22	199

Fonte: Plano Municipal de Educação de Planalto da Serra/2015

Os dados que constam na tabela acima são de 1978, quando a região pertencia ao município de Chapada dos Guimarães. Sua primeira escola pública naquela época foi a Unidade Escolar Lindomar Bett. As escolas ofereciam o ensino até a 4<sup>a</sup> série, e os professores que atuavam eram leigos. A escola que atendia o maior número de estudantes era da área urbana, com 126 estudantes, enquanto a Unidade Escolar Serrinha era a que tinha o menor número de matrículas, somente 13 estudantes.

A próxima tabela apresenta dados com um interstício de tempo de 22 anos em relação aos dados da Tabela 4. O levantamento traz o número de escolas e de matrículas do município de Planalto da Serra referente ao ano 2000.

**Tabela 5 - Quantidade de escolas e matrículas do município de Planalto da Serra no ano 2000.**

Unidades Escolares	Local	1 <sup>a</sup> a 4 <sup>a</sup> séries	5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> séries	Ens. Médio	Total
Alvarina Alves de Freitas	Urbana	33	258	71	362
José Rodrigues Trindade	Urbana	231	-	-	231
Plínio José de Siqueira	Urbana	105	-	-	105
Florada da Serra	Rural	34	18	-	52
Horizonte Azul	Rural	18	13	-	31
Cristóvão Colombo	Rural	12	-	-	12
Nossa Senhora Aparecida	Rural	9	-	-	9
José R. Koroadó	Rural	6	-	-	6
Boa Esperança	Rural	4	-	-	4
Total		452	289	71	812

Fonte: Plano Municipal de Educação de Planalto da Serra/2015

Constatamos que o número de escolas, nesses 22 anos, triplicou na área urbana, saindo de uma escola que oferecia ensino até a 4<sup>a</sup> série a 126 estudantes em 1978 para três escolas na área urbana, ofertando toda a educação básica a 698 estudantes. Na área rural, onde havia somente três escolas para atender 71 estudantes em 1978, no ano 2000, seis escolas ofereciam atendimento a 114 estudantes do Ensino Fundamental.

Os avanços entre área urbana e rural tiveram crescimentos diferentes, pois, enquanto a área urbana triplicou o número de escolas e quintuplicou o número de matrícula, a área rural apenas duplicou o número de escolas, mas não chegou a dobrar o número de matrículas. O que justifica essa situação é o êxodo rural, em virtude da expansão do latifúndio e da ausência de um projeto de reforma agrária que possibilitasse ao homem do campo viver uma vida digna. Para isso, influencia o modelo capitalista, com a lógica de produção em grande escala, em um

sistema moderno que privilegia os grandes latifúndios e abandona os pequenos produtores, como aborda Brito (2015, p. 52):

Como consequência quase óbvia deste imenso latifúndio, está a desigualdade social no campo, onde pequenos produtores disputam espaço cada dia mais com grandes fazendeiros, que avançam com suas indústrias monocultoras sobre as pequenas propriedades familiares do Estado.

Como não fosse o bastante, ainda há as dificuldades de acesso aos serviços básicos, como: educação, saúde, estradas para deslocamento, oportunidade de financiamento para investir nas propriedades e orientação e assistência no manejo da terra para torná-la mais produtiva. Para Peripolli (2011, p. 84), “o êxodo rural é a materialização desta forma de gestar o campo, qual seja: pela lógica perversa do capital, onde tudo é visto sob a ótica do capital, onde tudo vira mercadoria e os interesses, única e exclusivamente, voltados à ideia e prática do mercado, do lucro”.

O próximo conjunto de informações, apresentado na Tabela 6, traz uma série histórica do número de matrículas desde 2007, ano de implantação do Plano de Ações Articuladas no município de Planalto da Serra, até 2019.

**Tabela 6 – Quantidade de matrículas das redes estadual e municipal de 2007 a 2019 do município Planalto da Serra.**

Ano	Rede	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	EJA	E.F/ E.M	Total	Total Geral	Escolas	
		Creche	Pré-Escola	1º ao 5º ano	6º ao 9º ano						Urb	Rur
2007	Est.	-	-	47	127	145	42	361	909	1	-	
	Mun.	29	82	289	148	-	-	548		2	-	
2008	Est.	-	-	41	159	163	-	363	886	1	-	
	Mun.	38	66	286	133	-	-	523		2	-	
2009	Est.	-	-	50	132	158	28	368	808	1	-	
	Mun.	17	74	245	104	-	-	440		2	-	
2010	Est.	-	-	48	130	133	32	343	791	1	-	
	Mun.	31	86	217	114	-	-	448		2	-	
2011	Est.	-	-	44	129	163	49	385	808	1	-	
	Mun.	29	95	204	95	-	-	423		2	-	
2012	Est.	-	-	56	112	143	53	364	784	1	-	
	Mun.	29	94	203	94	-	-	420		2	-	
2013	Est.	-	-	44	105	175	68	392	846	1	-	

	Mun.	27	105	217	105	-	-	454		2	-
2014	Est.	-	-	43	107	155	53	358	<b>824</b>	1	-
	Mun.	24	93	235	102	-	12	466		2	-
2015	Est.	-	-	54	118	171	-	343	<b>782</b>	1	-
	Mun.	28	85	231	85	-	10	439		2	-
2016	Est.	-	-	49	146	132	-	327	<b>744</b>	1	-
	Mun.	37	79	221	68	-	12	417		2	-
2017	Est.	-	-	52	135	126	-	313	<b>746</b>	1	-
	Mun.	37	88	216	92	-	-	433		2	-
2018	Est.	-	-	-	171	147	-	318	<b>784</b>	1	-
	Mun.	58	87	249	57	-	15	466		2	-
2019	Est.	-	-	-	169	145	-	314	<b>800</b>	1	-
	Mun.	69	96	244	56	-	21	486		2	-

Fonte: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>

Na Tabela 5, vê-se que, no ano 2000, o número de matrículas somara 812, já na Tabela 6, a primeira referência é o ano 2007, com 909 matrículas, denotando um aumento um pouco tímido, de apenas 12% para um intervalo de sete anos.

Observando o levantamento das matrículas referentes ao período de pesquisa do Plano de Ações Articuladas, de 2007 até 2019, verificamos que o número de estudantes na escola diminuiu em 12%, uma redução de 109 estudantes. O que explica esta diminuição é a saída das famílias das pequenas cidades devido à pouca oportunidade de emprego, estudo e acesso a condições que proporcionassem uma melhor qualidade de vida. No entanto, a migração aos médios e grandes centros urbanos, que oferecem emprego e oportunidades para uma melhor condição de sustento, causando um esvaziamento do campo e das pequenas cidades, tem algumas implicações políticas:

O abandono e a negligência do poder público podem comprometer o desenvolvimento e a qualidade de vida da população, desencadeando um processo migratório, quer seja em direção do campo à cidade, quer seja da pequena cidade em relação aos médios e grandes centros urbanos em busca de melhores condições de acesso aos produtos e serviços essenciais para a qualidade de vida. (LANZ e BACKSCHAT, 2015, p. 9):

Ao analisarmos a Tabela 6, percebemos que a rede municipal é responsável pela oferta do ensino à maioria dos estudantes. No ano 2007, a rede municipal proporcionava Educação Infantil e Ensino Fundamental, sendo responsável por 60,20% das matrículas no município de

Planalto da Serra, enquanto a rede estadual atendia a parte do Ensino Fundamental, de 1º ao 9º ano, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos, sendo responsável por 39,80% do atendimento.

Observamos que o levantamento de dados do Censo Escolar referente ao ano 2019 do município, 11 anos após a implantação do Plano de Ações Articuladas, sofreu poucas mudanças em relação à distribuição das matrículas no sistema educacional. Primeiro, houve um redimensionamento da rede pública de ensino, quando a rede estadual começou a oferecer vagas a partir do 6º ano do Ensino Fundamental, repassando as matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental ao município, que, em contrapartida, diminuiu o número de vagas nos anos finais do Ensino Fundamental. A rede municipal começou a ofertar também, no ano de 2014, vagas à Educação de Jovens e Adultos, e o número de matrículas entre rede municipal e estadual continuou equilibrado. Em 2007, a rede municipal atendia 60,20%, enquanto oscilou para 61% em 2019.

A apresentação histórica do local da pesquisa faz com que nos situemos em relação ao objeto pesquisado. A constatação de diminuição das matrículas e da população não é característica somente do município de Planalto da Serra, mas de uma grande maioria das cidades de Mato Grosso, quando relacionamos a população do ano 2000 com a população de 2010. De acordo com o Censo 2010/IBGE, para sermos mais precisos, 41 municípios do estado tiveram uma regressão em sua população, e, conforme o último censo, Mato Grosso possui 36 municípios com menos de 5.000 habitantes, que têm características parecidas, predominando a agropecuária e o serviço público como principais atividades econômicas.

Tais situações, quando analisadas, evidenciam a dependência financeira dos demais entes federados. No caso da educação, há pouco recurso próprio para investir na melhoria de infraestrutura física, formação inicial e continuada, salários dignos aos profissionais da educação, qualidade no transporte e alimentação escolar, além de manutenção da estrutura. A partir de 2007, com a implantação do Plano de Ações Articuladas, pelo Decreto 6.094 (BRASIL, 2007a), surgiu a oportunidade de efetivação do regime de colaboração, mediante novas entradas de recursos e apoio técnico, com consequente implementação de melhorias na educação pela União, sendo feitos investimentos complementares após o firmamento de termos de compromisso no Plano de Ações Articuladas.

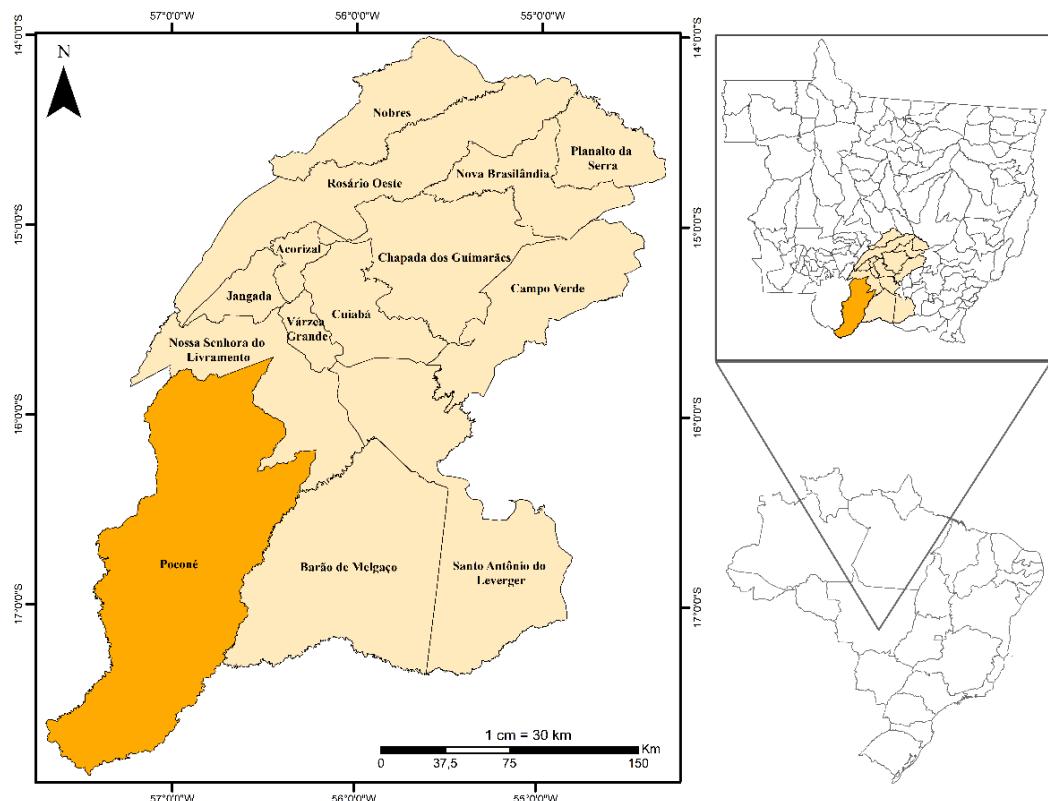
### **3.3 Caracterização educacional e histórica do município de Poconé**

O município de Poconé surgiu por volta de 1777, devido à descoberta de ouro em uma área habitada pelos índios da etnia Beripoconé, o que acabou atraindo muita gente à região. Em

21 de janeiro de 1781, foi lavrada a ata de fundação, por determinação do Capitão General Luiz Albuquerque de Mello Pereira e Cáceres, denominando-o como Arraial de São Pedro Del Rey, em homenagem a Pedro III, rei de Portugal.

Em agosto de 1811, o município foi elevado a Distrito de Paz e, em 25 de outubro de 1831, tornou-se o município Vila de Nossa Senhora do Rosário de Poconé, desmembrando-se de Cuiabá e tornando-se o quarto município criado na Província de Mato Grosso. Em 1º de junho de 1863, foi elevado à categoria de cidade.

De acordo com os dados do IBGE, Poconé é um município brasileiro da região Centro-Oeste, estado de Mato Grosso, pertencente à Baixada Cuiabana e geograficamente localizado na Macrorregião Centro-sul Mato-grossense e Microrregião do Alto Pantanal. Faz divisa do lado leste com Barão de Melgaço; ao norte, com Nossa Senhora do Livramento; a oeste, com Cáceres; e ao sul, com o município sul-mato-grossense Corumbá. Está a uma distância de 100 km da capital do estado de Mato Grosso, Cuiabá.



**Figura 2: Mapa da Baixada Cuiabana com identificação do município de Poconé**

Poconé pertence à grande Bacia Hidrográfica do Prata e tem como relevo: a Província Serrana e Pantanal, Serra das Araras, Morro Cortado e Cordilheiras Pantaneiras. O clima é tropical quente e subsumido, com temperatura média de 24°C, sendo a mínima de 4°C, variando para a máxima de 42°C.

Em 2010, o município tinha uma população de 31.779 habitantes; de acordo com a estimativa de 2019, a população é de 32.843. Poconé é o 17º município mais populoso do estado. Conforme o IBGE, 72,5% da população residiam na área urbana, enquanto 27,5% habitavam a área rural. Sua extensão territorial é de 17.260,86 km<sup>2</sup>, com uma densidade demográfica de 1,84 hab/km<sup>2</sup>. Está a uma altitude de 142 metros acima do nível do mar. O perímetro urbano do município de Poconé compreende 14 bairros, cinco vilas e dois distritos – Cangas e Nossa Senhora Aparecida do Chumbo –, além de 72 comunidades rurais e 11 assentamentos.

Tratando-se da questão econômica, o município chegou a ser um dos maiores produtores de gado no estado, tanto que, durante a Guerra do Paraguai, contribuiu com o fornecimento de gado para alimentação e cavalos para o transporte das tropas brasileiras. Porém, a produção teve dois grandes empecilhos: um foi a própria Guerra do Paraguai, que impactou na economia, e outro foi a epidemia de varíola, que causou uma grande crise e comprometeu o avanço da produção.

Atualmente, as principais atividades econômicas do município são: pecuária, turismo ecológico, agricultura e extrativismo mineral, tendo sido o ouro a razão de seu surgimento. O turismo ecológico atrai turistas do mundo inteiro para a região e é um dos meios que fomentam a economia do município, contribuindo significativamente com a criação de empregos em pousadas, hotéis, meios de transporte e na própria movimentação no comércio, o que marca uma nova fase de transição da economia do município. Segundo Araújo (2005, p. 53),

Na década de 1980, o ecoturismo e o turismo ecológico começaram a se interiorizar no Brasil. Para os fazendeiros do Pantanal, esta nova perspectiva de atividade econômica, aos poucos, foi se apresentando muito atrativa. Desta forma, a rodovia Transpantaneira que não propiciou, conforme o idealizado, melhor infraestrutura para o escoamento da produção pecuária, a partir de então passou a funcionar como um corredor para o desenvolvimento da atividade turística no Pantanal de Poconé. Obtendo, assim, um importante papel, por representar uma nova perspectiva de atividade econômica.

A exploração de minérios no município de Poconé caracteriza-se por dois grandes períodos marcantes, segundo Belatto *et al.* (2012, p. 22):

O primeiro ciclo, iniciado em 1777, caracterizou-se pela cata manual de pepitas de ouro presentes em depósitos sedimentares e em veios de quartzo de rochas aflorantes. Esse primeiro ciclo perdurou até 1864, reiniciando num segundo ciclo a partir de 1982 com nova corrida em busca do ouro na região por atividades garimpeiras.

O ressurgimento da atividade de mineração na década de 1980, com a exploração das minas de ouro no município, trouxe também uma grande preocupação aos ecologistas, pois a forma como avançou o sistema exploratório arruinou o meio ambiente e provocou sérios desequilíbrios por toda a região, como apontam Belatto *et al.* (2012, p. 19):

A exploração garimpeira de ouro em Poconé provocou significativas alterações ambientais, em consequência da remoção da vegetação, revolvimento do solo através de abertura de frentes de lavras, formação de pilha de material estéril e de rejeitos depositados em bacias de contenção, além do grande consumo de água utilizada no processamento do minério e a contaminação do mercúrio.

A exploração de minério de ouro no município continua em ritmo acelerado atualmente. Mesmo causando alguns efeitos ambientais, o processo de exploração tem o aval para seguir, já que, diante do mercado de capital, o que vale mais são os recursos financeiros e lucros, tanto é que, de acordo com o levantamento da Agência Nacional de Mineração/ANM, o município de Poconé arrecadou um total de R\$ 2.174.277,30 pela Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais/CFEM em 2018, sendo o segundo município do estado em arrecadação pela CFEM, perdendo somente para o município de Nobres.

Em se tratando da economia turística, o município de Poconé é uma das principais vias de acesso ao Pantanal. A rodovia Transpantaneira, com extensão de 143,3 Km, estende-se à região de Porto Jofre, famosa região pantaneira. O objetivo, com a implantação da rodovia, era atravessar o Pantanal e chegar até o município de Corumbá, no estado de Mato Grosso do Sul, porém, a falta de planejamento e os prejuízos incontáveis ao meio ambiente foram empecilhos para o prosseguimento do projeto. Entretanto, sem dúvida, oportunizou maior expansão do desenvolvimento turístico e mudança no modelo de atividade econômica, transformando fazendas de produção agropecuária ao longo da Transpantaneira em pousadas para receber os turistas (ARAÚJO, 2005).

Apesar de toda a sua potência econômica e de uma economia diversificada, o município aparece apenas em 118º no *ranking* estadual do IDH, com 0,652, de acordo com o IBGE/2010, que tem como um indicador a educação, uma vez que uma população mais escolarizada pode gerar mais desenvolvimento ao país. Outro indicador é a saúde, considerando-se que um sistema de saúde organizado pode gerar melhores condições de vida ao cidadão e, assim, uma vida mais longa. Por último, há a renda, utilizando-se o produto interno bruto dividido pelos habitantes para saber a renda média, o que não retrata a verdadeira realidade, pois a desigualdade é alarmante e mostra dois extremos. Contudo, isso não deixa de tirar o mérito do modelo utilizado para ranquear os países, estados e cidades quanto à qualidade de vida das pessoas.

Outra característica do município de Poconé é a organização das comunidades quilombolas, que lutam pelos seus direitos e pela preservação dos costumes e cultura de um povo que sofre há séculos para fazer valer aquilo que já é de direito. Sobre a abrangência e importância dos quilombolas na região, Moreira (2018, p. 145) diz que:

O município de Poconé se destaca pelo maior número de comunidades quilombolas no estado de Mato Grosso: 28 comunidades: Retiro, Curralinho, São Benedito, Canto do Agostinho, Chumbo, Varal, Laranjal, Campina de Pedra, Passagem de Carro, Imbé, Pedra Viva, Cágado, Pantanalzinho, Morro Cortado, Aranha, Chafariz Urubama, Rodeio, Céu Azul, Minadouro 2, Sete Porcos, Morrinhos, Tanque do Padre, Capão Verde, Campina II, Jejum, Coitinho, São Gonçalo II, Sesmaria Fazenda Grande (Barreirão, Capão de Ouro, Carandá, Lagoa Grande, manga e Passagem Velha, Carretão).

Esta raiz ligada a diversas raças e etnias é que traduz o motivo de o poconeano ser um povo que cultua secularmente sua tradição; por exemplo, há os festejos tradicionais, como a festa de Cavalhadas, que acontece durante as festividades alusivas a São Benedito e ao Divino Espírito Santo. Campos (2017, p. 42) aponta que:

A Cavalhada, de origem portuguesa, chegou a Mato Grosso no século XVIII. Trazida para homenagear o terceiro governador da Capitania de Mato Grosso, Luiz Pinto, o evento faz parte das comemorações das festas do Divino Espírito Santo e São Benedito da cidade de Poconé. Milhares de pessoas assistem às apresentações e às lutas que são travadas entre as duas nações – Moura e Cristã – inspiradas em modelos eurocêntricos de histórias da literatura universal.

Outra manifestação cultural marcante na comunidade poconeana é a tradicional dança folclórica dos mascarados, que, como Campos (2017, p. 43) explica, é:

Uma manifestação de estética bastante peculiar, onde somente homens participam da dança realizada em pares de oito a quatorze indivíduos. Todos os participantes são rapazes que fazem os papéis de cavalheiros e de damas. A dança dos mascarados teve origem na contradança europeia e as apresentações duram cerca de uma hora. Neste tempo, ao som de uma banda de instrumentos de metais e sopro, os pares executam diversos movimentos rítmicos que exigem dos participantes esforços físicos.

O grupo dos mascarados sempre apresenta sua dança tradicional nos eventos culturais do próprio município e no estado de Mato Grosso, divulgando sua cultura e encantando os apreciadores.

Sobre a história da educação no município de Poconé, escolhemos um ponto de partida com característica bastante marcante, devido à época em que está situado, à importância que tem a educação e às dificuldades de acesso, sendo uma preciosidade para poucos. Segundo Silva (2018, pp. 119,120), os registros contam que:

O dia 13 de maio de 1912 não é um dia como outro qualquer, nas palavras do articulista é um dia de sorrisos, de festividades, porque é um dia que trouxe a confiança para o povo, que trouxe a luz do saber. (...). Não foram todas as cidades a serem contempladas por um grupo escolar, apenas as principais receberam a sua implantação, as que atendiam aos critérios do Regulamento da Instrução Pública primária de Mato Grosso de 1910. Na época, o Jornal de Poconé destacou a implantação do moderno centro de formação da juventude.

A citação trata da inauguração da primeira escola pública, onde funcionava a escola primária, o Grupo Escolar General Caetano de Albuquerque, fundado com o compromisso de modernizar a educação para a população poconeana. Entretanto, a oportunidade era para poucos cidadãos, ainda mais naquela época, como narra a história da educação no Brasil.

A história ainda traz que esta primeira escola pública encerrou suas atividades em 1922 e só voltou a oferecer o devido serviço em 1926, conforme pesquisa realizada por Santos (2012, p. 48) sobre as escolas reunidas do estado de Mato Grosso.

O Grupo Escolar de Poconé foi fechado pelo Decreto nº 585, de 29 de abril de 1922, pois os resultados atingidos pela instituição não correspondiam “[...] aos intuitos governamentais que lhes ditaram a fundação”. Diante do fato, foi decretado o encerramento de suas atividades, pelo presidente Pedro Celestino Correa da Costa. Para substituir o grupo escolar, foram criadas “[...] três escolas isoladas do sexo feminino e duas do sexo masculino na cidade de Poconé”. (DECRETO, 1922, p. 88). Parece que as escolas reunidas serviram de anteparo para o rebaixamento dos grupos escolares, a fim de que as classes não se desmembrasse se transformado em escolas isoladas.

Figura também, na história da educação do município, o Colégio São Francisco, uma das primeiras escolas de Poconé, que teve como diretor o Frei Bernardino Costa, o qual permaneceu na direção por quase 30 anos. Este colégio tinha como público os filhos de fazendeiros da região, que representavam a aristocracia do município. Foi o Frei Bernardino que se encarregou do ensino, tendo como fundamento a base religiosa, tanto que chegou a encaminhar vários jovens a São Paulo para que se engajassem na formação religiosa e permanecessem a serviço da igreja, assim influenciando a população poconeana em sua formação cristã.

No município, também teve o Colégio de Freiras, além de escolas particulares nas casas das próprias professoras. Em 18 de setembro de 1951, foi criada a Escola Bacharel Ribeiro de Arruda, sendo a primeira a atender o ginásio no município. No ano de 1970, criou-se a Escola Antônio João, com funcionamento do curso normal, seguida pelas Escolas Marechal Rondon e Lisandro.

Já em outra etapa, dados educacionais recentes mostram o número de matrículas e escolas a partir da implantação do Plano de Ações Articuladas, os quais contribuíram para atingir o objetivo da pesquisa. Segue tabela sobre o histórico do número de matrículas nas escolas do município de Poconé de 2007 a 2019.

**Tabela 7 – Quantidade de matrículas e escolas do município de Poconé entre os anos 2007 e 2019.**

Ano	Rede	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	EJA	Total	Total Geral	Escolas	
		Creche	Pré-Escola	1º ao 5º ano	6º ao 9º ano					Urb	Rur
2007	Est.	-	-	1706	1812	1419	638	5575	9.017	9	2
	Mun.	237	369	1299	788	-	-	2693		8	33
	Privada	-	256	313	119	61	-	749		3	-
2008	Est.	-	-	1684	1775	1439	669	5567	8.946	9	2

	Mun.	277	228	1309	839	-	-	2653		8	33
	Privada	-	202	344	119	61	-	726		3	
2009	Est.	-	-	1631	1619	1377	822	5449	<b>8.780</b>	9	2
	Mun.	541	33	1207	741	-	-	2522		8	33
	Privada	-	222	396	139	52	-	809		3	-
2010	Est.	-	-	1659	1719	1424	979	5781	<b>8.721</b>	9	2
	Mun.	243	403	981	512	-	-	2139		8	33
	Privada	24	216	376	131	54	-	801		3	-
2011	Est.	-	-	1579	1808	1480	998	5865	<b>8.826</b>	9	2
	Mun.	177	573	875	530	-	55	2210		8	33
	Privada	25	206	389	131	-	-	751		4	-
2012	Est.	-	-	1635	1864	1476	1194	6169	<b>9.041</b>	9	2
	Mun.	294	598	867	504	-	-	2263		9	26
	Privada	50	150	316	93	-	-	609		3	-
2013	Est.	-	-	1574	1800	1527	1194	6095	<b>9.140</b>	9	2
	Mun.	352	664	843	425	-	42	2316		9	27
	Privada	74	163	386	106	-	-	729		4	-
2014	Est.	-	-	1485	1692	1588	1063	5828	<b>9.090</b>	9	2
	Mun.	451	747	813	422	-	-	2433		9	22
	Privada	70	168	442	149	-	-	829		4	-
2015	Est.	-	-	1509	1712	1584	1270	6075	<b>9.329</b>	9	2
	Mun.	554	747	791	330	-	-	2422		9	22
	Privada	80	173	420	159	-	-	832		4	-
2016	Est.	-	--	1516	1759	1407	906	5588	<b>8.946</b>	9	2
	Mun.	602	786	803	277	-	-	2468		9	15
	Privada	84	183	459	164	-	-	890		4	-
2017	Est.	-	-	1437	1697	1463	677	5274	<b>8.517</b>	9	2
	Mun.	666	769	766	317	-	-	2518		8	13
	Privada	74	139	407	105	-	-	725		3	-
2018	Est.	-	-	1496	1785	1424	699	5404	<b>8.628</b>	9	2
	Mun.	677	765	711	194	-	-	2347		7	10
	Privada	94	171	436	176	-	-	877		4	-
2019	Est.	-	-	1413	1680	1401	695	5189	<b>8.388</b>	9	2

	Mun.	667	824	656	164	-	-	2311		8	10
	Privada	96	175	438	179	-	-	888		3	-

Fonte: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>

Analisando-se os números gerais de matrículas do ano 2007, vê-se que havia 9.017 estudantes; já em 2019, havia 8.388, evidenciando-se uma redução de 629 matrículas neste intervalo de 11 anos, o que representa um decréscimo de 7% no quantitativo. A maior oscilação da quantidade de matrículas neste interstício aconteceu em 2015, quando se registrou o maior número de atendimento pelas escolas, alcançando um total de 9.329 estudantes. No ano de 2007, de acordo com os dados do Censo, foi possível verificar que 61,90% das matrículas do município eram da rede estadual, enquanto a rede municipal se responsabilizava por 29,80% e a rede privada atendia apenas na área urbana, com 8,3% das matrículas do município.

Na sequência, observamos a oferta de vagas e os números de 2019, período em que a rede estadual permaneceu com o mesmo percentual de atendimento, enquanto a rede privada passou a atender 10,5% das matrículas e o município reduziu em 2%, voltando a atender 27,60% dos estudantes.

Outro dado interessante verificado foi quanto ao quantitativo de escolas do ano de 2010, sendo a rede estadual constituída de duas escolas na área rural e nove na área urbana. A rede municipal concentrou o número de escolas na área rural, com 33 escolas, tendo oito na área urbana. A rede privada, por sua vez, tinha três escolas apenas na área urbana. Totalizava-se, portanto, o número de 55 escolas para toda a demanda do território. No ano 2018, a rede estadual continuou com as mesmas escolas, e a rede privada foi para quatro, enquanto a rede municipal diminuiu drasticamente o número de escolas na área rural. De 33, voltou para apenas 10 escolas, enquanto que na área urbana diminuiu uma, voltando para sete escolas.

O fechamento de escolas ocorreu em razão da redução do número de alunos, pois foi a rede municipal de ensino que mais perdeu, diminuindo 382 estudantes nestes 11 anos. Outra situação é a de remanejamento ou transferência de alunos entre as escolas existentes, com a expansão do transporte escolar. A polarização dos alunos em uma escola central de cada região foi outra realidade, com a ampliação do transporte e a diminuição do número de escolas para atender à nova política pública educacional, que buscava reduzir os custos, mas acarretava maior sacrifício dos moradores da área rural. Uma das justificativas para estas mudanças sempre gira em torno do aumento das despesas e da redução das receitas, seguidos da necessidade de reestruturação e adaptação à nova realidade.

O município de Poconé, apesar de ser um município de médio porte no estado de Mato Grosso, ainda depende das transferências voluntárias do MEC para implementar melhorias na

educação municipal. Os recursos próprios destinados à educação são escassos diante da necessidade de investimentos para melhoria da infraestrutura e modernização da educação. O surgimento do Plano de Ações Articuladas e a proposta de regime de colaboração, contando com assistência técnica e financeira, acenderam a esperança no setor educacional, que teria oportunidade de acessar recursos extras e assistência técnica que levassem à melhoria da qualidade da educação.

### **3.4 Caracterização educacional e histórica do município de Rosário Oeste**

Por volta de 1750, chegaram à região os primeiros moradores e encontraram povos da nação Bakari, conforme os primeiros relatos sobre o município de Rosário Oeste, tendo a sua fundação um forte elo com a exploração do ouro. Assim descrevem Jesus e Santos (2018, p.5):

Conta-se na historiografia de Mato Grosso que o primeiro movimento colonizador, que se estabeleceu sobre o secular território indígena, onde hoje está a cidade de Rosário Oeste, se deu no ano de 1751 às margens do ribeirão Monjolo, afluente do rio Cuiabá. Distante cerca de 120 quilômetros da Vila de Cuiabá, foi nesse local que Inácio Tourinho e Dona Maria Francisca Tourinho, sua esposa, fundaram o sítio Monjolo, junto ao qual logo se formou um pequeno povoado. Tourinho e Maria Francisca construíram, em meio ao sertão de Mato Grosso, uma capela dedicada à Nossa Senhora do Rosário, na qual colocaram uma imagem dessa santa feita no Rio de Janeiro e, trazida às margens do ribeirão Monjolo, foi que estabeleceu o povoado, denominado Sítio do Monjolo.

Conta-se, ainda, que o sítio Monjolo passou a ser ponto de parada aos viajantes que seguiam ao Arraial do Ouro, hoje a cidade de Diamantino, e que, após 1812, com a morte do Sr. Inácio e Dona Maria, as pessoas começaram a abandonar o povoado. Jesus e Santos (2018, p.4) explicam que

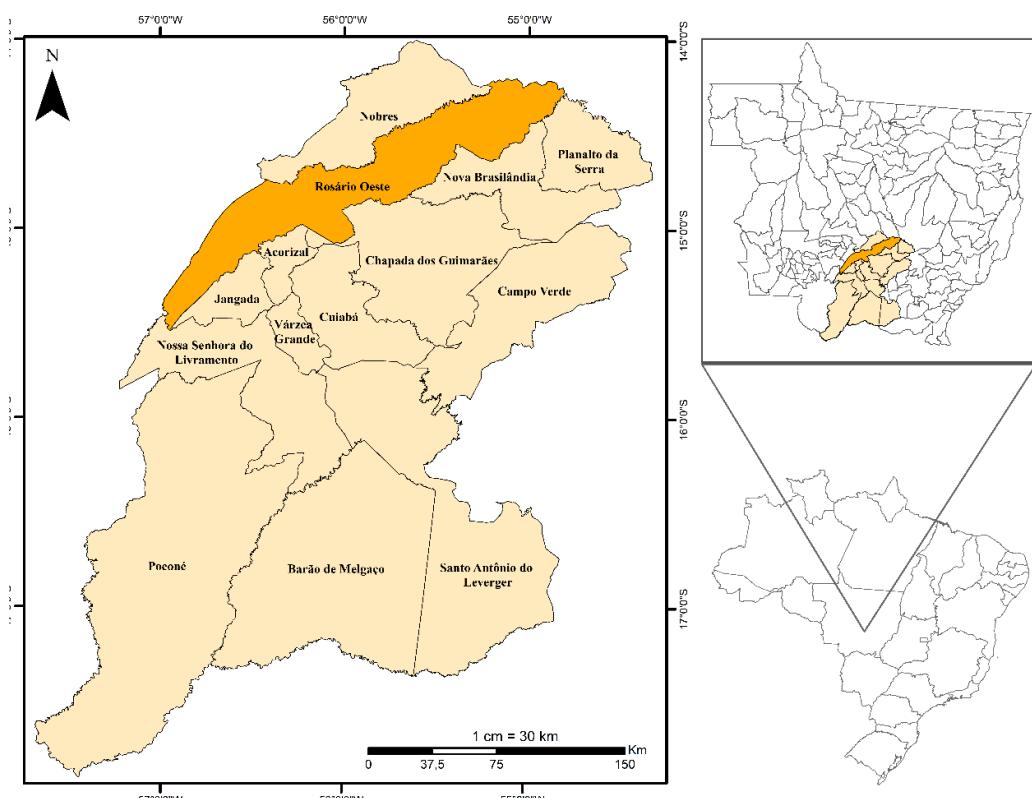
A concessão de sesmaria à margem direita do rio Cuiabá próximo do povoamento inicial muito influenciou nesse processo. Por conta da concessão, o Capitão Pedro da Silva Prado, juntamente com o tenente Coronel Victorino Lopes Macedo e Marcelino Rodrigues de Toledo, favorecidos pela carta de sesmaria, fundaram ali um novo povoamento denominado Nossa Senhora do Rosário.

A partir da cedência destes novos terrenos, começou o deslocamento das pessoas para o novo povoado, onde hoje fica a sede da cidade de Rosário Oeste; o sítio Monjolo, local onde tudo começou, passou a ser um dos bairros da cidade. Desde o início do povoamento do município, houve várias mudanças em termos de formação político-administrativa, de dimensão da área e divisa territorial, além da caracterização do próprio território. Uma das mudanças ocorridas está regulamentada pelo Decreto nº 30, de 26 de agosto de 1833, que foi a criação do Distrito de Nossa Senhora do Rosário do Rio Acima, ainda como parte do município de Cuiabá.

Em 26 de junho de 1861, pela Lei Provincial nº 8, desmembrou-se de Cuiabá o Distrito de Nossa Senhora do Rio Acima, sendo elevado à categoria de vila; em 7 de janeiro de 1865, instalou-se como sede de Nossa Senhora do Rosário do Rio Acima. Posteriormente, em 11 de junho de 1915, a Lei Estadual nº 694 trouxe a denominação de Rosário Oeste, perdendo-se as nomenclaturas Nossa Senhora e Rio Acima. Em 16 de julho de 1918, Rosário Oeste foi elevada à condição de cidade.

O município sofreu várias transformações em sua territorialidade, como a de 1933, quando ficou constituído como distrito sede; quatro anos depois, sua divisão territorial ficou com três distritos, sendo a própria sede Rosário Oeste, e ainda Araras e Nobres. Em 31 de dezembro de 1943, o Distrito de Araras passou a chamar-se de Bauxi. Cinco anos mais tarde, pela Lei Estadual nº 166, de 25 de outubro de 1948, foram criados os Distritos de Arruda e Praia Rica.

No dia 15 de dezembro de 1953, com a Lei Estadual nº 701, o Distrito de Praia Rica foi transferido ao município de Chapada dos Guimarães. Depois de 10 anos, a região foi desmembrada mais uma vez, criando-se o município de Nobres pela Lei Estadual nº 1.943, de 11 de novembro de 1963. Daí, somente em 6 de novembro de 1978, a Lei Estadual nº 4.011 criou o Distrito de Marzagão e anexou-o ao município de Rosário Oeste.



**Figura 3: Mapa da Baixada Cuiabana com identificação do município de Rosário Oeste**

De acordo com o IBGE, o município de Rosário Oeste possui uma extensão territorial de 7.475.563 km<sup>2</sup>, e uma de suas peculiaridades está na grandeza de seus limítrofes, fazendo divisa com 13 municípios de Mato Grosso: ao norte, os municípios de Nobres, Santa Rita do Trivelato e Paranatinga; do lado sul, Porto Estrela, Nossa Senhora do Livramento, Jangada, Acorizal e Cuiabá; do lado leste, Chapada dos Guimarães, Nova Brasilândia e Planalto da Serra; e do lado oeste, com Alto Paraguai e Barra do Bugres.

Segundo o Censo do IBGE/2010, a população de Rosário Oeste era de 17.679 habitantes, ocupando a 39<sup>a</sup> posição do *ranking* populacional de Mato Grosso. Já a estimativa de 2019 foi de 17.151 habitantes, apontando uma redução de 3% em relação à população do ano 2010. A densidade demográfica é de 2,31 hab/ km<sup>2</sup>, sendo que 60,20% da população residem na área urbana, enquanto 39,80% ocupam a área rural.

O município de Rosário Oeste, de acordo com o Relatório de Estatística do Vale do Cuiabá (2016, p. 235), tem 26 assentamentos, com 1.925 famílias assentadas, criados entre os anos de 1996 e 2007. Só em 2003, 21 foram criados, marcando a vitória daquelas pessoas, que estavam em busca de uma propriedade para produzir e assim melhorar sua qualidade de vida. Pode-se considerar o município como, caracteristicamente, ruralista, devido ao engajamento que tem com o campo.

Na região leste do município de Rosário Oeste, estão as Serras de Marzagão, Canguinha e São Joaquim, região que faz a divisão das Bacias Amazônica e Platina. Na região oeste, está a Serra do Tombador. Nesta região, existe uma zona tectônica com a presença de calcário e dolomito. A formação geológica é de coberturas dobradas do proterozoico e dos Grupos Alto Paraguai e Cuiabá.

Um dos primeiros e principais marcos históricos relacionados à educação do município de Rosário foi a implantação de um grupo escolar. Tratava-se de um processo de institucionalização do ensino primário na época, utilizando-se de um projeto moderno – o grupo escolar – como modelo padrão, sinônimo de instituição que oferecia uma boa educação e que difundia a cultura e seus ideais republicanos. Cossato e Trevisan (2011, p. 11.331) apresentam a época deste feito histórico em Rosário Oeste, dizendo que:

O Grupo Escolar Presidente Marques da cidade de Rosário Oeste foi criado pelo presidente de Estado de Mato Grosso Dr. Joaquim Augusto da Costa Marques, por meio de decreto nº 297 de 17 de janeiro de 1912 e instalado a 1º de agosto do mesmo ano. O prédio onde a instituição escolar foi instalada era a antiga residência do Comendador Gabriel de Moraes e Souza, rico fazendeiro da região.

A implantação desses modelos de grupos escolares aconteceu após reformulação do sistema educacional mato-grossense, baseado no modelo que já tinha sido implantado no estado

de São Paulo (COSSATO e TREVISAN, 2011). Em pesquisa realizada por Santos (2012), constatou-se que, na época, o grupo escolar acomodou 282 estudantes e oito professores.

Ainda em relação ao atendimento do Grupo Escolar Presidente Marques, havia muita oscilação no número de matrículas, com diminuição no atendimento de pessoas na faixa etária de estudo. A mesma escola que, em 1912, atendeu 282 estudantes, no ano 1919, tinha apenas 154; em 1922, atendeu somente 94; e, em 1925, teve 232 estudantes (SANTOS, 2012, pp. 46-47).

Conforme levantamento realizado por Oliveira (2009) sobre as reformas educacionais e a institucionalização dos grupos escolares entre os anos 1910 e 1930 no estado de Mato Grosso, em 1927, o Grupo Escolar Presidente Marques de Rosário Oeste atendia 136 estudantes, sendo metade do sexo masculino e a outra metade do sexo feminino, tendo havido uma queda drástica no número de atendimentos naqueles tempos remotos.

Rosário Oeste ainda se destacou na década de 1950 pelo processo de expansão de escolas na área rural para atendimento da população que vivia em comunidades mais longínquas, sendo que até hoje o município possui quase 40% de sua população na área rural. Foi em 1955 que, segundo pesquisa de Furtado *et al.* (2017), Rosário Oeste implantou 73 escolas na área rural, sendo naquele ano o município do estado de Mato Grosso que mais implantou escolas no campo.

Voltamos a um passado mais recente para falar sobre a educação no município de Rosário Oeste e escolhemos partir do ano de 2007, por ser a data de implantação do Plano de Ações Articuladas. Com a Resolução FNDE 29/2007, o município foi classificado como prioritário, devido ao resultado do IDEB ter sido abaixo da média nacional.

Apresentamos a seguir uma série histórica sobre as matrículas e o número de escolas no município de Rosário Oeste, desde 2007 até 2019.

**Tabela 8 – Quantidade de matrículas e escolas do município de Rosário Oeste entre os anos 2007 e 2019.**

Ano	Rede	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	EJA	Total	Total Geral	Escolas	
		Creche	Pré-Escola	1º ao 5º ano	6º ao 9º ano					Urb	Rur
2007	Est.	-	-	573	758	502	757	2.590	4.895	5	-
	Mun.	96	145	984	695	-	-	1.920		3	19
	Privada	-	158	185	42	-	-	385		3	-
<hr/>											
2008	Est.	-	-	481	634	643	593	2.351	4.567	5	-
	Mun.	96	120	815	695	-	11	1.737		3	22

	Privada	24	120	250	85	-	-	479		3	-
2009	Est.	-	-	452	671	681	534	2.338	<b>4.539</b>	5	-
	Mun.	50	287	847	621	-	-	1.805		3	17
	Privada	-	120	189	87	-	-	396		3	-
2010	Est.	-	-	626	852	689	848	3.015	<b>4.916</b>	5	-
	Mun.	99	281	682	544	-	-	1.606		4	8
	Privada	-	-	108	158	29	-	295		3	-
2011	Est.	-	-	562	884	779	1.109	3.334	<b>5.102</b>	5	-
	Mun.	94	260	662	450	-	-	1.466		4	8
	Privada		--	109	172	21	-	302		3	-
2012	Est.	-	-	521	815	858	1.317	3.511	<b>5.375</b>	5	-
	Mun.	127	301	683	461	-	-	1.572		4	8
	Privada	-	86	191	15	-	-	292		3	-
2013	Est.	-	-	533	799	791	1.024	3.147	<b>4.922</b>	5	1
	Mun.	82	407	722	427	-	-	1.638		4	8
	Privada	10	-	127	-	-	-	137		3	-
2014	Est.	-	-	559	686	778	899	2.922	<b>4.338</b>	5	1
	Mun.	89	274	652	401	-	-	1.416		4	8
	Privada	-	--	-	-	-	-	-		-	-
2015	Est.	-	-	552	856	747	743	2.898	<b>4.288</b>	5	2
	Mun.	132	308	572	172	-	-	1.184		4	8
	Privada	25	11	144	-	-	26	206		3	-
2016	Est.	-	-	545	751	695	604	2.595	<b>4.022</b>	5	2
	Mun.	123	328	541	185	-	-	1.177		4	7
	Privada	-	65	130	23	-	32	250		3	-
2017	Est.	-	-	464	753	660	724	2.601	<b>4.182</b>	5	2
	Mun.	167	455	534	241	-	-	1.397		4	7
	Privada	3	10	133	38	-	-	184		3	-
2018	Est.	-	-	460	719	649	773	2.601	<b>3.794</b>	5	2
	Mun.	17	353	469	226	-	-	1.065		3	7
	Privada	11	-	117		-	-	128		2	-
2019	Est.	-	-	465	687	625	736	2.513	<b>3.999</b>	5	2
	Mun.	235	403	431	253	-	-	1.322		3	5

	Privada	15	102	47	-	-	164		3	-
--	---------	----	-----	----	---	---	-----	--	---	---

Fonte: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>

O município de Rosário Oeste, em 2007, de acordo com o levantamento das matrículas registradas no Censo Educacional/2007, tinha um total de 4.895 estudantes, distribuídos da seguinte forma: 2.590 na rede estadual, atingindo uma média de 52,90%; a rede municipal tinha 1.920 matrículas, chegando a atender uma média de 39,2%; e a rede privada contava com 385 matrículas, sendo responsável por 7,90% das matrículas no município.

Em 2008, o número de matrículas começou a diminuir no território municipal, sendo registradas 4.567 matrículas. Em 2009, ainda foi menor, com 4.537, aumentando a partir de 2010 e atingindo 4.916, até chegar ao maior número de matrículas em 2012. Ao analisarmos o intervalo de 2007 a 2019, percebemos que, em 2012, somente a rede estadual teve 3.511 matrículas; destas, havia um total de 1.317 da Educação de Jovens e Adultos. Esse foi um ano voltado à inclusão das pessoas que não tiveram a oportunidade de frequentar a escola no tempo de criança e na juventude, tendo sido computados 5.375 estudantes nas três redes de ensino.

Ainda sobre 2012, a rede estadual foi responsável por 65,30% das matrículas, e a rede municipal, por 29,30%, enquanto que a rede privada encolheu a oferta e atendeu apenas 5,40% das matrículas no município. A partir de 2013, o número de matrículas foi diminuindo ano após ano e fechou 2019 com um total de 3.999 matrículas. Se compararmos 2007, ano considerado inicial para a pesquisa, com o ano final, que é 2019, houve uma diferença de 896 estudantes, apresentando-se uma regressão de 18,30% no intervalo de 11 anos.

Quanto à oferta das redes de ensino, o estado expandiu o atendimento, passando a ser responsável por 63% das matrículas. Já o município matriculou 33% dos estudantes, e a rede privada encolheu a capacidade de atendimento, sendo responsável por apenas 4% das matrículas.

Quando analisamos o número de escolas que atendem os estudantes no município, vemos que houve uma grande alteração no quadro. Em 2007, havia 30 escolas que ofertavam o ensino básico: o estado com cinco localizadas na área urbana, o município com mais três na área urbana e 19 na área rural, e a rede privada disponibilizava três unidades de atendimento somente na área urbana.

Para o ano de 2008, houve alteração no quadro de oferta, pois o município ampliou o número de escolas e chegou a ter um total de 33 escolas, a maioria na área rural. Quando comparamos os dados de 2007 com os de 2019, constatamos que houve uma enorme oscilação na estrutura de atendimento do município, restando apenas 18 unidades escolares em 2019,

tendo a rede estadual cinco unidades na área urbana e duas na área rural. O município optou por fechar a maioria das escolas na área rural, passando a ter apenas cinco, e continuou com as mesmas três na área urbana. A rede privada não alterou o quadro de atendimento, permanecendo com as mesmas três escolas.

Percebe-se que o fechamento de unidades escolares na área rural foi bastante expressivo neste interstício, totalizando um total de 15 escolas. Ao compararmos com o ano que mais teve escola em funcionamento – 2008, com 22 unidades –, chegamos à conclusão de que houve fechamento de 32% dos prédios escolares, planejamento organizado em razão da polarização das escolas na área urbana e em comunidades com o maior número de estudantes. Também foi possível notar que a rede estadual de educação ampliou o atendimento na área rural com a abertura de duas escolas, uma em 2013 e outra em 2015, no processo de estadualização de escolas municipais.

O município de Rosário Oeste fez a opção pela urbanização da educação aos estudantes da área rural, escolhendo o uso do transporte escolar e diminuindo as unidades de ensino em comunidades e assentamentos rurais, mediante polarização no setor urbano. São mudanças políticas na educação que ocasionaram vários impactos na vida das pessoas das comunidades, acarretando a necessidade de deslocamento de seus locais até os polos criados para receber os estudantes. Com os profissionais da educação, foi da mesma forma, pois tiveram que buscar outros locais para desempenhar suas atividades e até mesmo correr o risco de diminuição da carga horária ou trabalhar em mais de um local.

Conhecer o processo histórico dos municípios, a cultura, a população, o comportamento e as políticas educacionais adotadas por cada um, faz com que percebamos as semelhanças e também a diversidade e as metodologias adotadas para chegarem aos resultados de melhoria do ensino e da aprendizagem.

#### **4 O PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DO PAR NOS MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS**

Esta etapa da pesquisa leva-nos a compreender como se deram o planejamento e o acompanhamento do Plano de Ações Articuladas nos municípios prioritários da Baixada Cuiabana. Refletimos sobre o PAR a partir dos sujeitos desta pesquisa, pessoas que, por um determinado período, receberam a incumbência de participar do processo como responsáveis. Assumiram como gestores educacionais e/ou técnicos da área educacional e muito contribuíram com o desenvolvimento desta pesquisa, proporcionando conhecimentos a respeito da implantação e do monitoramento do PAR.

A análise teve como base as entrevistas semiestruturadas realizadas com os sujeitos da pesquisa: os atuais dirigentes municipais de educação, ex-dirigentes e técnicos responsáveis pelo Plano de Ações Articuladas nas Secretarias Municipais de Educação dos três municípios prioritários. Foram analisadas 11 entrevistas, com os seguintes entrevistados: uma técnica, atual dirigente municipal de Educação, e um ex-dirigente do município de Planalto da Serra; em Poconé, além da técnica responsável pelo PAR e a atual dirigente municipal de Educação, participaram também duas ex-dirigentes; de Rosário Oeste, foram quatro ex-dirigentes municipais de Educação. As entrevistas aconteceram entre os dias 29 de junho e 16 de julho de 2020, utilizando-se o recurso tecnológico Skype, devido à pandemia, que requeria distanciamento social como prevenção à proliferação do coronavírus. Estas entrevistas tiveram o consentimento dos sujeitos, informados de que as conversas seriam gravadas e transcritas na sua integralidade.

Para a realização da análise, teve-se como base teórica a análise de conteúdo de Bardin, que trata de:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. (BARDIN, 2011, p. 48).

Uma das etapas foi organizar, a partir das entrevistas, as unidades de análise e suas unidades de registro correspondentes, as quais foram classificadas em quatro grupos, com a estratégia de buscar respostas aos objetivos específicos e com a interpretação de cada um desses grupos nos devidos capítulos de abordagem do tema. Ainda no processo de organização para análise de dados, foram extraídas das entrevistas as unidades de contexto correspondentes a cada unidade de registro, um trabalho instigante que envolveu leitura e exploração das várias entrevistas para se chegar à unidade de contexto. Esta “deve ser considerada e tratada como a unidade básica para a compreensão da codificação da unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões (superiores às da unidade de registro) são excelentes para a compreensão do significado exato da unidade de registro” (FRANCO, 2011, p. 50).

Foi com base na análise de conteúdo e em todas as suas categorizações que o primeiro quadro foi organizado, com o intuito de trazer o tema Plano de Ações Articuladas para reflexão e compreensão dos processos de planejamento e monitoramento.

**Quadro 3 – Planejamento e monitoramento do Plano de Ações Articuladas**

Unidade de análise/ categorias	Unidades de registro/UR	Unidade de contexto/UC
-----------------------------------	-------------------------	------------------------

Planejamento e monitoramento do PAR.	<p>Criação de comitê</p> <p>Diagnóstico da educação</p> <p>Acompanhamento do PAR</p>	<p>Obrigatório constituir o comitê, a equipe, não é? Era feita de forma presencial a elaboração, aí, eu participei no primeiro ciclo. Eu lembro bem que era obrigatório fazer o monitoramento no sistema, não é? A gente reunia a equipe da comissão e ia avaliando. (Técnico 1/PS/1º, 2º e 3º ciclos).</p> <p>Vale a pena isso, pois só através do PAR se consegue. Não adianta a gente pensar que vai conseguir de outra forma, que não vai. Então, é de muita importância, sim, porque o município pobre, igual a Planalto da Serra, depende das verbas federais, e elas só vêm através do PAR mesmo. (Gestor 1/PS/3º ciclo)</p> <p>A montagem das comissões, a discussão com a comissão... Tinha o comitê, e tinha a comissão técnica para a montagem do PAR. Houve bastante discussão nessa questão, que até virou um chavão, “agora tudo é através do PAR”, “não faz nada se não estiver no PAR”. Então, foi uma coisa que ficou bastante forte na época, e aí as ações foram planejar, direcionadas de acordo com o programa, com o plano, como ele orientava. (Gestor 3/PS/2º ciclo)</p> <p>O PAR é imprescindível, o PAR é necessário, até por causa dessa situação. O município de Poconé, em termos de arrecadação, é um município pobre, muito pobre. (Gestor 7/PO/2º ciclo)</p> <p>A Secretaria de Educação estava na coordenação desse planejamento, no coletivo, juntamente com outras Secretarias, foi bastante participativa. Representantes das comunidades, conselhos, conselhos tutelares, enfim, teve bastante representatividade de vários segmentos que participaram do plano, do planejamento do PAR. (Gestor 7/PO/2º ciclo)</p> <p>Esse planejamento foi com muitas dificuldades, porque a gente fez a comissão, mas, para reunir esse pessoal para tratar desses assuntos, foi com muito sacrifício. Você fazia os convites, marcava as reuniões, aparecia um ou outro, e os demais, nada. A gente ia fazendo da maneira que dava, porque não tinha como você reunir todo mundo, e discutir essa ação ficava praticamente em cima da Secretaria. No diagnóstico, foi mais fácil, mas as outras etapas são mais complicadas, não é? Na elaboração e no monitoramento, foi praticamente quase que zero – o monitoramento, principalmente. (Gestor 8/RO/2º ciclo)</p> <p>O programa é legal, bom, bonito, mas não funcionou por causa dessa diversidade, da diferença que tem, tanto na estrutura física, todo tipo de estrutura, de sistema... Nossa estrutura era muito carente, então, veio o PAR. Pensava numa outra estrutura, que nós não tínhamos aqui. (Gestor 9/RO/1º ciclo).</p> <p>Como as escolas rurais não tinham participação do estado e tinham muitos alunos, e o município é pobre, sem dinheiro, o que eu fiz com minha equipe gestora? Fomos até a Secretaria de Estado de Educação, pedimos que eles assumissem as escolas rurais. (Gestor 9/RO/1º ciclo)</p>
--------------------------------------	--	---

		Foi criado o comitê, inclusive, eu participei, mas o monitoramento ficou só nas boas intenções. Na verdade, a gente não tinha estrutura para isso, ficou legalizado, mas, no preenchimento do sistema, de abastecimento, na prática, nós tivemos dificuldades. Então, o monitoramento não aconteceu na verdade. (Gestor 11/RO/2º ciclo).
--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas transcritas.

Em análise dos depoimentos dos entrevistados, fica evidenciado que as Secretarias Municipais de Educação cumpriram com as exigências estabelecidas pelo Decreto 6.094 (BRASIL, 2007a) e com o termo de compromisso a que aderiram. Na etapa em que os sujeitos expõem a forma como foram o planejamento e o monitoramento, um dos depoimentos mostra que:

A Secretaria de Educação estava na coordenação desse planejamento, no coletivo, juntamente com outras Secretarias, foi bastante participativa. Representantes das comunidades, conselhos, conselhos tutelares, enfim, teve bastante representatividade de vários segmentos que participaram do plano, do planejamento do PAR. (GESTOR 7/PO/2º ciclo)

Na fala do entrevistado, fica a indicação de que o processo aconteceu com a participação da comunidade, opinião enfatizada pela maioria, com exceção de um dos entrevistados, que diz que o convite foi feito, houve a criação do comitê, porém, as pessoas não se prontificaram a participar do planejamento. Como bem coloca o Gestor 8/RO/2º ciclo, “esse planejamento foi com muitas dificuldades, porque a gente fez a comissão, mas, para reunir esse pessoal para tratar desses assuntos, foi com muito sacrifício. Você fazia os convites, marcava as reuniões, aparecia um ou outro, e os demais, nada”.

Percebe-se também a coordenação dos três municípios pela Secretaria. Porém, no que tange à participação da comunidade no processo de formulação das políticas, tivemos relatos apenas do município de Rosário Oeste, onde a comunidade tem se isentado de participar da construção do PAR. Para entender tal situação, é necessário que se analise o processo histórico de abertura da participação da comunidade, considerando-se “a importância da figura gestora em agir democraticamente, em reconhecimento do papel indispensável de todos os sujeitos, espaços e segmentos sociais envolvidos no processo educativo” (FERREIRA, 2018, p. 100). É necessário estimular a participação das pessoas, é preciso dar-lhes voz; as pessoas precisam sentir-se importantes e úteis neste processo.

Diante dos depoimentos, ficou claro que o planejamento aconteceu com a participação de vários segmentos da sociedade. No entanto, na fala de alguns entrevistados, são apontadas as dificuldades do acompanhamento e monitoramento das ações do PAR, por causa da própria estrutura da Secretaria. Como diz o Gestor 11/RO/2º ciclo, “foi criado o comitê, inclusive, eu participei, mas o monitoramento ficou só nas boas intenções. Na verdade, a gente não tinha estrutura para isso, ficou legalizado, mas, no preenchimento do sistema, de abastecimento, na prática, nós tivemos dificuldades. Então, o monitoramento não aconteceu na verdade. (Gestor 11/RO/2º ciclo).

estrutura para isso, ficou legalizado, mas, no preenchimento do sistema, de abastecimento, na prática, [...] o monitoramento não aconteceu”. Para Souza (2010, p. 69):

O planejamento como recurso primeiro para a gestão é proposto de modo claro e pedagógico pelo PAR, no sentido de promover a participação de todos os interessados, objetivando a implementação de ações que garantam uma noção de conjunto articulado como política pública para a educação.

Entende-se, na fala de alguns entrevistados, que, devido às poucas ações liberadas ao município, não havia necessidade de priorizá-las, uma vez que a Secretaria não tinha servidores disponíveis em sua estrutura para dedicar àquela demanda. Em se tratando do monitoramento, vimos que, pelo baixo número de servidores públicos nas Secretarias, esta ação não foi efetivada. Quanto ao planejamento, que Souza (2010) afirma ser uma prioridade do Plano de Ações Articuladas, aconteceu com a participação de representantes da sociedade, conforme orientação do MEC.

Camini (2009, p. 258) diz que “esta estratégia de ação do MEC, propondo a adesão e o envolvimento dos municípios e estados a uma política nacional baseada em diretrizes já estabelecidas, pode caracterizar-se como uma forma de democracia induzida ou consentida”. O mais sensato não seria a adesão a um pacote de ações, mas a participação no processo de formulação dessas ações, as quais deveriam atender, o mais próximo possível, à realidade dos estudantes, tendo em conta sua diversidade, em decorrência da cultura e da própria região em que habitam.

Fica evidente também o descontentamento com a forma como foi implementado o planejamento. Nos dizeres do Técnico 1/PS/1º, 2º e 3º ciclos, foi “obrigatório constituir o comitê, pois percebemos que não restou outra alternativa à equipe municipal, uma vez que a ação era uma determinação do MEC a ser cumprida”. Já o Gestor 3/PS/2º ciclo diz que: “não faz nada se não tiver no PAR [...], direcionado de acordo com o programa”, reforçando que todas as ações de planejamento educacional e de trabalho com a educação estavam voltadas quase exclusivamente ao atendimento do Plano de Ações Articuladas, pensado pelo Ministério da Educação em uma articulação externa ao contexto dos demais entes federados, excluídos do debate desta tão importante política pública. Para Camini (2009, p. 149):

As diretrizes decretadas pelo poder central e assumidas pelos entes federados que aderirem ao Plano de Metas Compromisso invadem a sua esfera de gestão, operando de modo a atingi-los em sua autonomia e podem ser compreendidas também como uma forma de indução e responsabilização dos entes federados por um conjunto de medidas a serem adotadas para melhorar a qualidade do ensino, as quais foram pensadas e articuladas externamente.

Além deste processo de interferência do MEC na atuação dos demais membros entes federados, Camini (2009, p. 259) diz que “essa política de colaboração intergovernamental tem

características de centralização e descentralização, porque a concepção da política ocorreu de forma centralizada, mas ela se materializa de forma descentralizada no âmbito dos estados e municípios”. No tocante à forma centralizadora, quando já se delimitava que o município deveria planejar a educação em seu território, os entrevistados sentiram-se limitados no seu campo de atuação, pois apenas estavam executando tarefas predeterminadas, ações autoritárias que interferiam na autonomia do ente federado. Esta situação ficou clara quando o Gestor 9/RO/1º ciclo disse que:

O programa é legal, bom, bonito, mas não funcionou por causa dessa diversidade, da diferença que tem, tanto na estrutura física, todo tipo de estrutura, de sistema. Nossa estrutura era muito carente, então, veio o PAR, pensava numa outra estrutura, que nós não tínhamos aqui.

O entrevistado apontou que a falta de funcionamento do PAR se deu em razão de a realidade dos municípios ser diferente do que estava proposto no Plano de Ações Articuladas. Existia muita diferença entre os entes federados, ou seja, os municípios não estavam nas mesmas condições, o que dificultava o processo de padronização. Não tinha como determinados projetos darem certo se a realidade não condizia com o planejamento a ser executado.

Neste contexto de implementação da política, com base em Ball e Bowe (1992), Mainardes (2006, p. 49) diz que, no ciclo de políticas:

A primeira faceta, a “política proposta”, referia-se à política oficial, relacionada com as intenções não somente do governo e de seus assessores, departamentos educacionais e burocratas encarregados de “implementar” políticas, mas também intenções das escolas, autoridades locais e outras arenas onde as políticas emergem. A “política de fato” constituía-se pelos textos políticos e textos legislativos que dão forma à política proposta e são as bases iniciais para que as políticas sejam colocadas em prática. Por último, a “política em uso” referia-se aos discursos e às práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas pelos profissionais que atuam no nível da prática.

As ações só se efetivam se existir alinhamento no processo de implementação das políticas públicas. O que é proposto só funciona se é da vontade dos atores locais e articuladores, e precisa estar instruído na forma legal, assim como o discurso e a prática devem caminhar na mesma direção para que os resultados possam surgir. Para Freitas (2018), este é o processo de alinhamento, quando as leis passam a regulamentar a responsabilização, definir as metas e seus cumprimentos, o acesso aos recursos e programas, e, inclusive, a criar pressão sobre os gestores.

Segundo Abrucio (2010, p. 56), “o arremedo de federalismo cooperativo serviu mais para reduzir intervenções centralizadoras que retirassem a autonomia dos governos subnacionais, do que para aumentar a colaboração intergovernamental com vistas à melhoria e expansão da educação no Brasil”. Esta característica é perceptível nos depoimentos, quando os

sujeitos declararam a necessidade de seguir o padrão estabelecido no PAR, o que muitas vezes não atendeu às suas necessidades; porém, em virtude da adesão a termos de compromisso e decretos, viram-se na obrigação de alinhar-se aos padrões exigidos pelo MEC. Mais ainda, desse alinhamento, dependia o aporte financeiro de que os municípios tanto necessitavam, situação que reforça a ideia de Freitas (2018) de que o recurso financeiro foi uma forma de também forçar a conformidade às políticas do governo.

Vejamos alguns depoimentos que refletem esta necessidade financeira do município, que apresenta o Plano de Ações Articuladas como única alternativa de recursos financeiros para desenvolver as melhorias em prol da qualidade da educação. Neste caso, o Gestor 1/PS/3º ciclo diz que:

Vale a pena isso, pois só através do PAR consegue, não adianta a gente pensar que vai conseguir de outra forma, porque não vai. Então, é de muita importância, sim, porque o município pobre, igual ao Planalto da Serra, depende das verbas federais, e elas só vêm através do PAR mesmo.

Poderemos comprovar a importância do relato do sujeito quando analisarmos a Tabela 14, no Capítulo 4, a qual mostra o levantamento dos termos de compromisso e convênio firmados entre o município de Planalto da Serra e o MEC/FNDE de 2007 a 2019. Como bem relata o sujeito, para um município pobre, todo recurso financeiro suplementar pode fazer muita diferença na qualidade da educação.

Para o Gestor 7/PO/2º ciclo, “o PAR é imprescindível, o PAR é necessário, até por causa dessa situação, o município de Poconé, em termos de arrecadação, é um município pobre, muito pobre”. Souza (2010, p. 121) diz que “a baixa capacidade de arrecadação dos municípios e as desigualdades entre os sistemas de ensino não são levadas em conta nas metas do IDEB, e os recursos são mesmo imprescindíveis”.

Como enunciado pelo sujeito do município de Poconé, foi apontada a mesma baixa capacidade financeira para se investir na educação municipal, demonstrando a dependência do município no que se refere à transferência de recursos da União e à efetivação do regime de colaboração. Esta será analisada com base na Tabela 17, no Capítulo 4, que indica os termos de compromisso e convênios firmados entre o município de Poconé e o FNDE/MEC, originados do PAR, de 2007 a 2019, tendo como objetos construção, aquisição de ônibus escolares, mobiliários e equipamentos, o que demonstra a importância do PAR para este município da Baixada Cuiabana.

Na mesma linha de apresentação da baixa capacidade financeira dos municípios, o sujeito entrevistado do município de Rosário Oeste, o Gestor 9/RO/1º ciclo, disse que, “como as escolas rurais não tinham participação do Estado e tinham muitos alunos, e o município

pobre, sem dinheiro, o que eu fiz com minha equipe gestora? Fomos até a Secretaria de Estado de Educação, pedimos que eles assumissem as escolas rurais". Neste caso, percebemos que o município estava com uma demanda à qual não conseguia atender com a qualidade necessária. Diante da trágica situação, criou-se uma espécie de colaboração entre o estado e o município, com a transferência de responsabilidade.

Sabemos que os municípios, apesar de possuírem "estruturas pouco aparelhadas e desprovidas de recursos" (ADRIÃO, GARCIA, 2008, p. 786), têm expandido o atendimento educacional. Prova disso foi a ampliação do número de matrículas em relação à rede estadual. Pesquisa ao banco de dados do INEP/Censo Escolar sobre a educação básica regular mostrou que a rede municipal do estado de Mato de Grosso ampliou em 8,5% o número de matrículas, enquanto a rede estadual diminuiu em 12,90% o número de matrículas entre 2007 e 2019. Um dos motivos que sustentam a expansão da rede municipal de ensino é que boa parte das melhorias que têm acontecido nos municípios se deve aos investimentos realizados por meio do Plano de Ações Articuladas.

Analizando o montante de termos de compromisso e convênios firmados com o MEC/FNDE no intervalo de 2007 a 2019, constatamos que o município de Rosário Oeste firmou termos e convênios totalizando R\$ 5.690.874,65, após atualização no módulo calculadora do cidadão do Banco Central do Brasil, tendo como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor-IBGE.

A partir desses três depoimentos, representando cada um dos municípios, depreendemos que não tinham alternativas a não ser a adesão ao "programa de apoio técnico e financeiro voltado prioritariamente aos municípios com piores desempenhos, desde que aceitem se submeter a certas medidas, aqui caracterizadas como de responsabilização (accountability)" (ADRIÃO, 2008, p. 786). A adesão ao programa do MEC por parte dos municípios leva em conta o acesso ao recurso e os projetos de melhoria da qualidade da educação. Dada a realidade dos municípios pesquisados, que são carentes de recursos financeiros, trata-se de um grande avanço na educação municipal, uma vez que são recursos extras que entram nos cofres públicos da educação, mesmo que já tenham seus destinos estabelecidos pelos termos de compromisso.

Neste primeiro momento, constatamos que os três municípios prioritários realizaram o diagnóstico e planejaram as ações do PAR, conforme obrigações declaradas no termo de adesão. O processo aconteceu com o envolvimento das equipes técnicas e a participação da comunidade, apesar da resistência de alguns membros da comunidade em tomar parte nas ações, como apontou o Gestor 8/RO/2º ciclo, de Rosário Oeste, único município que declarou dificuldade na participação da comunidade.

As regras foram condições impostas para que os municípios pudessem acessar a assistência técnica e financeira. Outro critério estabelecido foi a participação em avaliações externas, publicações das informações e alcance das metas projetadas no IDEB, no que os municípios se envolveram, como demonstram os recebimentos de recursos financeiros originados do PAR, conforme mencionado nas Tabelas 14, 17 e 20.

#### **4.1 A influência do PAR no planejamento educacional dos municípios prioritários da Baixada Cuiabana**

Esta etapa da pesquisa tem como objetivo identificar os projetos implantados nos municípios prioritários da Baixada Cuiabana que culminaram na busca dos resultados do IDEB, uma vez que o Plano de Ações Articuladas veio para dar apoio técnico e financeiro, mas os municípios precisavam assumir suas responsabilidades e planejar as ações necessárias para melhoria do processo educacional. Sabemos que a busca da qualidade da educação se dá de forma planejada e organizada; mesmo assim, requer tempo para que os resultados surjam e possam ser vislumbrados pela comunidade. Para saber se existiram e/ou existem os projetos ou quais as estratégias utilizadas, os sujeitos foram questionados sobre quais projetos e/ou ações foram implantados no município com a intenção de melhorar a qualidade da educação e atingir as metas do IDEB.

A partir das respostas, buscamos compreender o que aconteceu nos municípios durante e após a adesão ao Plano de Ações Articuladas. Com base na fundamentação teórica de Bardin (2011), analisamos o conteúdo, mediante técnicas de tratamento analítico da pesquisa, etapa em que foram classificadas a unidade de análise, a unidade de registro e a unidade de contexto, conforme quadro a seguir.

**Quadro 4 – Projetos implantados a partir do Plano de Ações Articuladas**

Unidade de análise/categorias	Unidades de registro/UR	Unidade de contexto/UC
		<p>Desde que foi implantado o PAR no município, norteou-se, porque a gente fazia um trabalho aleatório. Com a implantação do PAR, a gente começou o planejamento, foi desenvolver as ações, foi uma coisa toda articulada, como diz o PAR, articulada, então, veio a calhar no nosso município. (Gestor 1/PS/3º ciclo)</p> <p>Porque tinha que ser tudo alinhado ao PAR, não podia fazer aleatório. Então, você tinha que alinhar ao planejamento, porque o PAR é uma coisa assim, se não fizesse o PAR, não ganhava nada de recurso do MEC, então, tinham que ser alinhados os planejamentos. (Técnico 1/PS/1º, 2º e 3º ciclos)</p>

<p>Projetos implantados e executados na educação.</p>	<p>Planejamento educacional Projetos educacionais Influência do PAR</p>	<p>Os projetos próprios que sempre tem são projetos locais da escola que são desenvolvidos, por exemplo: tentou-se resgatar o Sete de Setembro, foi um projeto local, trabalhado um mês antes, tudo aquilo de acordo com o tema que é escolhido. Teve este projeto, e teve vários projetos locais, dentro das escolas também. (Técnico 1/PS/1º, 2º e 3º ciclos)</p> <p>O PAR, pelo que eu observo, condiz com a realidade da gestão em nível federal dos recursos, de liberação de recurso. Eu vejo, assim, ele administra e acompanha os recursos federais das obras de benefícios que o Governo Federal libera, mas ao mesmo tempo ele prende, porque os municípios, vamos dizer, a realidade do município como o nosso e de tantos outros que são de baixa arrecadação, com o IDH baixo, com n problemáticas que todo gestor assume, problemas que dificultam muito. (Gestor 4/PO/3º ciclo)</p> <p>Criamos a questão de reforço que teve um programa do Governo Federal que também era a respeito do reforço escolar, mas a gente deu uma sequência, a gente continuou, porque nós vimos o bom resultado que houve no ensino dessas crianças. Quando o professor detecta o aluno com dificuldade, imediatamente é direcionado a outra sala, com professor exclusivo para atender à necessidade do aluno para ver se melhora a qualidade e o IDEB. (Gestor 4/PO/3º ciclo)</p> <p>O PAR traz uma visão de rede da educação pública, o ensino público, que é da rede estadual e municipal, não importa, o ensino público, o foco é a educação pública, o ensino público. Acho que o PAR deu uma forma, certa motivação, certa visão nesta questão da integração das redes no município, de uma forma que considere o ensino no município. (Gestor 7/PO/2º ciclo)</p> <p>O Pnaic não foi uma criação do município, mas o município aderiu ao programa, e, por sinal, foi muito bem trabalhado. Muita participação, juntamente com a coordenação do Pnaic estadual, ajudou bastante. Nossa! Ajudou bastante mesmo, mas, assim, não foi um programa do município. O Pnaic foi um programa nacional. (Gestor 7/PO/2º ciclo)</p> <p>Olha, eu digo o seguinte, acho que tudo que é feito a partir desse momento é influência do PAR. Não tem praticamente quase nada que se faz no município que não seja pelo PAR, a não ser quando é recurso próprio do município e alguma coisa extra que está fora do planejamento, mas tudo pelo PAR. Não tem como você fugir disso. As verbas que vêm do governo, é através do PAR, é influência, praticamente, do PAR. (Gestor 8/RO/2º ciclo)</p> <p>Não vou tirar o mérito do PAR, não. Se a gente não conseguiu, não foi por conta da influência do PAR. De repente, faltou, mas, da nossa parte aqui do município, o PAR alavancou bem, eu acho que ele norteou bem, fez a gente ficar preocupado, até por conta que a gente tinha que construir um resultado em cima do PAR. Eu acho que interferiu bastante, de forma positiva, no município. (Gestor 10/RO/2º ciclo)</p> <p>A própria Secretaria não deu suporte para que ocorresse aquela concretização da ação, ficava na responsabilidade</p>
---	---	---

		daquelas pessoas, se você não atingiu, tinha culpa, um projeto voltado não teve não”. (Gestor 11/RO/2º ciclo)
--	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas transcritas.

A análise dos depoimentos dos sujeitos, nesta etapa da pesquisa, teve como objetivo identificar o planejamento e os projetos implantados na educação municipal para que se atingissem os resultados no IDEB. Um dos entrevistados, do município de Planalto da Serra, disse que: “desde que foi implantado o PAR no município, norteou-se, porque a gente fazia um trabalho aleatório. Com a implantação do PAR, a gente começou o planejamento, foi desenvolver as ações, foi uma coisa articulada, como diz o PAR” (GESTOR 1/PS/3º ciclo). Souza (2010, p. 69) afirma que:

Em municípios pequenos, em que o planejamento nunca se caracterizou como marca forte da gestão educacional, programas e ações quase sempre mudavam “de cor” ao mesmo tempo da pintura das escolas a cada troca de prefeitos, isso para caracterizar as marcas partidárias que em geral desconsideravam propositadamente as orientações da gestão anterior.

A partir do depoimento, pode-se dizer que o Plano de Ações Articuladas veio contribuir para que a Secretaria Municipal de Educação priorizasse o planejamento em ações centradas na melhoria da qualidade da educação. Sabemos que, de acordo com as leis vigentes, todos os municípios são obrigados a planejar suas ações a partir do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), mas que estas peças orçamentárias não dispõem de estratégias específicas para carências administrativas, ou seja, trata-se de um contexto geral.

Portanto, a partir do depoimento, também se nota que as execuções das ações aconteciam aleatoriamente, sem metas, estratégias e objetivos e que o PAR despertou e norteou as ações educacionais. Como o Técnico 1/PS/1º, 2º e 3º ciclos disse: “porque tinha que ser tudo alinhado ao PAR, não podia fazer aleatório. Então, você tinha que alinhar ao planejamento, porque o PAR é uma coisa, assim, se não fizesse o PAR, não ganhava nada de recurso do MEC”. Este depoimento denota a dependência do município quanto às políticas do MEC; após o PAR, suas ações seguiam criteriosamente os comandos do Ministério da Educação, tendo como objetivo receber os recursos financeiros para suprir as necessidades da educação municipal. O planejamento deve ser comprometido com a particularidade e a diversidade que existem no processo de ensino e aprendizagem, a fim de que atenda às prioridades educacionais dos estudantes da rede de ensino.

Outra constatação é que, apesar de os sujeitos dizerem que, após adesão ao PAR, o município começou a fazer os seus planejamentos alinhados às políticas educacionais do MEC, o Técnico 1/PS/1º, 2º e 3º ciclos afirma que “os projetos próprios que sempre tem são projetos

locais da escola que são desenvolvidos”. Este depoimento demonstra que não havia projetos de iniciativa da Secretaria Municipal de Educação que orientassem os planejamentos pedagógicos para melhoria da qualidade da educação junto às escolas. Ficou claro que as escolas é que implementavam seus próprios projetos, deixando ver certa omissão por parte da mantenedora, responsável pela gestão educacional no município.

Nos depoimentos sobre projetos implantados na educação e ligados ao PAR no município de Poconé para melhorar os resultados do IDEB, os entrevistados não citaram ações próprias do município com essa finalidade. Um dos sujeitos entrevistados, o Gestor 7/PO/2º ciclo, quando interpellado a falar dos projetos de melhoria do processo de aprendizagem, disse apenas que: “o Pnaic não foi uma criação do município, mas o município aderiu ao programa, e, por sinal, foi muito bem trabalhado. Muita participação, juntamente com a coordenação do Pnaic estadual, ajudou bastante, [...] mas, assim, não foi um programa do município”. Entende-se que o trabalho foi desenvolvido e que os projetos foram executados não por iniciativa própria, mas como ações propostas pelo Ministério da Educação, denotando dependência de outro ente federado para resolver os problemas locais no setor educacional.

Na mesma entrevista, quando questionado sobre os projetos educacionais do município, o sujeito insistiu em trazer o PAR como projeto maior e disse que “o PAR traz uma visão de rede da educação pública, o ensino público que é da rede estadual e municipal, não importa, [...] o foco é a educação pública, [...] acho que o PAR deu uma forma, certa motivação, certa visão nesta questão da integração das redes no município” (Gestor 7/PO/2º ciclo). No depoimento, deixa transparecer a ausência de projetos próprios que levem o município a agir nos pontos detectados no diagnóstico em que necessitava de um melhor planejamento para buscar os resultados. Observamos que as ações estavam voltadas ao PAR, onde se pensava estar a busca das soluções.

A partir dos depoimentos dos sujeitos entrevistados, vemos que os municípios pesquisados são carentes de pessoal qualificado na elaboração do planejamento educacional. Após relatos das dificuldades técnicas, entende-se que o Plano de Ações Articuladas foi um instrumento que proporcionou melhorias no planejamento das Secretarias Municipais de Educação destes municípios, além de acesso aos recursos financeiros, tão necessários.

Pudemos comprovar tais situações por meio das contradições nas falas dos entrevistados quando relataram as ações executadas no município de Poconé provenientes do PAR e também as ações próprias a partir do diagnóstico. Um destes depoimentos é o do Gestor 4/PO/3º ciclo, que diz:

O PAR, pelo que eu observo, condiz com a realidade da gestão em nível federal dos recursos, de liberação de recurso. Eu vejo, assim, ele administra e acompanha os recursos federais das obras de benefícios que o Governo Federal libera, mas ao mesmo tempo ele prende, porque os municípios, vamos dizer, a realidade do município como o nosso e de tantos outros que são de baixa arrecadação, com o IDH baixo, com n problemáticas que todo gestor assume, problemas que dificultam muito.

O gestor declara que o PAR não condiz com a realidade municipal, mas com as intenções da gestão federal. Ele aponta também que o município se vê atrelado ao modelo e tem dificuldade de desvincilar-se daquele sistema, principalmente por causa da situação financeira, sabendo-se que a arrecadação é baixa; consequentemente, o município possui um IDH abaixo do ideal. No entanto, a dependência financeira e a dificuldade de elaboração e execução de planejamentos educacionais levaram o município a seguir o modelo sugerido pelo MEC, mesmo não sendo sua realidade.

O Gestor 4/PO/3ºciclo cita uma iniciativa do município e diz que uma das ações de melhoria da qualidade da educação na rede municipal foi a continuidade de um dos programas do MEC, o reforço escolar:

Criamos a questão de reforço que teve um programa do Governo Federal que também era a respeito do reforço escolar, mas a gente deu uma sequência, a gente continuou, porque nós vimos o bom resultado que houve no ensino dessas crianças. Quando o professor detecta o aluno com dificuldade, imediatamente é direcionado a outra sala, com professor exclusivo para atender à necessidade do aluno para ver se melhora a qualidade e o IDEB.

Diante das falas dos entrevistados, percebem-se poucas ações próprias dos municípios planejadas com a intenção de orientar as unidades escolares, constatando-se que a maioria das ações citadas estava atrelada ao PAR. Essa situação reforça que os municípios, sozinhos, têm dificuldades em elaborar e executar um planejamento educacional. Daí a necessidade de efetivação de um regime de colaboração, pois pode garantir auxílio aos municípios nas áreas em que mais têm carência, neste caso, o planejamento e acompanhamento da execução das ações educacionais.

Ainda em análise das ações propostas para melhoria da qualidade da educação, desta vez observando o município de Rosário Oeste, o primeiro depoimento mostra a dependência do município quanto às ações do Ministério da Educação. O Gestor 8/RO/2º ciclo diz:

Acho que tudo que é feito a partir desse momento é influência do PAR. Não tem praticamente quase nada que se faz no município que não seja pelo PAR, a não ser quando é recurso próprio do município e alguma coisa extra que está fora do planejamento, mas tudo pelo PA. Não tem como você fugir disso. As verbas que vêm do governo, é através do PAR, é influência, praticamente, do PAR.

O depoimento deixa transparecer que a qualidade da educação do município estava atrelada às ações propostas pelo Plano de Ações Articuladas; se estas não fossem

disponibilizadas, poderia ficar comprometida a melhoria da qualidade da educação. Isso demonstra quanta diferença faz se a União e os estados atuam com políticas de auxílio aos municípios. Neste caso, o PAR permanece desde 2007 auxiliando com ações de financiamentos no transporte escolar, mobiliários e equipamentos, bem como na melhoria da infraestrutura das unidades escolares. O depoimento do Gestor 10/RO/2º comunga com o pensamento sobre a melhoria da educação municipal quando diz que: “o PAR alavancou bem, eu acho que ele norteou bem, fez a gente ficar preocupado, até por conta que a gente tinha que construir um resultado em cima do PAR. Eeu acho que interferiu bastante, de forma positiva, no município”.

Em vista dos depoimentos dos entrevistados, não restou dúvida do quanto foram e continuam sendo benéficas as ações ensejadas pelos municípios por meio do PAR. Ao mesmo tempo, constatam-se poucas ações de iniciativa do próprio município em prol de planejamento e projetos que orientem as escolas em um trabalho para melhoria dos resultados do IDEB.

Disse o Gestor 11/RO/2º ciclo: “a própria Secretaria não deu suporte para que ocorresse aquela concretização da ação, ficava na responsabilidade daquelas pessoas. Se você não atingiu, tinha culpa, um projeto voltado, não teve não”. O depoimento mostra a ausência maior do planejamento da educação municipal quando se trata de implementação de ações, orientação, acompanhamento e avaliação. Nesta fala, fica implícito que as ações aconteciam, mas com iniciativa das escolas e dos professores; caso não alcançassem os resultados, ainda eram cobrados pela Secretaria. No caso, não se trata da autonomia que a escola tem quanto às ações na educação, mas da pouca participação da gestão nos direcionamentos da rede de ensino. Aqui, fica também o alerta sobre as dificuldades financeiras e técnicas no processo de desenvolvimento da educação enfrentadas pelos municípios, o que dá a ver ainda mais sobre a tamanha necessidade das equipes municipais no processo de gestão da educação, devido à ausência de planejamento educacional.

As entrevistas sobre projetos implementados pelos municípios em seu planejamento educacional sugerem que há dependência dos investimentos financeiros em educação nos três municípios prioritários da Baixada Cuiabana, pois os entrevistados tinham o PAR como uma das grandes promessas de assistência técnica e financeira. Os sujeitos afirmaram que o PAR contribuiu financeiramente, fato comprovado pelo levantamento financeiro, conforme demonstrado nas Tabelas 14, 17 e 20. Registraramos também algumas críticas à assistência recebida, já que, diante da carência do município, apesar de todo o recurso recebido, estava claro que a suplementação do MEC/FNDE não resolveria todos os problemas enfrentados, pois além da carência financeira, os problemas se acumulam por muitos anos. Ainda, podemos dizer que os projetos implantados e executados na educação dos municípios prioritários pesquisados

ficaram limitados ao orientado pelo Ministério da Educação, fazendo parte do Plano de Desenvolvimento da Educação.

Esta unidade de análise teve como unidade de registro o planejamento e projetos educacionais do município para verificar a influência do Plano de Ações Articuladas. A partir da unidade de contexto, constatamos que os três municípios tiveram suas ações centradas em torno do PAR, tanto que houve depoimento dizendo que as ações da educação só eram executadas se estivessem no PAR, o que, mais uma vez, aponta certa dependência dos municípios das ações do Ministério da Educação. Portanto, constata-se que o planejamento educacional sem assistência técnica e financeira da União e/ou do estado é uma das grandes dificuldades dos municípios pesquisados. Como não têm um efetivo e forte regime de colaboração, toda a educação acaba sendo prejudicada.

## 4.2 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

A luta pela melhoria da qualidade da educação vem de longa data, e destacar alguns períodos marcantes deste processo no Brasil é valorizar esta história de conquista. Começando pelo ano de 1920, conforme pesquisa feita por Carvalho (2005, p. 88):

A Associação Brasileira de Educação (ABE) foi, nos anos 1920 e 1930, a principal instância de organização do chamado movimento de renovação educacional no Brasil, congregando, na década de 1920, numa mesma campanha pela “causa cívico-educacional”, grupos de educadores que se antagonizariam mais tarde, após a Revolução de 1930, quando numa conjuntura de crescimento do aparato estatal e de disputa por hegemonia política.

Outros momentos marcantes na história da educação brasileira e cultural foram a Semana da Arte Moderna, em 1922, e, poucos anos depois, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e Campanha em Defesa da Escola Pública, reivindicando um sistema completo de educação, obrigatória e gratuita aos cidadãos com até 18 anos. Mais ainda, deveria estar de acordo com as necessidades da população e atender todo cidadão, sem privilégios para a minoria, isso quando o retrato da educação reservava o acesso somente a poucos privilegiados.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi aprovada em 20 de dezembro de 1961, um projeto que ficou por mais de 11 anos aguardando pela aprovação no Congresso Nacional. Tal aprovação representou mais um avanço no processo legislativo da educação brasileira. Já por volta dos anos 1980, aconteceram as Conferências Brasileiras de Educação e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte, momentos de discussões enriquecedoras ao progresso da educação brasileira.

Em período mais recente, temos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), de nº 9.394 (BRASIL, 1996), a qual adotou as tendências discutidas mundialmente a respeito da educação. Teve alinhamento às políticas do Banco Mundial, o qual elaborou suas diretrizes a partir da Conferência Internacional de Educação para Todos, que aconteceu em 1990 em Jomtien na Tailândia, apontando a importância da educação no crescimento econômico e na diminuição da pobreza. Suas recomendações:

Mais atenção aos resultados, sistema de avaliação da aprendizagem, inversão em capital humano atentando para a relação custo-benefício; propõe, além da descentralização da administração das políticas sociais, maior eficiência no gasto social, maior articulação com o setor privado na oferta da educação (SHIROMA, *et al.*, 2011, p. 62).

Foi com base nestes princípios recomendados pelo Banco Mundial que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi construída e aprovada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que pertencia ao Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), por um documento que orientava sobre “a adequação dos objetivos educacionais às novas exigências do mercado internacional e interno, e, em especial, a consolidação do processo de formação do cidadão produtivo” (SHIROMA *et al.*, 2011, p. 65). Além disso, essa lei estava voltada para a abertura do processo de privatização da educação, regulação e controle no Estado brasileiro.

A LDBEN trouxe no Título IV – Da organização da Educação Nacional, em seu artigo 9º, inciso VI, os seguintes dizeres quanto à avaliação: “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

Para Afonso (2009, p. 44):

A emergência de políticas neoliberais e neoconservadoras veio dar novo impulso aos mecanismos de responsabilização em grande medida porque se tornou evidente a convergência de valores entre alguns modelos de prestação de contas e os pressupostos daquelas políticas, nomeadamente entre o direito de escolha da educação (educational choice) por parte dos pais, redefinidos como consumidores, e a sua relação com a divulgação e escrutínio público dos resultados (ou produtos) da educação escolar.

Esses são interesses neoliberais, que se dão a ver por intermédio de um banco definindo as estratégias e prioridades na educação. As forças são tão poderosas que se infiltraram nas legislações dos países, principalmente nos subdesenvolvidos, que se submetem às regras dos organismos internacionais com interesses escusos para integrar cada vez mais a dominação no setor educacional e nas demais áreas, mediante grandes grupos que atuam intensamente nos processos de globalização.

Por volta dos anos de 1996 e 1997, foi elaborada uma proposta alternativa de Plano Nacional de Educação nos Congressos Nacionais de Educação. Em 9 de janeiro de 2001, foi aprovado o Plano Nacional de Educação, pela Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001), constituído por diretrizes, diagnósticos, objetivos e metas, abordando as etapas e modalidades de ensino, com base na LDBEN.

O referido projeto aprovado teve nove vetos do excelentíssimo presidente da República, o senhor Fernando Henrique Cardoso. A maioria dos vetos dizia respeito a questões ligadas ao financiamento, como: 1) ampliação do programa de garantia de renda mínima, 2) ampliação da oferta do Ensino Superior, 3) criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, 4) ampliação de recursos ao programa de crédito educativo, 5) ampliação do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, 6) implantação de planos gerais de carreiras aos profissionais das áreas técnicas e administrativa, 7) elevação dos gastos públicos, de forma que atingisse 7% do PIB aplicado em educação, 8) orientação sobre o orçamento nas três esferas governamentais para o cumprimento das vinculações e subvinculações constitucionais com alocação de valores por aluno que correspondam aos padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente, 9) garantia de recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público da rede federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os vetos comprometeram o plano, pois a parte principal, que garantiria os resultados acordados na lei do Plano Nacional, foi excluída, prejudicando os avanços das políticas públicas que necessitassem de recursos financeiros. Na lei do Plano, em seu Capítulo VI – Acompanhamento e Avaliação, inseriram-se os estados e municípios no seguinte contexto:

Será preciso, de imediato, iniciar a elaboração dos planos estaduais em consonância com este Plano Nacional e, em seguida, dos planos municipais, também coerentes com o plano do respectivo estado. Os três documentos deverão compor um conjunto integrado e articulado. Integrado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas aqui estabelecidas. E articulado nas ações, de sorte que, na soma dos esforços das três esferas, de todos os estados e municípios mais a união, chegue-se a metas aqui estabelecidas.

Caso a união dependesse desta ação dos estados e municípios para atingir as metas, o sucesso estaria comprometido. Em se tratando do estado de Mato Grosso, onde a ação deveria ser imediata, acabou acontecendo somente em 10 de janeiro de 2008, por determinação da Lei Estadual nº 8.806 (MATO GROSSO, 2008), não tão consonante com o que deveria ser. Quanto aos municípios de Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste, conforme levantamento, apenas Planalto da Serra atendeu à determinação da Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001) e aprovou o seu

primeiro Plano Municipal de Educação em 17 de fevereiro de 2004, com a Lei Municipal nº 2006 (PLANALTO DA SERRA, 2004). Os municípios de Poconé e Rosário Oeste aprovaram seus planos decenais de educação só em 2015, depois da determinação do Plano Nacional de Educação, aprovada em 2014.

O último Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014), implica um planejamento para 10 anos, formatado com 20 metas e 254 estratégias. Esta lei já determinou o período em que os estados e municípios deveriam aprovar os seus planos de educação, diferentemente da lei anterior, que mencionava de imediato, mas sem definição de prazo de aprovação.

Art. 8º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

- I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;
- II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;
- III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;
- IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

Este novo Plano Nacional de Educação aborda a qualidade da educação com mais clareza ao estabelecer metas e estratégias para melhoria da qualidade da educação, com consequente elevação dos índices. Para Afonso (2012), essas são características marcantes de *accountability*, pois estão inseridas: a avaliação, por meio do indicador; a prestação de contas, ao referir-se aos resultados; e a responsabilização, em que há obrigação do atingimento das metas estabelecidas. O PNE traz, no artigo 2º, uma das 10 diretrizes, que é a melhoria da qualidade da educação, elencada no inciso IV; e, no Artigo 11, traz o seguinte conteúdo:

O Sistema Nacional de Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

§ 2º - A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEb, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º, não elidem a obrigatoriedade e divulgação em separado de cada um deles.

Percebe-se que o Plano Nacional de Educação enfatiza bastante a questão da aferição da qualidade da educação e elege o IDEB como o elemento verificador da situação, constituído

por taxa de rendimento escolar e desempenho nos exames aplicados pelo INEP. Segundo Almeida *et al.* (2013, p. 1162),

No campo da avaliação educacional, a possibilidade da associação da eficácia escolar a diferentes resultados oriundos dos exames baseados em testes padronizados é um problema, à medida que diferentes formas de medir levam a resultados diferentes, o que evidencia a fragilidade da elaboração de listas de ranqueamento e, consequentemente, do uso meritocrático desses resultados.

Apesar destas fragilidades, o Plano Nacional de Educação estabeleceu as metas a serem atingidas pelos municípios. A Meta 7 aponta: “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades como melhoria no fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes metas variáveis para o IDEB”.

**Tabela 9: Projeção nacional do IDEB com referência à meta 7 do PNE:**

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos Finais do Ensino Fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: Plano Nacional de Educação

Além da projeção nacional do IDEB, o INEP também instituiu metas para sistemas educacionais de estados e municípios e para as escolas, uma estratégia que acabou pressionando e responsabilizando os professores para alcançarem os indicadores projetados. Conforme Afonso (2012, p. 477),

os objetivos ou metas educacionais a atingir deverão ser mais realistas, evitando a ambição pragmática e imediatista dos governantes que, frequentemente, os impõem desconsiderando ou desconhecendo condições, tempos, possibilidades, constrangimentos, recursos materiais, escolas, professores e comunidades educativas efetivamente existentes.

Portanto, atingir as metas estabelecidas requer uma série de outras ações, como recursos financeiros, formação profissional e continuada, e respeito à diversidade existente nas mais variadas comunidades, o que muitas vezes não é levado em conta. Ao se estabelecerem tais metas, é necessário que se proporcionem meios para atingi-las.

Estipulando-se o indicador de qualidade da educação pela média do IDEB, fica padronizado o perfil de qualidade dos estudantes. Quem não se encaixa nestes critérios é porque não aprendeu, não atingiu o nível necessário ou a qualidade estipulada. Dourado e Oliveira (2009) já diziam que a qualidade na educação é um conceito histórico e que este processo sofre as mais variadas alterações. Para Gadotti (2013, p. 3),

Qualidade significa melhorar a vida das pessoas, de todas as pessoas. Na educação a qualidade está ligada diretamente ao bem viver de todas as nossas comunidades, a

partir da comunidade escolar. A qualidade na educação não pode ser boa se a qualidade do professor, do aluno, da comunidade é ruim. Não podemos separar a qualidade da educação da qualidade como um todo, como se fosse possível ser de qualidade ao entrar na escola e piorar a qualidade ao sair dela.

O padrão numérico de qualidade do ensino, da forma como foi implementado, como meta a ser alcançada, gerou um processo competitivo e excludente que não atendeu aos padrões de qualidade e de melhoria da vida das pessoas. Acabou por causar um efeito contrário ao classificar as pessoas em boas ou ruins, as que dominam os conteúdos aplicados e as que não conseguiram avançar.

Para Freitas (2011), este modelo de política pública centrado em resultados, tendo como objetivo a eficiência e a produtividade na educação, está carregado de características mercantilistas. “Seu objetivo é organizar a educação como os negócios são organizados: o que é bom para o mercado é bom para a educação” (FREITAS, 2013, p. 49). Ainda com base em Freitas (2011), dizem Pino e Zan (2013, p. 9) que:

Para o neotecnocentrismo, a educação somente pode melhorar por adição de tecnologia e aumento de controle – sobre diretores, professores e alunos – via avaliação de “standards” internacionais de desempenho, responsabilização e técnicas de pagamento por meritocracia combinadas com privatização.

Estas características apresentadas por Pino e Zan (2013) estão cada vez mais presentes em nosso meio, com as avaliações de desempenho e o avanço do processo de privatização, envolvendo fornecimento de materiais pedagógicos, novos métodos de gestão escolar, controle via sistema tecnológico e interferência da iniciativa privada na agenda educacional.

A Meta 7 do Plano Nacional de Educação, que estabelece o nível de ensino da população brasileira, a partir da média de cada um de seus indicadores, tem forte influência de uma política externa na construção do processo educativo. O planejamento com base em orientação de organismos internacionais fica claro:

Ao tornar o Pisa, por força da Lei nº 13.005/2014, uma referência de qualidade da educação, com metas explícitas de nível de desempenho a ser atingidas até 2021, o legislador acabou por submeter o sistema nacional de educação a parâmetros curriculares e as matrizes referenciais de avaliação definidos, de forma exógena, pelas políticas de competências e habilidades da OCDE (FERNANDES, 2019, p. 20)

Os documentos que parametrizam e estabelecem as matrizes referentes à educação, os quais orientam para a melhoria da qualidade do ensino, apontando metas e índices para que se atinjam a aprendizagem e as competências desejadas pelas políticas educacionais implantadas, deixam de levar em conta uma série de particularidades da nação brasileira. De fato, acabam por “desconsiderar o aluno enquanto sujeito-histórico nas práticas pedagógicas, sendo este,

apenas um reproduutor do conhecimento administrado e regulado na materialização das políticas públicas" (ALBUQUERQUE *et al.*, 2016, p. 15), focadas nos números a serem alcançados.

Sabemos que, desde 2007, quando se implantou o PDE pelo Decreto 6.094 (BRASIL, 2007a), se estabeleceu o IDEB como a meta de qualidade a ser alcançada. De acordo com a nota técnica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, trata-se de: "Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do IDEB no Brasil, Estados, Municípios e Escolas"; a proficiência e o rendimento tiveram como base a média dos países desenvolvidos membros da OCDE.

Assim como a União, os estados, o Distrito Federal e também os municípios planejaram a educação por um período de 10 anos, conforme estabeleceu o artigo 4º da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, quando alterou o artigo 214 da Constituição Federal. Para tal alteração, apresentou-se como justificativa a articulação do Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração entre os entes federados.

Para a melhoria da qualidade da educação, faz-se necessário que haja planejamento, execução, monitoramento e avaliação, com o objetivo de assegurar que se cumpra aquilo que foi estabelecido. Mesmo assim, o processo de melhoria vai além dos estabelecimentos de diretrizes, metas e estratégias, sendo necessário que se articulem e deem condições para que se realizem as ações pedagógicas. Trata-se de um conjunto de engrenagens que precisa funcionar com equilíbrio entre as partes interessadas, e não da forma como são implantadas as políticas públicas a cada governo, como bem ressaltam Albuquerque *et al.* (2016, p. 13):

As políticas voltadas para o ensino-aprendizagem são impostas pelo Estado e regulamentam o desempenho linguístico por meio de questões estruturais que se pautam nas normas do bem-dizer ou do bem-escrever, ou seja, o Estado impõe categorias de pensamento e comportamento adentrando o domínio subjetivo e o inconsciente do sujeito, ora assujeitado ao Estado, ora à língua, como condição para significar e produzir sentidos ao interpretar determinado objeto simbólico.

A participação ativa dos sujeitos no processo de aprendizagem precisa ser reconhecida, dando-se esta abertura na formulação de políticas. Os atores envolvidos – pais, estudantes, professores, gestão pedagógica e administrativa – são os participantes diretos do processo de ensino-aprendizagem. Sem eles, o processo não atinge a sua completude. Para que a ação aconteça e surta efeito, as escolhas deveriam ser feitas a partir da realidade da comunidade, respeitando a individualidade de cada um, em consonância com suas necessidades culturais, intelectuais e de bem-estar.

Quando voltamos nossos olhares para a qualidade da educação, entramos em um campo cheio de divergências entre os próprios estudiosos e pesquisadores, pois depende do contexto e de um consenso que deve ser construído pela sociedade, fundamentado nas

demandas, necessidades, direitos e também nas possibilidades. Já “na perspectiva de qualidade enquanto valor de uso, a qualidade da educação e da escola traduzem-se no potencial que elas possuem de prover ao estudante conhecimentos, competências e habilidades que lhes tornam úteis na sociedade em que vivem” (FERNANDES, 2019, p. 102).

Em se tratando de qualidade, há certa complexidade em suas definições, em razão das diversidades culturais, temporais e espaciais. Moreira e Kramer (2007, p. 1044) dizem que:

O conceito de qualidade é historicamente produzido, não cabendo, portanto, pensá-lo em termos absolutos. Pressupõe uma análise processual, uma dinâmica, assim como a recuperação do específico e o respeito às condições conjunturais. Trata-se, em síntese, de concepção formulada com base em um arbitrário sociocultural e norteada por demandas distintas e mutáveis.

Os debates e as políticas públicas educacionais sempre envolveram a qualidade da educação, um assunto um tanto controverso devido às suas múltiplas significações. Dourado e Oliveira (2009, p. 202) consideram que “é fundamental ressaltar que a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas”. Portanto, para buscar a qualidade da educação, é preciso que se discuta a partir das diferentes dimensões e espaços. Uma das políticas públicas mais recentes, com implicações na qualidade da educação, é o Plano de Ações Articuladas. Segundo Nardi e Schneider (2013, p. 143),

É nas políticas públicas para a Educação Básica que são mais evidentes as implicações normativas da retórica modernizante da qualidade. Especialmente a partir de 2007, com a promulgação do Decreto Presidencial 6.094/2007, a busca pela melhoria da qualidade torna-se compromisso de todos, devendo contar com a participação das famílias e da comunidade.

Respostas e ações concretas para a melhoria da qualidade da educação precisam efetivar-se; há que se ter foco nos debates para que consigamos nos aproximar da melhor qualidade da educação a todos, diante das mais variadas aspirações.

Entre as denominações de qualidade, a de qualidade total traz um cunho comercial e gerencialista. Estas são características neoliberais, com a clara intenção de impor princípios mercadológicos no setor público, sob a justificativa de trazer melhorias para a qualidade na educação. Costa (2012, pp. 1028-1029) aponta alguns aspectos desta perspectiva no setor educacional:

Não se trata de ampliar recursos para a educação, mas justificam-se as mudanças no discurso do pseudodesperdício de recursos humanos e materiais com a proposta de uma gestão eficiente, fazendo mais com menos. É por exemplo, o que se nota com a aplicação dos preceitos da GQT na área educacional, pois não se deixa claro que qualidade se defende, e quais os meios humanos e materiais para alcançá-la; a impressão que se deixa é a de que cabe à gestão, pautada no gerencialismo, na racionalidade técnica, conduzir à qualidade proclamada.

O planejamento educacional na perspectiva da qualidade total caracteriza a transposição da teoria administrativa para a teoria pedagógica a fim de atingir as metas e eficiências traçadas em seus objetivos. Para Ball (2016, p. 14), “muito da parafernália de qualidade é tomada de empréstimo do setor privado”. Uso de metodologias do mercado para se tratar de questões sociais é algo um tanto incoerente, uma vez que as qualidades e objetivos são bastante diferentes. “A educação é um processo e está tratando de seres humanos, que precisam aprender a entender o mundo, inclusive as relações de dominação pelo qual são submetidos neste sistema de exclusão social para terem capacidade de compreensão, luta e de resistência” (ALVES, 2012, p. 3).

Portanto, trazer ao ambiente da educação escolar uma proposta administrativa como solução aos problemas, sem pensar no contexto histórico e nas particularidades da educação, não resolve. Não há parceria e/ou cooperação que faça com que os estudantes entendam quão valiosa é a educação na vida do cidadão, assim como não há planejamento baseado em controles e metas que aponte a real quantificação obtida nas avaliações, com o intuito de saber o quanto o estudante aprendeu. Segundo Alves (2012, p. 9),

A educação de qualidade é radicalmente emancipatória do indivíduo que se afirma enquanto sujeito, ser-pessoa, cidadão e, igualmente, dos setores marginalizados, empobrecidos, abandonados, que, à luz de uma formação crítica e conscientizadora, começam a trilhar o caminho da emancipação, da cidadania e da participação ativa enquanto sujeitos da práxis transformadora.

Sabemos que o uso de metodologias gerenciais exercidas por lideranças que aplicam a racionalidade na área educacional não consegue o real resultado pelo qual os estudantes tanto esperam e do qual necessitam, que é a sua formação crítica e transformadora. Para alcançar o campo desta formação, é necessário que se trilhe um caminho diferente dos fantasiados números estatísticos e do controle e gerenciamento das ações, por meio de atos políticos. Dourado e Oliveira (2009, p. 211) dizem que “a qualidade social da educação implica garantir a promoção e atualização histórico-cultural, em termos de formação sólida crítica, ética e solidária, articulada com políticas de inclusão e de resgate social”. Este é apenas um dos aspectos fundamentais, entre tantos defendidos por Dourado e Oliveira e outros pesquisadores da política educacional, ainda com um olhar voltado à escola, a respeito das práticas no interior dela. Nesse sentido, Silva (2009, p. 224) argumenta que:

Outros elementos sinalizam a qualidade social da educação, entre eles, a organização do trabalho pedagógico e gestão da escola; os projetos escolares; as formas de interlocução da escola com as famílias; o ambiente saudável; a política de inclusão efetiva; o respeito às diferenças e o diálogo como premissa básica; o trabalho colaborativo e as práticas efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares.

Neste sentido, sabemos da complexidade de se definir as concepções de uma escola e de políticas de educação de qualidade, assim como sabemos do direito a que todos têm a este ensino de qualidade. E que somente uma escola organizada, preparada e flexível às mudanças consegue entender tal realidade para alcançar os objetivos. Para Dourado e Oliveira (2009, p. 203) “um primeiro aspecto a ser ressaltado é que qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico”.

A qualidade da educação perpassa diferentes contextos – estudos, experimentos e buscas de aperfeiçoamento para que se atinja um padrão mais próximo do desejável, tendo em vista os desejos de quem almeja a dita qualidade. Para Gentili (1999, p. 172):

O significado da qualidade e, consequentemente, a definição dos instrumentos para avaliá-la, são espaços de poder e conflito que não devem ser abandonados. Então, trata-se de conquistar e impor um novo sentido aos critérios de qualidade empregados no campo educacional por (neo) conservadores (neo) liberais. Devemos sustentar com decisão que não existe um critério universal de qualidade (ainda que os intelectuais reconvertidos assim o pretendam). Existem diversos critérios históricos que respondem a diversos critérios e intencionalidades políticas. Um é o que pretende impor os setores hegemônicos: o critério da qualidade como mecanismo de diferenciação e dualização social. Outro, o que deve conquistar os setores de esquerda: o da qualidade como fator indissolvelmente unido a uma democratização radical da educação e a um fortalecimento progressivo da escola pública.

Portanto, definir qualidade da educação é um tanto complexo. Sabemos que não basta o engajamento individualizado, pois o processo de construção da qualidade acontece mediante uma realização coletiva, como bem coloca Freitas (2005, p. 922) quando trata das responsabilidades desta construção no ambiente escolar, dizendo que é “no sentido de um pacto com múltiplos atores: da escola para com seus estudantes; da escola consigo mesma; da escola com os gestores do sistema escolar; e dos gestores do sistema com a escola”.

Sabemos muito bem que, neste processo de construção da qualidade da educação, é necessário que tenhamos compromisso e que sejamos responsáveis por toda a transformação, nesta teia que deve ser formada, pois:

A ideia de que a mudança é um processo está fortemente presente no conceito de qualidade negociada. A mudança é uma construção local apoiada e não uma transferência desde um órgão central para a ponta do sistema. Tal construção é guiada por um projeto pedagógico da instituição, local – consideradas as políticas globais emanadas de órgãos centrais – que configura uma cesta de indicadores com os quais se compromete e se responsabiliza, demandando do Poder Público as condições necessárias à sua realização. (FREITAS, 2005, p. 924).

A busca pela qualidade da educação na perspectiva da educação negociada deve ser interdependente, uma vez que o processo de transformação necessita dos vários atores para que se concretize. Todas as peças precisam ser responsáveis e responsabilizadas pelo processo, tendo em vista que apenas um ator não consegue realizar o processo integral. Do mesmo modo,

o processo também necessita de independência para incorporar as necessidades locais, precisa receber orientações com base em seus desejos, nas suas lutas, na cultura. As transformações, por mais que sejam assistidas, devem partir de vontades, do projeto da comunidade, pois é ela que vive a real situação, com toda a sua significação. Para Fernandes e Nazareth (2011, p. 68), “devemos deixar claro que qualidade negociada não significa que as escolas devem isoladamente estabelecer seus critérios como se não fizessem parte de uma sociedade. Os indicadores devem ser negociáveis porque os problemas são contextualizados e plurais”.

Ainda no contexto de qualidade negociada, a efetivação só se concretiza com a participação de todos, em um processo para o qual contribuem, de maneira a construir uma educação de qualidade. Nesta perspectiva, Filipe e Bertagna (2017, p. 212) salientam:

As políticas participativas requerem um esforço no sentido de que todos os atores escolares se apropriem de seus problemas, reflitam sobre eles e proponham alternativas para transformação; as responsabilidades devem existir, mas devem ser atribuídas a todos os envolvidos no desafio de construir a qualidade educacional, incluindo o poder público.

As diferentes perspectivas que tratam da qualidade da educação estão presentes nos diversos setores que trabalham a educação escolar. Quando implantadas, algumas têm como objetivo aferir o nível de aprendizagem dos estudantes e/ou contribuir para a melhoria da qualidade, seja na perspectiva neoliberal, com predominância da qualidade total, seja na progressista, com uma abordagem mais humanista, enfatizando a participação social dos cidadãos.

Dentre as divergências, fala-se do acesso aos bens culturais pela democratização e do direito de participar do processo que define educação com qualidade. Ainda em outro sentido, a educação é tratada na perspectiva econômica, em uma sociedade capitalista que busca resultados, tendo o atendimento ao mercado como razão principal. Segundo Villani e Oliveira (2018, p. 1345), “o processo de quantificação dos fenômenos sociais afeta não somente as estatísticas, mas também a contabilidade, os indicadores de desempenho e todos os instrumentos implementados pela Nova Gestão Pública”.

Há, ainda, a defesa de que o acesso à educação já é um grande avanço no processo de ensino no Brasil, uma vez que faltava muito para universalizar este direito assegurado. Para Fernandes (2010, p. 53), o processo vai além do simples acesso, pois:

Melhorar a qualidade da educação básica não significa simplesmente garantir acesso à escola pelas crianças. Mas que este acesso esteja condicionado ao compromisso histórico, político e ético de transformação da realidade social opressora e injusta, que caracteriza o que entendo como requisito básico de uma educação de qualidade social.

Muitos são as discussões, projetos e programas que envolvem a busca da qualidade da educação, sempre permeados de interesse e com base em certos pensamentos e teorias. Dentre

eles, encontra-se o Plano de Desenvolvimento da Educação, cujas razões e princípios o então Ministro da Educação Fernando Haddad (2008, p.5) apontava:

A concepção de educação que inspira o Plano de Desenvolvimento da Educação, no âmbito do Ministério da Educação, e que perpassa a execução de todos os seus programas 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 crítica e criativa frente ao mundo.

No que tange à qualidade da educação, as conquistas e avanços na educação brasileira resultaram de muita luta, o que não difere muito do que ocorre em vários outros países. O acesso à educação pode significar a libertação das amarras e a queda do tolhimento que conduz o homem a um mundo escravizado sem que ele perceba.

Para contextualizar a situação, é necessário aclarar algumas definições de avaliação como instrumento para aferir o nível de aprendizagem dos estudantes. Existem alguns tipos de avaliação diferenciados dentro do processo educacional, os quais acontecem na relação aluno/professor, e ainda as avaliações institucionais e de redes. Discutindo estas questões avaliativas, Freitas (2009, p.14) afirma:

A avaliação de aprendizagem é processual e/ou contínua, uma visão linear do processo pedagógico, o planejamento didático é uma sucessão de etapas que começa com a definição dos objetivos do ensino, passa pela definição do conteúdo e dos métodos, pela execução do planejado e finalmente pela avaliação do estudante. A avaliação alimenta o processo dando dicas ao professor e ao aluno sobre o que foi ensinado e aprendido.

Nesta perspectiva, a avaliação é um processo individualizado que serve para o professor retomar o planejamento e/ou planejar as ações para atingir os objetivos traçados, refletindo sobre a prática em uma perspectiva dialética e transformadora, sendo o estudante o sujeito principal desta ação. Entretanto, a avaliação pode ter função diferente:

A relação professor-aluno, enquanto relação avaliador-avaliado, é vivida como uma relação de poder na medida em que a avaliação é compulsória, tem consequências importantes para a vida escolar e pós-escolar dos alunos e impõe unilateralmente uma determinada grelha de interpretação da realidade que faz com que a relação entre avaliador e avaliado seja vivida como uma relação de dominação. (AFONSO, 2009, p. 20).

Este tipo de uso da avaliação está presente em nosso meio, quando a utilizamos como um instrumento de ameaça e de disciplinarização, sempre apontando como culpados o comportamento dos estudantes e a desestruturação familiar. Outro tipo de avaliação é a institucional, quando buscamos informações sobre o desenvolvimento de ações com o intuito de saber se tais práticas aplicadas estão condizentes com a proposta e os objetivos. É também uma estratégia para identificar possíveis problemas, o que, consequentemente, gera outras ações de correção e alinhamento. Freitas (2009, p. 36) considera que:

A avaliação é um processo de apropriação da escola pelos seus atores, não na visão liberal da “responsabilização” pelos resultados da escola como contraponto da desresponsabilização do Estado pela escola, mas no sentido de que seus atores têm um projeto e um compromisso social, em especial juntos às classes populares e, portanto, necessitam, além deste seu compromisso, do compromisso do estado em relação à educação.

A avaliação em rede é o terceiro item mencionado no início deste capítulo. Trata-se da avaliação em larga escala, utilizada pelo setor público. “A política neoliberal baseada no Estado mínimo e com ênfase nos resultados, individualiza o educando, cobra eficiência e tem na avaliação em larga escala uma forma de controle” (SILVA, 2014, p. 15). A avaliação também é utilizada para planejamento e na reformulação das ações, além das tomadas de decisões que se dizem estratégicas para a melhoria da qualidade da educação. Sobre a avaliação em rede, Freitas (2009, p. 47) esclarece:

A avaliação em larga escala, do tipo Saeb, é um instrumento de acompanhamento global de redes de ensino com o objetivo de traçar séries históricas do desempenho dos sistemas que permitem verificar tendências ao longo do tempo, com a finalidade de reorientar políticas públicas. (...) Medir propicia um dado, mas medir não é avaliar. Avaliar é pensar sobre o dado com vistas ao futuro.

Em um contexto geral, a avaliação reporta aos mais variados campos de estudo e trata-se de um dos instrumentos que permitem verificar a situação da educação, devendo ser utilizada para retomada de planejamento, já que permaneceu no calendário escolar, criando expectativas, tanto na aplicação quanto na divulgação dos resultados. Para Lima (2018, p. 48),

A avaliação em larga escala firmou-se no Brasil como componente importante de monitoramento da educação básica e superior, propondo-se não somente a aferição da qualidade dos resultados de ambos como a indução de qualificação pretendida para os sistemas e para as instituições de ensino.

Afonso (2009, p.34) considera que “a avaliação normativa parece ser, portanto, a modalidade de avaliação mais adequada quando a competição e a comparação se tornam valores fundamentais em educação”. Este é o caso do modelo de avaliação aplicado aos estudantes brasileiros; por meio de combinações, chega-se ao indicador utilizado no Plano de Ações Articuladas, servindo de critério para acesso aos vários programas educacionais.

Considerando os campos de avaliação da aprendizagem, interno e externo, um processo acaba sendo complemento do outro, pois o objetivo principal é contribuir para a qualidade da educação. Todas as avaliações surgiram com esta finalidade, mas podem até não ser utilizadas, acabando por perderem sua essência principal. Para Lima (2018), caso se utilizem pelo viés medida-avaliação-informação, servem ao desenvolvimento econômico, pois estão voltadas ao mercado, com as características neoliberais voltando-se para a educação.

De acordo com Gatti (2002, p. 17),

A avaliação Educacional hoje não é apenas um campo com teorias, processos e métodos específicos, mas também um campo abrangente que comporta subáreas, com características diferentes: avaliação de sistemas educacionais, de desempenho escolar em sala de aula, de rendimento escolar com objetivo de macroanálises, de programas, avaliação institucional e autoavaliação. Admite ainda diferentes enfoques teóricos como avaliação sistêmica, avaliação iluminativa ou compreensiva, avaliação participativa, etc.

As avaliações têm as suas finalidades, as quais precisam atender aos objetivos das áreas abrangentes, seja o professor em sala de aula para averiguar o seu trabalho e também para verificar se a metodologia aplicada foi suficiente para proporcionar o processo de ensino aprendizagem aos estudantes, no caso da avaliação institucional deve ser levado em consideração o ambiente em sua totalidade e todos atores envolvidos, quanto a avaliação externa, esta é utilizada como instrumento na elaboração de políticas públicas, na verdade, os variados tipos de avaliações funcionam como uma espécie de termômetro para apontar se há necessidade de redirecionamento ou não do trabalho que está sendo desenvolvido e os avanços alcançados da ação avaliada.

#### **4.3 O IDEB como indicador do PAR**

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica tinha como objetivo principal verificar a capacidade intelectual dos estudantes quanto ao nível de aprendizagem dos conteúdos de língua portuguesa e matemática. Para se chegar ao índice, há uma combinação com as taxas de aprovação, reprovação e evasão, resultando no principal indicador da educação brasileira. Em relação ao IDEB, Chirinéia e Brandão (2015, p.464) explicam:

Passou a ser, além de proposito de políticas públicas, o indutor de ações das escolas e dos sistemas de ensino para efetivação da qualidade. Embora seja um indicador de resultado, e não de qualidade, é a partir deste – e da divulgação dos seus resultados – que se mobilizam ações para a melhoria da qualidade.

O IDEB é um indicador nacional utilizado pelo PDE para monitorar a qualidade da educação básica, conforme o Decreto 6.094 (BRASIL, 2007a), com a seguinte ementa:

Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

Este decreto foi organizado em quatro capítulos, com os seguintes títulos:

Capítulo I – Do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

Capítulo II – Do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Capítulo III – Da Adesão ao Compromisso

Capítulo IV – Da Assistência Técnica e Financeira da União.

No artigo 2º, Capítulo I, inciso XIX, aponta-se como deve ser o tratamento quanto ao IDEB: “divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no artigo 3º”. Somente no Capítulo II, no artigo 3º, se determina a criação do índice, com a intenção de aferir a qualidade da educação:

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

Já no Capítulo IV, apresenta-se uma das funções do IDEB:

Art. 8º As adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados.

§ 2º Dentre os critérios de prioridade de atendimento da União, serão observados o IDEB, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado, na forma de normas expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Conforme estas prerrogativas, ficou criado o IDEB. Como consta na nota técnica nº 1 do Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira:

O IDEB é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação).

Sabemos que o IDEB foi criado pelo MEC a partir de estudos feitos pela equipe do INEP, com a finalidade de aferir o nível de aprendizagem dos estudantes, utilizando-se das taxas de rendimento e de promoção, considerando também a repetência e evasão escolar. A avaliação que o antecedia era a Prova Brasil, que surgiu em 2005, instrumento utilizado pelo Ministério da Educação para aferir a real situação da qualidade da educação. Todo este processo de articulação de avaliação dos resultados instrumentalizados foi uma das formas de saber em que nível estava a educação no Brasil para, a partir daí, implementar ações em busca da qualidade. Com base nos conceitos de pedagogia dos resultados, da competência e qualidade total, para Fernandes (2010), há uma preocupação quase exclusiva com a formação técnica do sujeito para atender às demandas do mercado de trabalho, mediante uma concepção de educação permeada de interesses e ideologias dos grupos que a idealizam.

Diante de um processo de medição dos resultados que apresenta o caos, é necessário tomar algumas medidas para resolver a situação. Neste caso, há muitas empresas especializadas em resolver os problemas educacionais – pedagógicos, de gestão e sistemas de operação –, um campo amplo e fértil às assessorias educacionais. Segundo Costa (2011, p. 181), esta é uma situação que desperta interesse em vários setores empresariais: “a ideia do Estado ineficiente e do desperdício dos serviços públicos frente à suposta eficiência e produtividade da iniciativa privada, entre outros argumentos, faz parte dos discursos e práticas políticas de diferentes segmentos sociais”.

No que se refere aos serviços prestados à educação pela iniciativa privada, Freitas (2009, p.54) diz que “as políticas regulatórias querem, em áreas estratégicas, transferir o poder de regulação do Estado para o mercado, dentro de um processo amplo marcado por várias formas de produzir a privatização do público”. Neste sentido, percebemos uma série de interferência e uma participação cada vez mais abrangente do setor privado sobre o setor público, como exemplo, temos: o método de apostilamento da educação, as técnicas de avaliação, o processo de formação ofertado pelo setor e adquirido pelo setor público e até mesmo a tentativa de privatização da administração escolar por organizações sociais.

Ball e Youdell (2007) apresentam três formas de privatização. Uma delas é a privatização política, quando agentes privados interferem na agenda pública educativa. Outra é a privatização endógena, quando o setor público importa ideias, métodos e práticas do setor privado, tornando-se cada vez mais parecido com os modelos comerciais existentes. Por último, tem-se a privatização exógena, que acontece com a oferta dos serviços do setor privado ao público, por intermédio de acordos com benefícios econômicos e uso como concepção, gestão e provisão de diferentes aspectos da educação pública.

Um bom exemplo desta situação é o processo que está em pleno vapor na atualidade, anunciado pelo Ministro da Educação em 17 de julho de 2019, que se trata do Programa Future-se, da Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação, com a intenção de que a iniciativa privada participeativamente de várias ações das instituições de Ensino Superior. Além do estreitamento destas relações, trata-se de um compartilhamento de obrigações do público com o privado e até perda de espaço e direitos do cidadão. Segundo o ex-ministro, foi uma proposta de mudança de cultura nas instituições públicas de Ensino Superior para garantir mais autonomia financeira às Universidades e Institutos Federais.

Os projetos de mudanças implantados para melhorar a qualidade da educação tinham como base as políticas neoliberais, coordenadas pelos organismos internacionais, como a da implantação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Como aponta Fernandes

(2019, p. 93), “a política educacional da OCDE tem tido ressonância, em graus variados, nas políticas públicas para educação básica no Brasil desde 1997. O IDEB é um caso concreto dessa influência, uma vez que o desempenho discente no Pisa foi utilizado como insumo para a criação do índice”.

Portanto, são ações em que constatamos que os governos aderem às propostas por meio de adaptações, às vezes importadas, ou mesmo por adoção de projetos em sua integralidade, os quais são construídos em universos diferentes e para pessoas diferentes, com todo um grau de interesse que permeia ideologias políticas, sociais e econômicas para atender à necessidade de um povo. Quando Freitas (2013, pp.58-59) associa o IDEB aos padrões internacionais determinados pela OCDE, diz que:

A definição dos objetivos educacionais, portanto, está sendo feita de fora para dentro, por cima das especificidades culturais locais e acima de um projeto nacional para a sua juventude. Assume-se que o que é valorizado pelo Pisa é bom para todos já que é básico. Mas, o que não está sendo dito é que a focalização no básico restringe o currículo de formação da juventude e deixa muita coisa relevante de fora, exatamente o que se poderia chamar de “boa educação”.

Muitos equívocos acontecem quando se adota algum programa ou projeto, pois as adaptações não são efetivas – há todo um contexto histórico e uma cultura quando se trata das questões humanas. Um projeto com resultados satisfatórios para uma nação pode não trazer resultados a outras, sem falar em uma série de dificuldades que podem surgir em termos de metodologias e aplicações, em virtude de diferentes formações, costumes e culturas.

Foi em 2007 que o IDEB passou a ser o principal indicador de qualidade da educação, vinculado ao PDE, como elemento de aferição da qualidade, com metas estabelecidas até o ano 2021, utilizando-se da avaliação e do fluxo escolar. Segundo o INEP/MEC, o fluxo compreende o movimento escolar, abrangendo mudança de vínculo, transferência, abandono ou falecimento do estudante, enquanto o rendimento escolar é a possibilidade de aprovação e reprovação. E é a partir da combinação entre o fluxo e a média de desempenho dos estudantes nas avaliações que se chega ao resultado.

Novas mudanças ocorreram no sistema de avaliação com a Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020, que instituiu normas complementares ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, enfatizando-se, no artigo 3º, que:

Os exames e as avaliações que integram a Política Nacional de Avaliação da Educação Básica serão realizados, anualmente, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, e são eles:

- I – Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb;
- II – Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos – Encceja;
- III – Exame Nacional do Ensino Médio.

De acordo com a Portaria, os exames e avaliações submetidos pelo Saeb são para a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, com realização anual e com caráter censitário a todos os alunos das escolas públicas e privadas e seus respectivos anos e séries.

Quanto ao Encceja, este será destinado aos jovens e adultos, pessoas privadas de liberdade e pessoas que residem no exterior, podendo ser utilizado para certificação. Em se tratando do Enem, este tem previsão para ser realizado anualmente. Entre alguns usos do resultado, além de servir para aferir a qualidade desta etapa de ensino, está o acesso à educação superior e a programas governamentais e de ingresso no mundo do trabalho.

Para Saviani (2007), o PDE traz um sentido negativo e outro positivo. O negativo é que o PDE não é um “plano” e está mais para um “programa de ação”, pois na época já existia a Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001), que tratava do Plano Nacional de Educação. No entanto, era pouco coerente ter dois planos de educação, um por lei e outro por decreto. Na verdade, o sentido de “plano”, para o PDE, não era o mesmo para o PNE.

Já o sentido positivo relaciona-se à qualidade da educação, pois até então se pensava mais na ampliação do atendimento. Prova disso foi a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério/FUNDEF e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação/ FUNDEB, todos com o intuito de ampliar o atendimento, tendo como incentivo o apoio financeiro baseado no número de matrículas.

Saviani (2007) diz que o PDE se assenta em dois pilares, um técnico e outro financeiro. Na parte técnica, o IDEB é que fornece os dados estatísticos que servem de apoio ao monitoramento e implementação do PDE, pois estes números, ou melhor, os índices serão utilizados para definir e/ou redefinir as metas e para orientar e avaliar os resultados.

Em sentido, a singularidade do PDE se manifesta naquilo que ele traz de novo e que, portanto, não fazia parte do PNE e também não se encontrava nos planos anteriores. Trata-se da preocupação em atacar o problema qualitativo da educação básica brasileira, o que se revela em três programas lançados no dia 24 de abril: o “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica” (IDEB), o “Provinha Brasil” e o “Piso do Magistério” (SAVIANI, 2007, p.1242).

Voltando estritamente ao objeto da pesquisa, retomamos a questão do IDEB e do Plano de Ações Articuladas nos municípios prioritários, tendo como lócus os municípios de Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste, na Baixada Cuiabana. Conforme o artigo 8º do Decreto 6.094 (BRASIL, 2007a), foi por adesão ao Compromisso Todos pela Educação que se garantiu apoio suplementar à rede pública de educação básica, observando-se, como critério de prioridade, a média do IDEB.

#### 4.4 O IDEB dos municípios prioritários da Baixada Cuiabana

O estudo do IDEB foi fundamental para compreendermos o tema desta pesquisa, ou seja, o Plano de Ações Articuladas e as ações desenvolvidas em três municípios mato-grossenses da Baixada Cuiabana considerados prioritários, assim como seus impactos nos referidos municípios após adesão ao PAR junto ao Ministério da Educação. Conhecer o IDEB, principal indicador de qualidade utilizado pelo PAR, foi essencial para entendermos como o Plano afetou a educação destes municípios. As entrevistas e a fundamentação teórica, por sua vez, deram-nos sustentação e condições para fazer uma análise crítica do recorte temporal, que compreendeu a série histórica de 2005 a 2019.

No Plano de Desenvolvimento da Educação, foram estabelecidas metas a serem alcançadas até o ano 2021, as quais deveriam ser priorizadas em estratégias nos planejamentos das Secretarias Municipais de Educação. Pelo diagnóstico realizado no planejamento do PAR, apontavam-se as deficiências da educação da rede municipal e, na sequência, o planejamento das iniciativas que atendessem à realidade local.

Os resultados do IDEB no Brasil e no estado de Mato Grosso serviram de base para discutirmos o que foi alcançado e também as metas estimadas por todo este período. Foi possível compreender se os municípios seguiram os avanços dos entes federados, instâncias que precisavam acompanhar e dar assistência técnica e financeira para que os municípios avançassem nos resultados e na proficiência.

Os dados apresentados na tabela a seguir, quando se trata do Brasil, foram os dados totais apresentados pelo Inep. Já os números do estado de Mato Grosso referem-se aos resultados da rede estadual de educação, uma escolha feita com a intenção de apresentar os dados restritos à rede, sem que haja interferência das outras redes. O período de análise compreendeu de 2005 a 2019, além das identificações das metas de 2007 a 2021.

**Tabela 10: IDEB observado entre os anos 2005 e 2019 e metas projetadas para Brasil e Mato Grosso para os anos 2005 a 2021 nos anos iniciais do Ensino Fundamental.**

BRASIL e MATO GROSSO – ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – 4 <sup>a</sup> SÉRIE/5º ANO										
Anos		2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
BRASIL	IDEB Observado	3,8	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5	5,8	5,9	-
	Metas Projetadas	-	3,9	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
MATO GROSSO	IDEB Observado	3,6	4,4	4,9	5,1	5,1	5,6	5,8	5,6	-
	Metas Projetadas	-	3,6	4,0	4,4	4,7	4,9	5,2	5,5	5,8

Fonte: Elaborado pelo autor, conforme banco de dados: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

Os resultados do IDEB nos anos iniciais do Ensino Fundamental no Brasil de 2005 a 2019, ano da última publicação, vieram em uma ascendência até o ano 2019, saindo de 3,8 em 2005 e fechando 2019 com 5,9, uma média acima da meta projetada para o ano, que era de 5,7. Portanto, os resultados do IDEB total no Brasil estão prestes a alcançar a meta projetada para o ano 2021.

Como bem sabemos, as metas projetadas entre os anos 2007 e 2021 tiveram por base os resultados dos índices da educação dos países desenvolvidos e membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), apontados pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), que afere a capacidade dos estudantes em leitura, matemática e ciências, no qual o IDEB foi baseado. Segundo Almeida *et al.* (2013, p. 1156):

O fator “desempenho” está associado ao aproveitamento cognitivo dos alunos, em especial em Língua Portuguesa e Matemática, e o fator “rendimento” ao fluxo escolar, determinado a partir da taxa de aprovação medida através da razão entre o tempo necessário para conclusão da etapa de escolarização e o tempo de duração efetivamente despendido para concluí-la.

Ao analisarmos os resultados do IDEB nos anos iniciais da rede estadual de Mato Grosso, observamos que vêm em uma constante linha de crescimento, chegando a fechar o ano 2017 com a mesma média do Brasil e já alcançando a meta projetada em 5,8 para a rede no ano 2021. Porém, na última publicação, referente a 2019, o IDEB da rede estadual de Mato Grosso teve uma regressão, voltando a 5,6; mesmo assim, ficou acima da meta projetada, que era de 5,5. Portanto, quando se trata dos dados estatísticos, os resultados numéricos do estado de Mato Grosso têm correspondido às metas projetadas, sem deixar que se deixe de buscar outras formas de analisar o processo de ensino e aprendizagem, pois este método pode não ser suficiente e não apresentar o real resultado. Belo e Amaral (2013, p. 351) dizem que:

Os dados numéricos do IDEB não expressam os locais de onde os mesmos são gerados, as condições sociais e econômicas dos alunos e professores envolvidos no processo educativo, nem tampouco revelam informações precisas sobre a gestão escolar e a organização dos sistemas de ensino dessas localidades.

De fato, essa avaliação, sem considerar as condições sociais dos estudantes, o processo de inclusão e toda forma de acesso ofertado, acaba se tornando bastante injusta, pois, em um país com uma extensão territorial grandiosa como o nosso, com toda a sua diversidade cultural e desigualdades de toda ordem existentes, onde pouco se investe em educação, a tendência é que o processo de aprendizagem não tenha um padrão único. As avaliações em larga escala ignoram esta particularidade e podem acabar desvirtuando a realidade.

A média do desempenho cognitivo dos alunos de uma dada escola não pode ser tomada como uma medida de sua qualidade, já que escolas diferentes têm alunos com

perfis socioeconômicos muito diferentes e é amplamente conhecida a influência do nível socioeconômico no desempenho da educação básica. (SOARES E ANDRADE, 2006, p.118).

As questões sociais também deveriam ser levadas em consideração em um processo de avaliação. Isso porque tal processo trata de um conjunto de situações, e não de apenas uma causa. Por isso, o aspecto avaliativo deveria abranger outras questões além do aferimento do resultado numérico, pois este pode não representar a realidade.

A seguir, apresentamos a tabela com os resultados do IDEB dos anos finais do Ensino Fundamental. Ao fazermos uma comparação com os resultados do IDEB dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, percebemos que, desde a publicação dos primeiros resultados, os anos iniciais sempre obtiveram melhores resultados que os dos anos finais do Ensino Fundamental. Trata-se de um excelente objeto de pesquisa a ser desenvolvido, uma vez que, entendendo-se as estratégias utilizadas nos anos iniciais, que asseguraram melhores resultados do IDEB, vê-se a possibilidade de uso destas estratégias ou de outras semelhantes, com o objetivo de melhorar os resultados.

**Tabela 11: IDEB observado entre os anos 2005 e 2019 e metas projetadas para Brasil e Mato Grosso para os anos 2005 a 2021 nos Anos Finais do Ensino Fundamental.**

BRASIL e MATO GROSSO – ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – 8 <sup>a</sup> SÉRIE/9ºANO										
Anos		2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
BRASIL	IDEB Observado	3,5	3,8	4,0	4,1	4,2	4,5	4,7	4,9	-
	Metas Projetadas	-	3,5	3,7	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
MATO GROSSO	IDEB Observado	2,9	3,6	4,2	4,3	4,2	4,5	4,6	4,5	-
	Metas Projetadas	-	3,0	3,1	3,4	3,8	4,2	4,4	4,7	5,0

Fonte: Elaborado pelo autor, conforme banco de dados: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

Quando se trata do IDEB observado nos anos finais do Ensino Fundamental, ao analisarmos os resultados totais referentes ao Brasil, vemos que esta etapa não atingiu a meta projetada para 2019, que era de 5,2, e a observada alcançou apenas 4,9. Observamos também que os resultados vieram em uma constante ascendência, mas não foram suficientes para atingirem a meta projetada para 2019, apontando a necessidade de que se façam mais esforços para chegar à meta estabelecida como ideal.

Observando-se os resultados do IDEB no estado de Mato Grosso referentes aos anos finais do Ensino Fundamental, nota-se que o estado não atingiu a meta projetada para 2019, ou seja, em 4,7, enquanto que o IDEB observado foi de 4,5. Outra situação identificada foi que, no ano 2013, a rede apresentou o mesmo resultado do ano 2009, mas, mesmo assim, ficou acima

da média projetada. A média de 2013 foi menor que o resultado de 2011. Vale ressaltar também que, em 2005, os resultados foram bastante críticos, portanto, os esforços teriam que ser maiores para as metas projetadas serem atingidas.

A seguir, apresentamos os resultados do IDEB dos municípios prioritários da Baixada Cuiabana, a partir de duas tabelas que resumem as médias da rede municipal de educação no período de 2005 a 2019, além das metas projetadas para os anos de 2007 a 2021.

**Tabela 12: IDEB observado entre os anos 2005 e 2019 e metas projetadas em Planalto da Serra para os anos 2005 a 2021 nos anos iniciais do Ensino Fundamental**

PLANALTO DA SERRA, POCONÉ E ROSÁRIO OESTE – ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL – 4 <sup>a</sup> SÉRIE/5 <sup>º</sup> ANO										
Anos		2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
PLANALTO DA SERRA	IDEB Observado	2,4	3,8	4,3	4,7	4,4	4,9	5,2	5,8	-
	Metas Projetadas	-	2,6	3,2	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3
POCONÉ	IDEB Observado	2,7	3,5	3,7	4,1	4,3	4,5	4,4	4,2	-
	Metas Projetadas	-	2,7	3	3,5	3,7	4	4,3	4,6	4,9
ROSÁRIO OESTE	IDEB Observado	3,0	4,0	3,6	3,7	3,7	-	4,1	4,8	-
	Metas Projetadas	-	2,1	2,5	2,9	3,2	3,5	3,8	4,1	4,4

Fonte: Elaborado pelo autor, conforme banco de dados: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

Assim como os resultados apresentados anteriormente sobre dados totais do Brasil e da rede estadual, os resultados das Tabelas 12 e 13 são exclusivos da rede municipal. São dados que contribuíram para compreendermos as mudanças destes indicadores em cada um dos municípios, o que serve também como termômetro para entendermos os impactos na educação com a implementação do Plano de Ações Articuladas.

Dados de Planalto da Serra, município prioritário em razão de o resultado do IDEB em 2005 ter sido abaixo da média nacional, apontam que o município teve um grande avanço, pois tinha a média de 2,4 em 2005, passando a 5,8, de acordo com os resultados do IDEB do Ensino Fundamental nos anos iniciais da rede municipal de ensino no ano 2019. Ainda assim, não alcançou a média total do Brasil, que foi de 5,9. Nesta trajetória de ascendência, percebe-se que apenas em 2013 a média foi menor que a do ano 2011, mas bem acima da projeção estabelecida; portanto, esta etapa do Ensino Fundamental chegou a ultrapassar a média projetada para o ano 2021, que era de 5,3, e em 2019 atingiu a média de 5,8.

Analisamos os resultados do IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental do município de Poconé e percebemos que o município, que tinha alcançado uma média de apenas

2,7 em 2005, saltou para 4,2 no ano 2019, não atingindo a meta projetada, que era de 4,6, e ainda ficou bem abaixo da média total do Brasil, que foi de 5,9. Se utilizarmos os dados estatísticos para compreender o tamanho do crescimento, quando relacionamos a média do IDEB com a quantificação da qualidade, o município obteve uma melhora da educação em 56%. Estes dados justificam a melhora dos resultados do IDEB da rede municipal, que vieram em um bom ritmo de crescimento, mas que, a partir do ano 2017, começaram a decair, saindo de 4,5 em 2015 para 4,2 em 2019.

O município de Rosário Oeste, entre os três municípios prioritários da Baixada Cuiabana, foi o que obteve o pior resultado do IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental em 2005, com a média 2,0, mas fechou 2019 com a média do IDEB em 4,8, acima da média projetada para 2021, que era 4,4. O município de Rosário Oeste não teve a média do IDEB do ano 2015 pelo fato de não ter participado ou não ter atendido aos requisitos necessários para ter o desempenho calculado. Entre as regras, uma delas era ter no mínimo 20 estudantes matriculados na sala de aula da 4<sup>a</sup> série e ou 5<sup>º</sup> ano, em escolas rurais ou urbanas.

Diante dos dados apresentados na tabela do IDEB nos anos iniciais do Ensino Fundamental, constatamos que os municípios de Planalto da Serra e Rosário Oeste avançaram dentro dos mesmos percentuais entre os anos 2005 e 2019, crescendo 142% em suas médias, enquanto Poconé obteve o mesmo percentual do Brasil, representando um avanço de 56% nos números: de uma média de 3,8 em 2005 para 5,9 em 2019. A diferença é que o município de Poconé teve um histórico anterior de média baixa.

A próxima tabela refere-se à média do IDEB da última etapa do Ensino Fundamental, quando se aplica a prova e se afere a média dos estudantes que estão prestes a ingressar no Ensino Médio, considerando-se uma combinação de desempenho na avaliação e aprovação escolar.

**Tabela 13: IDEB observado entre os anos 2005 e 2019 e metas projetadas em Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste para os anos 2005 a 2021 nos anos finais do Ensino Fundamental**

PLANALTO DA SERRA, POCONÉ E ROSÁRIO OESTE-ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL-8 <sup>a</sup> SÉRIE/9 <sup>º</sup> ANO										
anos		2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
PLANALTO DA SERRA	IDEb Observado	2,2	3,1	-	-	4,3	-	4,1	-	-
	Metas Projetadas	-	2,3	2,6	3,1	3,6	4,1	4,4	4,6	4,9
POCONÉ	IDEb Observado	2,6	3,1	3,2	3,5	3,5	3,5	3,2	-	-
	Metas Projetadas	-	2,6	2,8	3	3,4	3,8	4,1	4,3	4,6

ROSÁRIO OESTE	IDEB Observado	-	4,1	-	3,3	-	-	3,4	4,3	-
	Metas Projetadas	-	-	4,2	4,4	4,7	5,0	5,3	5,5	5,8

Fonte: Elaborado pelo autor, conforme banco de dados: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

Ao analisar a situação do município de Planalto da Serra, constatamos que os resultados do IDEB dos anos finais do Ensino Fundamental foram bastante expressivos, saindo da média 2,2 em 2005 para 4,1 em 2017, o que significa um aumento da média em 87%, mas sem atingir a meta projetada. O município também veio de uma boa sequência linear, e só em 2017 o resultado foi menor que na aferição anterior, o ano 2013. Nos anos de 2009, 2011, 2015 e 2019, anos de apuração dos resultados, o município não obteve a média do IDEB pelo fato de não ter participado ou por não ter atendido aos requisitos necessários para ter o desempenho calculado; um desses pré-requisitos era ter no mínimo 20 matrículas por turma no 9º ano do Ensino Fundamental. Quando comparados aos resultados total do Brasil e da rede estadual de Mato Grosso, o município fechou o ano de 2017 abaixo da média nacional e estadual, mas em 2013 conseguiu superar as médias do Brasil e do estado.

Observamos que um dos fatores para não apresentação dos resultados do IDEB nos anos finais do Ensino Fundamental nos anos 2009, 2011 e 2015 foi o baixo número de matrículas no 9º ano na escola municipal. Na Tabela 6, apresentada no Capítulo 3, vê-se que o número de matrículas nos anos finais começou a declinar a partir de 2011, sendo uma das razões para tal a diminuição da população, também discutida naquele capítulo, além da concorrência na oferta de vagas com a escola da rede estadual na sede do município.

Já o último resultado não foi apresentado porque, a partir de 2018, o município só oferecia vagas até o 6º ano, devido ao redimensionamento realizado com a rede estadual. O município continuou oferecendo a Educação Infantil e priorizou os anos iniciais do Ensino Fundamental, repassando as matrículas dos anos finais para o estado.

Esta análise do município de Planalto da Serra teve como base os resultados do IDEB. No entanto, só este indicador não contempla uma visão geral dos aspectos que influenciam na qualidade da educação. De acordo com Almeida *et al.* (2013, p. 1.161),

Ao supormos a efetivação da inserção do NSE no Ideb, teríamos dado um passo à frente na questão de considerar os resultados de desempenho em relação ao contexto socioeconômico das famílias atendidas. Todavia, ainda não poderíamos tomar o índice como representação única da qualidade da escola ou de sua eficácia. Isso porque tanto a proficiência final média não reflete somente o que foi desenvolvido no processo de escolarização pela instituição, já que os fatores externos continuam a exercer influência, quanto há limitações nos próprios instrumentos de coleta de dados, seja da proficiência ou do próprio NSE.

Portanto, o processo de aferição do conhecimento, neste caso, a Prova Brasil e o fluxo escolar não são suficientes para retratar a realidade educacional, mas tem servido de base para o município analisar a situação e realizar seu planejamento. O IDEB ainda é uma referência para os municípios pesquisados, sendo o único indicador utilizado pela gestão, já que não foi construído outro modelo.

No município de Poconé, a meta projetada para o ano 2017, que era de 4,1, não foi alcançada, tendo-se como resultado a média 3,2. O município manteve-se no mesmo patamar desde o ano 2007, quando obteve 3,1, chegando a 3,5 em três apurações consecutivas, nos anos 2011, 2013 e 2015, mas acabou sofrendo uma regressão no resultado em 2017. Quanto ao ano de 2019, foi a mesma situação de Planalto da Serra, ou seja, não participou ou não atendeu aos requisitos necessários para ter o desempenho calculado.

O município de Rosário Oeste foi classificado como prioritário por causa da média do IDEB nos anos iniciais do Ensino Fundamental, e o município não obteve média nos anos finais pelo fato de não estar dentro dos critérios – ter no mínimo 20 matrículas nas turmas do 9º ano. Isso se deu pelo fato de o município ter a maioria de suas unidades escolares na área rural e o número de matrículas por turma ser um tanto baixo, chegando a ter que abrir turmas multi para propiciar o atendimento, isto é, alunos de séries ou anos diferentes em uma mesma turma. A fim de justificar a situação, apresentamos os números de matrículas referentes ao ano 2015, quando o município possuía apenas 21 matrículas no 9º ano nas escolas urbanas e 12 nas escolas rurais. Já no ano 2018, teve apenas 22 matrículas no 9º ano na área urbana, e não foram computadas matrículas na área rural para o 9º ano, o que explica o baixo número de matrículas nas turmas a serem avaliadas.

Portanto, diante do quadro de matrículas, somente em 2007 saiu a primeira média do IDEB nos anos finais do Ensino Fundamental, quando o município obteve 4,1, ficando acima da média nacional e também da estadual. A média projetada para 2009 foi de 4,2, no entanto, o município só foi submetido a uma nova avaliação em 2011, quando teve uma forte regressão na média, registrando 3,3. Depois disso, o município só foi avaliado em 2017, quando atingiu 3,4 na média do IDEB, enquanto a meta projetada era de 5,3. Já na última publicação do IDEB, referente ao ano 2019, o município obteve uma melhora bastante expressiva no resultado, obtendo a média de 4,3.

Uma escola, apenas, situada na área urbana, contribuiu para a média do IDEB da rede municipal nos anos finais. Isso se deu pelo fato de o número de matrículas no 9º ano nas escolas municipais ter sido reduzido, pois o município de Rosário Oeste, em regime de colaboração com a rede estadual, adotou uma política de atendimento aos anos iniciais do Ensino

Fundamental e Educação Infantil, uma vez que as matrículas dos anos finais foram sendo realizadas pela rede estadual de ensino.

A partir desta tendência do planejamento educacional municipal, cada vez o município aumentava mais as matrículas na Educação Infantil, seguindo a legislação, que previa prioridade a este nível e ao Ensino Fundamental pelos municípios. Porém, os estados também têm como prioridade o Ensino Fundamental, além do Ensino Médio; portanto, o Ensino Fundamental é oferecido por estados e municípios. A partir disso, estados e municípios adotaram políticas que têm levado a rede municipal de ensino a ampliar o atendimento nos anos iniciais, enquanto a rede estadual ampliou nos anos finais.

Ao sintetizar esta etapa, observamos que na última tabela, que apresenta os anos finais do Ensino Fundamental, o município de Planalto da Serra aparece novamente como um dos que mais avançaram de 2005 a 2017, com um crescimento de 87%, saindo de uma média de 2,2 para 4,1. Poconé, que estava com a média 2,6 em 2005, acabou fechando 2017 com apenas 3,2, um crescimento de 24%, enquanto que a meta projetada era de 4,1. Vale ressaltar que o município manteve a média de 3,5 nos 2011, 2013 e 2015. Já o município de Rosário Oeste foi o que menos cresceu na média, pois, em 2007, tinha pontuado 4,1 no Ensino Fundamental nos anos finais; depois, registrou uma média de 3,4 em 2017 e, em 2019, obteve 4,3, avançado em 5% na média de crescimento.

Em uma análise geral, observamos que a média projetada para o IDEB nos anos iniciais do Ensino Fundamental só não foi atingida pelo município de Poconé. Em relação aos anos finais do Ensino Fundamental, somente o município de Rosário Oeste obteve uma média do IDEB em 2019. Apesar do crescimento da média do IDEB nos anos finais, nenhum dos municípios atingiu a meta projetada conforme o processo de quantificação da qualidade de aprendizagem. Reiteramos, ainda, que nem a rede estadual de ensino conseguiu superar a meta estabelecida para 2019.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica não pode ser apresentado como uma fonte de verdade absoluta e determinante em relação ao nível de qualidade do ensino. Reconhecemos a sua grande importância, pela diversidade de informações sobre as escolas, pela abrangência e pelos dados gerados, tanto das escolas, quanto dos entes federados, dados esses tão necessários para implantar políticas públicas educacionais a fim de assegurar melhorias no processo de ensino e aprendizagem, e o IDEB é o único indicador oficial com estas características.

Sabemos que o IDEB, como referência, propicia os dados numéricos, mas as escolas precisam fazer a interpretação destes dados, pois a simples média não é suficiente para

evidenciar o sucesso ou fracasso escolar e ainda apontar professoras(es), a equipe gestora ou ambos como responsáveis. Existe uma série de fatores que contribuem para os resultados. Segundo Soares e Andrade (2006, p. 109),

Reconhece-se que os fatores que determinam o desempenho cognitivo do aluno pertencem a três grandes categorias: a estrutura escolar, a família e características do próprio aluno. Nesse campo de pesquisa educacional, as melhores análises incorporam todos esses fatores ao invés de se apoiar em apenas uma área.

Portanto, os resultados do IDEB tidos como excelentes não são motivos para comemorar, tampouco os péssimos resultados podem rotular os estudantes como não aprendentes, as unidades escolares como ambientes despreparados para o processo de ensino e aprendizagem e os(as) professores(as) como incapazes de proporcionar meios para que aconteça a aprendizagem. Outro fator importante seria discutir os pontos positivos a partir dos resultados, sejam estes quais forem, mas sempre com o cuidado de evitar as competições entre redes de ensino, escolas, docentes e estudantes, visto que estes tipos de comparações não contribuem para a melhoria do ensino e apenas instigam rivalidade.

Almeida e Betini (2016, p.51) trazem à tona discussões sobre as avaliações externas e as intenções da aferição da qualidade da educação no Brasil:

Com essa ideia de qualidade, vimos surgir a implementação de testes padronizados, popularizados no Brasil a partir da década de 1990, com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, os quais efetivam, além da mediação em si, o ranqueamento das escolas na perspectiva de produzir certa concorrência entre os estabelecimentos, o que favoreceria, segundo a lógica de seus idealizadores, uma automelhora das instituições a partir da quantificação de seus resultados, já que mobilizaria a busca por melhores posições nos rankings.

Esta lógica competitiva não contribui para a melhoria da qualidade da educação. É necessário que as forças estejam concentradas no processo de compreensão das diferentes defasagens de ensino nas diversas escolas, comunidades e públicos estudantis para busca de soluções. De acordo com Chirinéia e Brandão (2015, p. 474-475),

Para a qualidade da educação escolar se constituir, é preciso considerar insumos internos e externos, bem como seus processos no interior das unidades escolares. O conceito de qualidade não pode ser reduzido somente ao desempenho escolar, tampouco ser tomado como referência para um processo de prestação de contas (accountability) e para a construção de um ranking entre as escolas. As avaliações externas são necessárias na medida em que auxiliam a reflexão da própria escola sobre suas fragilidades. O que é questionável é o uso que se faz das avaliações externas como mecanismos de coerção do Estado para atingir metas de qualidade e produtividade na educação brasileira, sob o pretexto de medir a qualidade da educação. (p. 474-475).

Todos os tipos de avaliação contribuem com as diversas demandas e necessidades, seja avaliação da aprendizagem, institucional ou em larga escala. É preciso reconhecer onde aplicar e o momento, pois os objetivos são diferenciados, mas existe um ponto em comum, que é aferir

determinado processo, se situar quanto ao nível e aos avanços alcançados ou não. Em termos de efetividade, em se tratando de educação, não há uma receita; depende da dosagem de cada uma, conforme o tempo, o espaço e o público, principalmente.

Como vimos, o uso da avaliação externa pelo Plano de Ações Articuladas como um dos meios para implantar suas políticas públicas educacionais tem o IDEB como indicador. Segundo Nota Técnica do INEP, é um indicador desejável por permitir o monitoramento do sistema de ensino no país e por sua importância em diagnosticar e nortear as ações políticas, podendo detectar tanto a escola quanto a rede de ensino em que os estudantes apresentam baixo desempenho, além de monitorar a evolução dos estudantes das escolas e redes de ensino.

Apesar de o IDEB não ter sido criado para classificar a qualidade da educação e responsabilizar os participantes pelos resultados atingidos, com o passar do tempo, os resultados foram sendo utilizados com outra intenção, como bem apontam Chirinéia e Brandão (2015, p. 478): “após divulgação de seus dados pela mídia e pelos órgãos oficiais, elege-se a melhor escola, assim como a pior, funcionando, portanto, como um marketing educacional”. Dessa forma, centrando-se a análise no resultado da avaliação e utilizando-o para estabelecer este tipo de classificação, perde-se o foco de reflexão, que deveria ser a análise do resultado para mobilizar ações de melhoria da educação. Sobre o processo avaliativo e os rumos que tem tomado, Afonso (2009, p. 120) afirma:

Tendo o Estado reforçado o seu poder de regulação e retomado o controlo central (nomeadamente sobre o currículo escolar), a avaliação tivesse, de forma congruente, sido acionada como suporte de processos de responsabilização ou prestação de contas relacionados com os resultados educacionais e académicos, passando estes a ser mais importantes do que os processos pedagógicos (que teriam implicado outras formas de avaliação).

A regulação do ensino e o estabelecimento de um padrão de qualidade a partir de avaliação foram meios autoritários e impostores usados pelo Estado para controlar e responsabilizar, implantando um modelo gerencialista neoliberal. Como analisa Afonso (2009, p. 49), “a avaliação aparece assim como um pré-requisito para que seja possível a implementação desses mecanismos”. Para Alavarse *et al.* (2013, p.20), “as avaliações externas, além da associação mecânica entre desempenho em provas e trabalho docente, desprezando frequentemente as condições das quais emergem esses resultados, confundem-se com um modelo de gerenciamento de recursos humanos, retirando-lhes todo o potencial pedagógico”.

Na sequência, apresentamos a análise de enunciados das entrevistas sobre o processo de melhoria da qualidade da educação tendo como base o IDEB, considerando os acordos de cooperação oriundos do Plano de Ações Articuladas, que tinham as metas do IDEB

estabelecidas. Pelo fato de os municípios terem sido classificados como prioritários, o MEC participaria do regime de colaboração para auxiliar no processo de melhoria dos resultados.

A análise foi feita com base na análise de conteúdo de Bardin (2011), a qual possui três fases fundamentais necessárias para interpretar o campo da comunicação, que são: a análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados. Tendo em vista estes princípios, e a partir dos objetivos almejados na pesquisa, os objetivos foram utilizados nas unidades de análise para que buscassem a significação, com o zelo em observar todas as entrevistas, a fim de que não ficasse sem análise algum material que pudesse contribuir com os resultados.

Esta etapa teve como propósito atender a um dos objetivos da pesquisa, que é conhecer os acordos de cooperação firmados no PAR e analisar se contribuíram para o avanço do IDEB nos municípios prioritários da Baixada Cuiabana. Portanto, as entrevistas buscaram, junto aos sujeitos, entender o que aconteceu neste intervalo de tempo com o IDEB nos municípios. O quadro abaixo foi construído a partir das entrevistas, selecionando-se trechos das falas dos entrevistados que abordaram o IDEB durante a entrevista realizada.

**Quadro 5 – Resultados do IDEB após acordos de cooperação oriundos do Plano de Ações Articuladas**

Unidade de análise/categorias	Unidade de registro/UR	Unidade de contexto/UC
Acordos de cooperação para melhoria do IDEB.	Regime de colaboração Qualidade da educação Resultados do IDEB	<p>A gente está tentando que melhore mais, aí vieram as intervenções. No momento em que a gente sentiu que o IDEB estava ruim, vieram as intervenções, com os programas educacionais, programas que, através do PAR, vêm nos ajudando. (Gestor 1/PS/3º ciclo)</p> <p>A partir do momento em que o município estava como prioritário, os programas já vinham direcionados, por exemplo, o programa Mais Educação. Na hora em que ia fazer adesão, já estava lá a escola prioritária, então, já vinham esses programas, e o município fazia todas as suas adesões para ver se dava uma melhorada no IDEB. (Técnico 1/PS/1º, 2º e 3º ciclos)</p> <p>Em termos de PAR, foi abraçado tudo que foi possível, aderindo a todos os programas. No decorrer desse tempo, eu trabalhei numa escola que era prioritária, então, pude perceber e acompanhar de perto as ações locais dentro da escola, desenvolvi um projeto para tentar superar aquela nota baixa do IDEB, mas, em termos de PAR, aderiu-se a todos os programas que vieram ao encontro, não ficou programa nenhum. Eu lembro que teve Atleta na Escola, Programa Mais Educação, depois Novo Mais Educação. (Técnico 1/PS/1º, 2º e 3º ciclos)</p> <p>Na época, houve muita preocupação com a infraestrutura; resultado disso foi a busca das quadras das escolas, que estão finalizando agora, as quadras cobertas de hoje são fruto dessa preocupação. A própria ProInfância é fruto dessa preocupação; uma creche que nós temos aqui é construída com</p>

	<p>recurso do Ministério da cidade, inclusive, é fruto dessa preocupação; os laboratórios de informática implantados nas escolas são frutos desta preocupação. (Gestor 3/PS/2º ciclo)</p> <p>O IDEB sempre teve dentro da perspectiva. Eu acredito que as notas representam, sim, embora me pareça um pouco que, quando a gente fala em nota, fica meio fora daquilo que a educação almeja. Às vezes, não é bem aquilo que está se propondo a fazer, mas eu continuo achando que as notas representam a evolução, sim. (Gestor 3/PS/2º ciclo)</p> <p>Criamos a questão de reforço, que teve um programa do Governo Federal que era a respeito do reforço escolar, mas a gente deu uma sequência, mesmo o governo interrompendo, a gente continuou, porque nós vimos o bom resultado que houve no ensino dessas crianças. Então, quando o professor detecta aquele aluno que tem dificuldade, imediatamente, ele é direcionado para uma outra sala, com professor exclusivo para atender essa necessidade, para a gente ver se melhora a qualidade. (Gestor 4/PO/3º ciclo)</p> <p>O que ajuda na melhoria do IDEB, eu acho que são as vagas, para proporcionar mais espaço, por exemplo, precisa mais de ampliações de escola. Tenho escolas urbanas que precisam de reforma e ampliação, o PAR não pleiteia só mais obras novas, mas eu precisaria, para refletir no IDEB, que melhorasse o espaço, a infraestrutura das escolas públicas do município e também a questão do transporte, que é fundamental, porque, se eu não tenho o transporte de qualidade, logicamente vai se refletir no IDEB. (Gestor 4/PO/3º ciclo)</p> <p>Quando eu saí da Secretaria, o IDEB tinha melhorado bastante. Eu acredito que foi influência do PAR que trouxe esta melhoria na qualidade no IDEB, até porque as ações aconteceram de forma direta ou indiretamente e contribuíram para a melhoria do IDEB, tanto melhoria do IDEB, quanto o condicionamento do professor em sala de aula, do gestor da escola e do próprio gestor da Secretaria, porque, eu vou falar para você, após dois anos do PAR, eu me senti confortável. (Gestor 6/PO/1º e 2º ciclos)</p> <p>A maior importância do PAR veio na qualidade da educação, da formação. O PAR veio para unir as escolas, porque a gente percebia que as escolas eram individualistas, os gestores trabalhavam para independência da escola, queriam que a escola fosse melhor. A partir do momento do diagnóstico, houve a união dos gestores. Todas as escolas se empenharam em ajudar a outra, então, no primeiro momento, foi a qualidade, a melhoria do IDEB. (Gestor 6/PO/1º e 2º ciclos)</p> <p>Nós nunca sentamos para discutir IDEB, nunca, entendeu? É um aqui vê, outro ali vê, mas nunca se sentou pra falar. Nós precisamos fazer isso para melhorar, nunca se fez isso, não teve um planejamento, não tem um plano de nada. (Gestor 8/RO/2º ciclo)</p> <p>Investimos, junto com o estado, na merenda escolar, nas carteiras, mesas, batemos muito na formação dos professores, até merendeira nós formamos, veio nutricionista para dar aula, então, foi um trabalho local básico para melhorar essa</p>
--	--

		<p>qualidade, esse IDEB. Estas foram as ações que fizemos, e devem ter melhorado o IDEB do município. (Gestor 9/RO/1º ciclo)</p> <p>O que nós fizemos, nós nos apropriamos da proposta do PAR, entendeu? Porque ele vinha cobrando o resultado do IDEB, então, o que nós fizemos, enquanto Secretaria, vamos investir no nosso grupo de professores, para todos terem formação. Demos a formação continuada, voltada para o PAR. A formação continuada até tinha interferência nossa. Nas formações que as escolas faziam, nós íamos, não em todas, porque a formação é da escola, mas, como tinha o IDEB no meio e nós estávamos construindo o resultado, a gente ia para fazer essas intervenções, tudo relacionado ao PAR. (Gestor 10/RO/2º ciclo)</p> <p>A forma do IDEB, da avaliação do IDEB, engloba tudo, por exemplo: número de alunos, fluxo, desistência e reprovação, muitas vezes se descobre, não reprovando no IDEB, não cai, não reprovando, o aluno ajuda no IDEB. O aprendizado dele, muitas das vezes, pode ficar no segundo plano, então, gera muita distorção. (Gestor 11/RO/2º ciclo)</p>
--	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas transcritas

Em uma das entrevistas, o Gestor 1/PS/3º ciclo disse: “a gente está tentando que melhore mais, aí vieram as intervenções, porque a gente sentiu que o IDEB estava ruim, vieram as intervenções com os programas educacionais, programas que, através do PAR, vêm nos ajudando”. O Gestor 1/PS/3º ciclo não explicita que tipo de intervenções e quais programas educacionais foram executados, mas, em outro depoimento, o Técnico 1/PS/1º, 2º e 3º ciclos fala que:

A partir do momento em que o município estava como prioritário, os programas já vinham direcionados, por exemplo, o programa Mais Educação, na hora em que ia fazer adesão, já estava lá a escola prioritária, então, já vinham esses programas e o município fazia todas as suas adesões para ver se dava uma melhorada no IDEB.

Diante dos depoimentos, nota-se que o município se amparou nas próprias ações do MEC para melhorar os resultados do IDEB. Ações constaram na própria Resolução 29, que trouxe os eixos temáticos e as linhas de ação, como as práticas pedagógicas e avaliação, com elaboração e organização de práticas pedagógicas. Também houve ações no eixo que tratou da formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar, mediante formação inicial e continuada de profissionais da educação básica. Situação já percebida no Capítulo 4, que tratou da implementação de projetos no processo de melhoria dos resultados do IDEB, constatando-se também a ausência de ações próprias do município para interferir na melhoria do IDEB, tendo como orientação os projetos e programas do MEC.

Na mesma entrevista, o Técnico 1/PS/1º, 2º e 3º ciclos fala da adesão integral às ações do PAR e reitera que a busca dos resultados projetados para o IDEB fora centrada no Plano de Ações Articuladas:

Em termos de PAR, foi abraçado tudo que foi possível, aderindo a todos os programas. No decorrer desse tempo, eu trabalhei numa escola que era prioritária, então, pude perceber e acompanhar de perto as ações locais dentro da escola, desenvolvi um projeto para tentar superar aquela nota baixa do IDEB, mas, em termos de PAR, aderiu-se a todos os programas que vieram ao encontro, não ficou programa nenhum. Eu lembro que teve Atleta na Escola, Programa Mais Educação, depois Novo Mais Educação.

Nesta parte do depoimento, o sujeito entrevistado cita alguns dos programas que foram disponibilizados, como o de esporte nas escolas, em razão do evento olímpico no Brasil em 2014, e o Mais Educação, que tratava da ampliação da jornada escolar por causa da situação de vulnerabilidade de muitos estudantes em regiões periféricas. No entanto, percebemos que as adesões foram sendo realizadas na sua integralidade com o propósito de melhorar o IDEB, mesmo sem uma prévia análise para saber se atendiam às necessidades e à própria realidade dos estudantes da rede de educação. Nesse sentido, Camini (2010, p.540) diz que:

A fragilização da autonomia dos entes federados e, por vezes, até a subordinação, pode ocorrer dada a dependência do acesso a recursos para o financiamento das ações geradas nesta dinâmica; essa hipótese é levantada porque estados e municípios aderem às políticas definidas na perspectiva de obter recursos e assistência.

Observamos que o processo de adesão aos programas do Ministério da Educação pelo município de Planalto da Serra aconteceu pela própria da carência de projetos da educação municipal, além de ser uma nova oportunidade de acesso a recursos financeiros também.

Em outro depoimento, quando o entrevistado foi questionado sobre as ações do PAR na melhoria do IDEB, foram apontadas ações relacionadas com a infraestrutura, o que já tínhamos percebido ao analisar a Tabela 14, que trata da entrada de recursos originados do PAR, vendo-se que a maior parte foi destinada à infraestrutura, principalmente na Educação Infantil. Fica explícita a prioridade de investimentos na educação a partir do depoimento do Gestor 3/PS/2º- ciclo, que diz:

Na época, houve muita preocupação com a infraestrutura; resultado disso foi a busca das quadras das escolas, que estão finalizando agora, as quadras cobertas de hoje são fruto dessa preocupação. A própria ProInfância é fruto dessa preocupação; uma creche que nós temos aqui é construída com recurso do Ministério da cidade, inclusive, é fruto dessa preocupação; os laboratórios de informática implantados nas escolas são frutos desta preocupação.

Os dados levantados e as entrevistas denotam que a maior preocupação era com a melhoria da infraestrutura dos espaços educacionais, uma ação necessária que também fazia parte do rol de ações que contribuíram para a melhoria da qualidade da educação. Em uma de

suas pesquisas, Neto *et al.* (2013, p. 97) constatam grande carência nesta área no território brasileiro:

O Brasil ainda está distante, não somente da equidade entre as escolas, mas também da garantia de um padrão mínimo de qualidade. Há um percentual alto de escolas que não possuem requisitos básicos de infraestrutura, como sala de diretoria, sala de professor e biblioteca. Assim, fica transparente a necessidade de políticas públicas que visem a diminuir as discrepâncias e promover condições escolares mínimas para que a aprendizagem possa ocorrer em um ambiente mais favorável.

Planalto da Serra vivenciou essa situação. O município tinha um volume de arrecadação própria muito baixo, ficando dependente de recursos federais para melhoria da infraestrutura, uma vez que o recurso próprio arrecadado destinado à educação mal dava para a manutenção básica da própria educação. O município elaborava o planejamento, e, depois que destinava os recursos para folha de pagamento, transporte e alimentação escolar, pouco sobrava a outros investimentos em melhoria da educação. Em uma das entrevistas, o Gestor 4/PO/3º ciclo diz que “nossos municípios aqui da Baixada, oriundos da fundação do nosso estado, todos têm uma economia precária, então, não adianta pintarmos de bonito”.

A partir do depoimento dos entrevistados, observa-se também que a prioridade era a melhoria da infraestrutura. Mesmo questionados, os sujeitos pouco falaram sobre investimentos em ações nas práticas pedagógicas, o que demonstrou pouco investimento em um processo de formação inicial e continuada que proporcionasse condições aos profissionais da educação para melhoria da qualidade da educação, juntamente com as demais ações.

Questionado sobre a qualidade da educação a partir dos indicadores e se estes números retratavam a realidade da educação no município, o entrevistado entendeu que representava a real situação da educação no município. Mesmo assim, apresentou situações que causaram dúvidas sobre esta representação, mas ele dizia achar que o IDEB fazia a aferição da qualidade da educação:

O IDEB sempre esteve dentro da perspectiva. Eu acredito que as notas representam, sim, embora me pareça um pouco que, quando a gente fala em nota, fica meio fora daquilo que a educação almeja, quer dizer, mas eu continuo achando que as notas representam a evolução, sim. (GESTOR 3/PS/2º ciclo)

Uma opinião como esta traz certa desconfiança dos aspectos avaliativos, pois, em virtude do desconhecimento de outros tipos de avaliação, se adota a avaliação padronizada do MEC como único processo avaliativo dos estudantes para saber a real situação da escola, dos próprios estudantes ou da rede de ensino. Percebemos que o município não tem um projeto de avaliação que leve em conta outros indicadores, capazes de representar a realidade e as particularidades de seu território e dos próprios envolvidos no processo avaliativo – o aluno, o espaço, os profissionais e as condições socioeconômicas das famílias. O município precisa

reinventar-se e criar propostas que atendam à sua realidade. Conforme refletem Almeida *et al.* (2013, p. 1.156):

A pretensão do IDEB de sumarizar a qualidade de ensino oferecida a partir desses dois fatores não parece viável, já que é incapaz de refletir a realidade das instituições, não apenas pelo que o índice deixa de considerar, em especial o NSE da população atendida, mas também pela forma como mede esses aspectos.

Portanto, o tratamento dos números do IDEB para classificar a qualidade da educação das instituições a partir do rendimento e desempenho em apenas duas áreas do conhecimento, dando preferência a português e matemática, serve-nos de alerta. Estes critérios restritos podem não representar a realidade. Os números, por si sós, não são capazes de expressar com fidedignidade toda a vida escolar, as inúmeras relações ali vividas, a riqueza de conhecimentos que por ela transita e a participação da comunidade, entre outros importantes fatores presentes na cultura escolar.

A melhoria da qualidade da educação representada pela evolução do IDEB, tanto nos anos iniciais, quanto nos anos finais, foi uma constatação concreta nos resultados numéricos, o que pudemos confirmar a partir das entrevistas e dos levantamentos financeiros dos investimentos em educação. A cooperação entre os municípios e o MEC foi uma das ações que impactaram neste processo evolutivo.

Constatamos, a partir dos depoimentos, que os três municípios pesquisados aderiram aos programas e projetos disponibilizados pelo Ministério da Educação. O envolvimento das equipes na execução dos programas também ficou demonstrado. A maioria dos termos de compromisso aos quais os municípios aderiram envolvia construções, principalmente na Educação Infantil. Os municípios ampliaram o atendimento desta etapa e ainda melhoraram a qualidade, fatos que impactaram na educação municipal, com um olhar diferenciado para a Educação Infantil.

Ainda nas entrevistas, notou-se um grande esforço na execução das ações provenientes do PDE, o qual, além do PAR, assegurou a execução dos demais programas que vinham diretamente às escolas. O grande diferencial foi a mobilização em torno dos resultados do IDEB, despertada por meio da Portaria que apresentou os municípios como prioritários. Sobre o primeiro impacto quando soube que seu município estava entre os prioritários, o Gestor 1/PS/3º ciclo disse: “Eu lembro, estava na sala de aula na época, foi um desespero, estamos na lista, vamos correr, vamos entrar com intervenção”.

Em outra entrevista, o Técnico 1/PS/1º, 2º e 3º ciclos relatou a reação aos fatos: “A princípio, o município leva aquele choque, leva um susto. Nossa! A educação está de mal a pior. Depois, começa a pensar no que deve ser feito. Em termos de PAR, foi abraçado tudo que

foi possível, aderindo a todos os programas”. Pelo que consta o município começou a mobilizar-se e a organizar-se o quanto antes, na busca de melhores resultados no IDEB. A notícia causou certo desconforto em relação ao resultado, de acordo com as narrações dos entrevistados, mobilizando todos os profissionais, sendo uma das primeiras ações o reforço escolar.

Outro lócus da pesquisa é o município de Poconé, onde, de acordo com a Tabela 12, o IDEB dos anos iniciais de 2005 foi de 2,7, enquanto o Brasil tinha uma média de 3,8. Em 2019, o município não atingiu a meta projetada, que era de 4,6, para um IDEB observado de 4,2, uma boa elevação nos números neste intervalo de tempo. Em se tratando dos anos finais, a Tabela 13 apresenta 2,6 como média do IDEB do município no ano 2005, enquanto que a média do Brasil foi de 3,5. Já em 2017, o município conseguiu atingir 3,2, um ritmo de crescimento lento em todo este período, enquanto que a meta projetada era de 4,1. Portanto, o desempenho no IDEB nos anos finais da rede municipal não atendeu às expectativas e projeções estabelecidas, mas conseguiu melhorar. Em 2019, o município não obteve resultado do IDEB, por motivos já explicados no subitem anterior.

Ao questionarmos os sujeitos sobre as ações implementadas para melhoria dos resultados do IDEB, percebemos que não houve nenhuma ação que impactasse as práticas pedagógicas e que as estratégias utilizadas foram baseadas nas orientações do Ministério da Educação. Como esclareceu o Gestor 4/PO/3º ciclo: “Criamos a questão do reforço, que teve um programa do Governo Federal que era a respeito do reforço escolar, mas a gente deu uma sequência, mesmo o governo interrompendo, a gente continuou, porque nós vimos o bom resultado no ensino dessas crianças”. Neste depoimento, nota-se que as ações do município foram uma extensão das orientações repassadas pelo Ministério da Educação. Ainda em relação aos projetos de melhoria do IDEB, o mesmo sujeito atrela a qualidade da educação à melhoria da infraestrutura, quando diz que:

O que ajuda na melhoria do IDEB, eu acho que são as vagas. Para proporcionar mais espaço, por exemplo, precisa mais de ampliações de escola. Tenho escolas urbanas que precisam de reforma e ampliação. O PAR não pleiteia só mais obras novas, mas eu precisaria, para se refletir no IDEB, que melhorasse o espaço, a infraestrutura das escolas públicas do município e também a questão do transporte, que é fundamental, porque, se eu não tenho o transporte de qualidade, logicamente vai se refletir no IDEB. (GESTOR 4/PO/3º ciclo)

Sabemos que a melhoria da qualidade da educação implica várias ações nos mais diversos setores, desde a infraestrutura até a formação inicial e continuada, com garantia de propostas e planejamento, além de abertura democrática para a participação da comunidade. É necessário que se proporcionem as condições mínimas para desenvolver o processo de ensino e aprendizagem. Estas são ações necessárias que também podem influenciar os resultados do

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. A qualidade da educação, de forma alguma, deve ter o IDEB como único índice de qualidade. Não necessariamente é preciso ter um IDEB bom para que haja boa qualidade, pois os fatores que envolvem a qualidade vão além de uma nota ou de um indicador.

Para o Gestor 6/PO/1º e 2º ciclos, “o PAR veio para unir as escolas”. O trabalho desenvolvido na rede municipal de educação dava-se com certa competitividade; em vez de união para buscar soluções, mantinha-se a individualidade para mostrar os méritos. Isso revela outro importante ponto positivo do PAR: o estímulo à união das escolas, levadas a compartilhar os projetos e a enriquecer a troca de experiências na busca de melhores de resultados. Neste depoimento, percebemos alguma divergência do que Garcia *et al.* (2018, p. 700) apontam quando dizem que:

As políticas educacionais, de caráter neoliberal, incidem sobre as redes e escolas exigindo delas a produção de uma qualidade restrita a dados e desgarrada das condições concretas de produção de seu trabalho. Entende-se que essas políticas, ao realizarem uma regulação vertical, se alinham aos interesses do mercado, induzindo a competição entre sujeitos, escolas e redes de ensino, uma concepção em que a comparação, o ranqueamento e a meritocracia configuram molas propulsoras para o alcance da qualidade educacional.

Tratou-se de uma visão diferenciada do entrevistado, pois, na realidade, a publicização dos resultados e o ranqueamento acabam por classificar as unidades escolares e rede de ensino, gerando certo conflito e competição. Como evidencia Sousa (2018, p. 871), “a associação de incentivos aos resultados das avaliações assenta-se na expectativa de que a avaliação gere competição e a competição gere qualidade”. Nesse sentido, sabemos que desde sempre o Brasil é um país capitalista, e que a partir dos anos 1990, as medidas neoliberais avançaram sobre a educação, tornando-a mais permeável às investidas mercadológicas, sendo aprimorado por um modelo competitivo que acabou por gerar mais desigualdade. Para Garcia *et al.* (2018, p. 700), “é preciso que, de maneira intransigente, se defenda o direito dos estudantes a uma aprendizagem e a uma formação que transcendam a demonstração de um índice, como definidor de um padrão de qualidade”.

Ao analisarmos os depoimentos dos sujeitos, observarmos os dados levantados a respeito do IDEB e questionarmos sobre os projetos implementados no município, vemos que não houve projetos inovadores ou, pelo menos, não foram mencionados. As poucas ações citadas originaram-se das orientações do Ministério da Educação.

Quanto ao apoio técnico e financeiro do PAR, em sua maioria, foi direcionado à construção de unidades do ProInfância para atender crianças com idade para as turmas de creches e pré-escolas, assim proporcionando avanço na oferta de Educação Infantil, uma vez

que a pré-escola se tornou obrigatória em 2016, conforme EC nº 59/2009; de acordo com o PNE, a ampliação do atendimento em creches deveria ser de, no mínimo, 50% até 2024. O município de Planalto da Serra foi contemplado com a construção de uma unidade do ProInfância; Poconé, com três construções destas unidades; e Rosário Oeste, com uma. Essas ações possibilitaram que os municípios atendessem à lei vigente sobre a obrigatoriedade da pré-escola e ampliassem a oferta em creches, garantindo os direitos aos cidadãos.

O município de Rosário Oeste, entre os três municípios prioritários da Baixada Cuiabana, foi o que mais oscilou no IDEB, conforme amostragem nas Tabelas 12 e 13. O município avançou nos resultados dos anos iniciais, pois em 2005 estava com uma média 2,0, saltando para 4,8 em 2019, enquanto que a meta estabelecida para 2021 foi de 4,4. Ao observarmos a média do IDEB dos anos finais, percebemos que 2005 não foi contabilizado por causa do número mínimo de alunos das turmas, mas que, em 2007, a média foi de 4,1, enquanto que, no ano 2019, foi para 4,3, com uma média projetada de 5,5. Analisando-se as entrevistas dos sujeitos da pesquisa, é possível verificar que a falta de planejamento e as dificuldades em trabalhar com as escolas nas áreas rurais, devido à precariedade do transporte escolar e da própria logística, foram fatores que contribuíram para as oscilações e o baixo desempenho, principalmente nos anos finais. Para o Gestor 9/RO/1º ciclo:

O contexto histórico do município é que a grande maioria dos alunos do município era do campo. Tínhamos 24 escolas do campo, então, nosso problema maior era no campo. Na cidade, a maioria das escolas era do estado, nós não tínhamos muito problema na cidade, se tivesse algum problema em relação ao IDEB, éramos comungados com o estado. O foco maior era a escola do campo.

O entrevistado justifica a situação apontando que a maioria dos estudantes era da escola do campo e que esta carecia de melhorias na infraestrutura, consequência do baixo investimento em escolas da área rural. Entre as dificuldades encontradas na região rural, estão o acesso aos materiais pedagógicos, alimentação e a própria manutenção, além dos profissionais, que evitam aulas no campo, por causa da distância entre a residência e o local de trabalho. Para Segnafredo *et al.* (2013, p. 1.177), “a escola localizada no campo, quando estudada bem de perto, tem revelado as mazelas das políticas governamentais, a fragilidade na efetivação dos direitos e, consequentemente, as desigualdades no âmbito educacional”. As políticas voltadas à nucleação de escolas do campo têm sido uma tendência sob várias justificativas, sobretudo, econômicas, levando ao frequente fechamento destas escolas, o que acarreta o deslocamento dos estudantes para as escolas nucleadas e também às escolas da área urbana.

No entanto, quando o entrevistado destaca que o problema maior é no campo, revela-se a real situação da educação na área rural, com uma série de problemas, como a falta de investimento, o desrespeito à sua cultura e a realidade na qual os estudantes vivem, sendo submetidos a uma prova estandardizada que não contempla a realidade da comunidade rural. O descaso com a educação no campo é destacado por Machado (2010, p.145) quando relata que:

A concepção do campo como sendo apenas um espaço de produção agrícola e a falta de políticas públicas para esse espaço social propiciaram a perpetuação, ao longo dos tempos, do quadro de precariedade das escolas e a marginalização da educação do campo, que geralmente é associada à falta de qualidade e a um “saber menor”, menos exigente e rigoroso.

Esta forma desrespeitosa de ver a educação no campo faz com que se aprofunde ainda mais a crise, a ponto de se criarem políticas públicas incentivando o deslocamento dos estudantes para a área urbana; mesmo os que se firmaram em suas escolas de origem rural, em sua maioria, têm a triste missão de se adaptarem às propostas urbanas às quais são submetidos, em vez de “valorizar o campo como um rico espaço social e econômico, como espaço de vida e de manifestação cultural diversa” (MACHADO, 2010, p.152).

O mesmo sujeito entrevistado salientou a parceria entre o estado e o município na busca de melhores resultados do IDEB, dizendo: “Investimos junto com o estado, na merenda escolar, nas carteiras, mesas, batemos muito na formação dos professores, até merendeira nós formamos [...] então, foi um trabalho local básico para melhorar essa qualidade, esse IDEB, estas foram nossas ações” (GESTOR 9/RO/1º ciclo). O regime de colaboração foi uma ação importante para a melhoria da qualidade da educação. A união de forças e as trocas de experiências fortaleceram as redes, equilibraram a oferta da educação e facilitaram a busca dos resultados projetados. Os investimentos citados fazem parte de uma série de ações, mas ainda ficaram longe do ideal para que se alcançassem os resultados desejados.

Outro sujeito fala sobre a influência do PAR, e diz que todo o planejamento e à busca dos resultados do IDEB foram voltadas as ações do Plano de Ações Articuladas e em seu depoimento diz:

O que nós fizemos, nós nos apropriamos da proposta do PAR, entendeu? Porque ele vinha cobrando o resultado do IDEB, então, o que nós fizemos, enquanto Secretaria, vamos investir no nosso grupo de professores, para todos terem formação. Demos a formação continuada, voltada para o PAR. A formação continuada até tinha interferência nossa. Nas formações que as escolas faziam, nós íamos, não em todas, porque a formação é da escola, mas, como tinha o IDEB no meio e nós estamos construindo o resultado, a gente ia para fazer essas intervenções, tudo relacionado ao PAR. (GESTOR 10/RO/2º ciclo)

O enunciado deixa-nos ver que o município teve como base as orientações do Plano de Ações Articuladas para implementar ações de formação continuada dos profissionais da

educação, o que também foi mencionado anteriormente pelo Gestor 9/RO/1º ciclo. Dentre os entrevistados, o Gestor 8/RO/2º disse que muito pouco foi feito em relação ao planejamento, em prol da melhoria dos números do IDEB. Ele declarou: “Nós nunca sentamos para discutir IDEB, nunca, entendeu? É um aqui vê, outro ali vê, mas nunca se sentou pra falar. Nós precisamos fazer isso para melhorar, nunca se fez isso, não teve um planejamento, não tem um plano de nada”.

Com base nesses depoimentos, depreende-se uma falta de consonância entre eles. Quando se fala das apropriações das propostas do PAR, não se diz que propostas são estas, mesmo depois de questionamento sobre o tema; já o segundo depoimento retrata a ausência de planejamento para melhoria do IDEB. Sabemos que a melhoria da qualidade da educação está associada a uma série de fatores. Investimentos devem ser realizados, tendo em conta desde infraestrutura, mobiliários e equipamentos para deixar o ambiente propício e atraente até formação inicial e continuada. Mais ainda, as instituições devem ter planejamento e proposta pedagógica construída de acordo com a realidade e diversidade. Essas ações podem até surtir efeito no indicador, mas este pode não ser o único meio para apontar se a educação tem ou não qualidade.

Em outra entrevista, o Gestor 8/RO/2º ciclo diz que, “no primeiro momento, você tem aquele impacto, vamos fazer, geralmente fica só na conversa. Os programas federais foram se adaptando, foi colocado no planejamento, mas parece que fica mais no papel, não tem uma cobrança, acho que falta mais cobrança”. Nos depoimentos, os entrevistados dão a ver os poucos encaminhamentos e a descontinuidade do planejamento educacional, que ainda ocorrem nos municípios. Souza (2010, p. 61) analisa:

A adesão ao *Compromisso* (Decreto N. 6.094/07) se efetivou como condição de possibilidade para a superação da descontinuidade na gestão pública de educação municipal, na transição ocorrida com o pleito de 2008 e a posse dos novos prefeitos, em janeiro de 2009. Muitos buscaram junto ao MEC a alteração do Plano de Ação Articulada de seus municípios, planos elaborados no último ano da gestão anterior, alegando que continham informações incorretas, que sub ou superestimavam as condições da rede municipal de educação, ao que o MEC e FNDE responderam ter se tratado de uma construção no coletivo da comunidade escolar do município e, sendo assim, só poderiam ser revistos mediante justificativas que seriam analisadas, avaliando a real necessidade de alteração do PAR.

Portanto, as ações voltadas à educação municipal, mesmo quando se tem claro o planejamento educacional, sofrem alterações a cada mudança de gestor, seja a cada eleição para o executivo ou mesmo nas várias trocas que acontecem com os dirigentes de educação e equipe técnica e/ou pedagógica, dentro do mesmo pleito administrativo. Situação que aconteceu em Rosário Oeste, com as várias mudanças de gestores desde o ano 2007 até os dias atuais, totalizando 10 nomeações neste interstício. Diante da fala, percebemos que o sujeito sugere que

o MEC seja mais rígido nas cobranças ao município, mas esquece que faltou iniciativa ao próprio município em relação ao planejamento local e às suas responsabilidades, atribuídas pela Constituição Federal. De acordo com a Constituição, os entes federados são responsáveis pelo público cujas matrículas efetivou em sua rede de ensino, pois o financiamento pelo FUNDEB tem como base as matrículas. Além disso, sabemos que se faz necessário que a União e o Estado atuem para garantir os direitos do cidadão, por meio do regime de colaboração.

Ao analisarmos os dados levantados sobre o IDEB para o período de 2005 até a última publicação, em 2019, podemos ver que os três municípios não somente atingiram, como também ficaram acima das metas projetadas para os anos iniciais. Apesar do bom desempenho em relação ao ano de 2005, os três municípios ficaram abaixo da média nacional, a qual foi critério no ano 2007 para que fosse classificado como prioritário. Já em relação aos anos finais, nenhum dos três municípios conseguiu atingir a meta estipulada para o ano 2019; dentre os três prioritários da Baixada Cuiabana, o município de Rosário Oeste foi o que menos avançou nos resultados.

Verificando-se se os acordos de cooperação do Plano de Ações Articuladas contribuíram para os resultados, foi possível inferir que muito colaboraram para esse fim. A grande maioria dos acordos firmados entre os entes federados, conforme levantamento realizado, dizia respeito a ações voltadas à Educação Infantil, principalmente na área de construção de unidades de ensino que oferecem creche e pré-escola. Paralelamente, os recursos destinados ao Ensino Fundamental referentes a equipamentos e mobiliários melhoram as condições e o padrão de atendimento.

Nos levantamentos dos dados, não se constatou um projeto diferenciado, voltado às práticas pedagógicas e à formação continuada dos profissionais da educação, ou algum fator que pudesse fazer a diferença e que contribuísse na evolução dos resultados. A ausência de ações nesse sentido decorreu também do fato de que, pelo PAR, o município não recebeu apoio financeiro relacionado a práticas pedagógicas e formação continuada. Os investimentos na Educação Infantil foram alguns dos impactos fundamentais, tanto na expansão quanto na melhoria do atendimento, tendo em conta que essa etapa requeria urgência, pois muito pouco tinha sido feito até então para a população da Educação Infantil. Somente em 2009, pela EC nº 59, estabeleceu-se a obrigatoriedade do atendimento à pré-escola, mas o PAR já dava prioridade às ações na Educação Infantil desde 2007.

#### **4.5 Investimentos em educação nos municípios prioritários da Baixada Cuiabana após adesão ao PAR**

O Plano de Ação Articulada surgiu como uma grande esperança de melhoria da qualidade da educação. Estados e municípios apostaram que o regime de colaboração abordado na Constituição Federal e também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estava prestes a consolidar-se. Quando se fala em regime de colaboração, surge uma série de implicações e acordos que envolvem os três entes federados. Tais implicações envolvem as dificuldades em elaborar um sistema no qual os entes colaborem entre si, sendo essa a causa do grande desafio.

Quanto aos acordos, devem ser levadas em consideração as tratativas da Constituição Federal sobre as responsabilidades dos entes federados para que, juntos, realizem as ações necessárias ao cidadão brasileiro, o que não deixa de ser uma grande tarefa, pois existe uma relação de interdependência entre os campos de atendimento educacional, sendo o Município responsável pela educação infantil e ensino fundamental, o Estado pelo ensino fundamental e médio, enquanto a União pelo Ensino Superior, esta divisão acaba tornando difícil encontrar um equilíbrio, pois diante da realidade e necessidade dos entes, estes acabam por ofertar outras etapas, por exemplo: O Estado oferta educação infantil, ensino superior para suprir a necessidade que ente responsável não consegue proporcionar.

De fato, o PAR veio fortalecer o regime de colaboração, uma vez que, após estados e municípios atenderem as exigências, as quais tratavam do diagnóstico e planejamento, estes receberam recursos financeiros para realizar as ações planejadas, um meio de atender às demandas educacionais para a melhoria da qualidade da educação.

O município de Planalto da Serra tem um total de 486 matrículas somente na rede municipal de ensino. Estas encontram-se distribuídas em duas escolas na área urbana, para um total de 32 professores, de acordo com os dados de novembro de 2019 no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação/SIOPE, e outros 54 servidores da equipe técnica e apoio à implementação dos serviços escolares.

O SIOPE, citado anteriormente, foi instituído pela Portaria nº 6, de 20 de junho de 2006, com base nos artigos 212 da Constituição Federal e 69 da LDB. O artigo 1º desta Portaria determinou:

Fica instituído o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, sistema informatizado de coleta, processamento e disseminação de dados orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relativos à aplicação da receita vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, sob a

gestão do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

Os principais objetivos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos foram estabelecidos na Portaria do Ministério da Educação nº 844, de 8 de julho de 2008, que, em seu artigo 1º, diz:

- I. Constituir base de dados nacional detalhada sobre receitas e investimentos públicos em educação de todos os entes federativos;
- II. Estabelecer padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, visando assegurar ensino de qualidade para todos os brasileiros, em atenção ao disposto no artigo 74 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
- III. Permitir o planejamento e dimensionamento das ações supletivas da União em educação, em respeito ao comando do parágrafo 1º do artigo 211 da Constituição Federal;
- IV. Subsidiar a elaboração de políticas educacionais em todos os níveis de Governo;
- V. Produzir indicadores de eficiência e eficácia dos investimentos públicos em educação;
- VI. Assegurar transparência e publicidade à gestão dos recursos públicos destinados à educação, incrementando os mecanismos de controle legal e social.

Portanto, o SIOPE é um meio de acesso às informações sobre os investimentos públicos em educação, demonstrando transparência. Mediante uma plataforma de busca, oportuniza ao cidadão acompanhar e fiscalizar o uso do recurso público com mais facilidade, pelo fato de os dados educacionais estarem reunidos em um único sistema. A leitura e interpretação das informações é fácil, devido ao formato dos relatórios que podem ser gerados.

Desde a implantação do Plano de Ações Articuladas no planejamento da educação, o município tem recebido recursos para investimentos no projeto de melhoria da qualidade da educação e, consequentemente, de elevação do IDEB. Após pesquisa no portal de liberações de recursos do FNDE, foi feito o levantamento dos recursos recebidos, referentes às liberações no PAR, entre os anos 2009 e 2019, pois não houve liberação de recursos nos anos de 2007 e 2008.

A tabela a seguir, assim como a Tabelas 17, referente ao município de Poconé, e a Tabela 20, com dados do município de Rosário Oeste, foi atualizada de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC-IBGE), introduzido no Brasil em 1979 e produzido a partir do Índice de Preços ao Consumidor Regionais. Segundo o IBGE (2016), “a população-objetivo do INPC é composta pelas famílias residentes nas áreas urbanas, cujo rendimento familiar monetário disponível seja de 1 a 5 salários mínimos, sendo a pessoa de referência assalariada em sua ocupação principal”.

Para a conversão dos dados financeiros, foi utilizada a calculadora do cidadão do Banco Central do Brasil. Como data base inicial de atualização, foi considerados o mês e ano em que houve a assinatura do convênio e/ou termo de compromisso; já a data final utilizada foi

o mês de abril de 2021. Quanto aos recursos de programas de transferência direta, sem necessidade de assinatura de termo, a data inicial utilizada foi o mês em que aconteceu a transferência do recurso financeiro.

**Tabela 14 – Termos de Compromisso e/ou Convênios firmados entre o município de Planalto da Serra e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, referente às ações do PAR entre os anos 2009 e 2019.**

Ano	PAR e Programa/MEC/FNDE	Valor/R\$	Ciclo
2009	Construção de creche – ProInfância	R\$ 2.340.563,64	1º
2010	Ônibus Escolar - Caminho da Escola	R\$ 260.939,03	
	<b>Subtotal</b>	<b>R\$ 2.601.502,67</b>	
2011	Mobiliário e Equipamento – ProInfância	R\$ 171.081,98	
2012	Ônibus Escolar - Caminho da Escola	R\$ 676.817,57	
2012	Infraestrutura Escolar – ar-condicionado	R\$ 14.484,26	
2012	Infraestrutura Escolar – mobiliário	R\$ 21.098,33	2º
2012	Infraestrutura Escolar – projetor	R\$ 5.983,88	
2012	EJA - Novas turmas	R\$ 45.478,92	
2013	Manutenção E.I. - Apoio às creches	R\$ 36.217,89	
2013	EJA - Novas turmas	R\$ 43.758,14	
2013	Construção de Quadra Escolar	R\$ 774.550,92	
2013	ProInfância – Brinquedos	R\$ 30.117,08	3º
2014	Manutenção E.I. - Brasil Carinhoso	R\$ 14.744,14	
2014	Construção Cobertura de Quadra Escolar	R\$ 264.349,78	
2014	Ônibus Escolar - Caminho da Escola	R\$ 228.533,52	
	<b>Subtotal</b>	<b>R\$ 2.327.216,41</b>	
2017	Manutenção E.I. - Brasil Carinhoso	R\$ 1.006,34	
2019	Ônibus Escolar - Caminho da Escola	R\$ 295.151,92	
	<b>Subtotal</b>	<b>R\$ 296.158,26</b>	
	<b>Total</b>	<b>R\$ 5.224.877,34</b>	

Fonte: Levantamento dos termos de compromisso no SIMEC PAR de Planalto da Serra.

A Tabela 14 trouxe alguns nomes de programas do Governo Federal, intitulados para diferenciar as ações e os diferentes beneficiários. Para um melhor entendimento, foi necessário explicar do que se trata. Por exemplo, o Programa Caminho da Escola, que foi criado em 2007 e fez parte do PDE, tinha como objetivo renovar a frota de veículos escolares dos estados e municípios mediante transferência de recursos após aceite de termo de compromisso no PAR, além do acesso a financiamento via BNDES e adesão à ata de registro de preços do FNDE. Dentre seus benefícios, o Programa também focalizou a questão de segurança do transporte, com padronização do transporte escolar.

O Programa EJA – novas turmas foi criado pela Resolução nº 48 (BRASIL, 2012b), tendo como objetivo ampliar o atendimento às pessoas que não tiveram oportunidade de

frequentar escola. Por isso, o Ministério da Educação lançou esta ação de incentivo para que estados e municípios tivessem auxílio financeiro para ampliar o atendimento aos egressos do Programa Brasil Alfabetizado (PBA).

O Programa E.I. – apoio às creches engloba três tipos de apoio à Educação Infantil. Um deles é o Programa Brasil Carinhoso, normatizado pela Resolução nº 19 (BRASIL, 2014), tendo como critério “a transferência de recursos aos Municípios e Distrito Federal, como apoio suplementar à manutenção da Educação Infantil, desde que as matrículas de 0 a 48 meses fossem pertencentes às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família”. Outro tipo de apoio para manutenção e desenvolvimento da educação, com foco nas creches, efetivou-se pela transferência de recursos, com base na Resolução nº 15 (BRASIL, 2013a), que tinha como critério o início de atendimento à Educação Infantil nos novos prédios financiados pelo Ministério da Educação. A Resolução nº 16 (BRASIL, 2013b) estabeleceu, como critério para recebimento do recurso de apoio às creches, a ampliação do atendimento à Educação Infantil por meio de abertura de novas turmas.

Os programas citados tinham como meio de acesso as informações no SIMEC/PAR. No caso do Caminho da Escola, os recursos para aquisição de ônibus eram viabilizados após liberação de termo de compromisso e seu aceite no próprio PAR, assim como os recursos à manutenção da Educação Infantil, mediante registro do funcionamento da obra construída, com informações e comprovações no SIMEC/PAR e também o registro das formações das novas turmas ampliadas, de acordo com a Resolução nº 16 (BRASIL, 2013). Os recursos só foram liberados após os registros feitos pelas equipes técnicas e aprovação dos técnicos do Ministério da Educação.

Conforme levantamento realizado entre os anos 2009 e 2019 sobre os recursos liberados a partir das ações planejadas no PAR, o município de Planalto da Serra firmou convênio e/ou termo de compromisso com o FNDE, totalizando, após correção monetária, R\$ 5.224.877,34. Deste valor, o total de R\$ 2.601.502,67 foi referente ao planejamento do primeiro ciclo do PAR, equivalente a 2007/2010, e as ações liberadas correspondiam à construção de uma creche tipo B, com capacidade para até 112 crianças em período integral, à aquisição de mobiliários e equipamentos para esta creche, além de um ônibus escolar rural. Assim, comprehende-se que os recursos transferidos ao município relativos ao primeiro ciclo do PAR, em sua maioria, se destinaram à melhoria da infraestrutura da educação. O maior volume de investimento foi direcionado para a Educação Infantil, na construção de uma creche.

Aqui, vale lembrar o que traz o artigo 5º do Decreto nº 6.094 (BRASIL, 2007a): “a adesão voluntária de cada ente federativo ao compromisso implica a assunção da

responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB”. Portanto, os recursos transferidos ao município no primeiro ciclo do PAR não condizem com uma ação de melhoria do IDEB, mas com a melhoria da educação de forma geral. Se pensarmos em melhoria de resultados em curto prazo, os investimentos deveriam estar direcionados ao Ensino Fundamental, principalmente a ações ligadas a práticas pedagógicas, as quais influenciam o processo de ensino e aprendizagem.

Isso vem acentuar a complexidade do sentido de qualidade da educação. Para Candido e Gentilini (2019, p. 124), “existe a necessidade de se levar em consideração as influências dos contextos históricos, políticos e sociais, além de motivações ideológicas, partidárias e de mercado, responsáveis por construir e reconstruir esse significado ao longo dos anos”. Quando pensamos em qualidade da educação, vemos que ela extrapola os resultados do IDEB, “não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos” (SILVA, 2009, p. 225).

O fato de o PAR ter iniciado o planejamento em 2007 e só em 2009 ter liberado recurso para obras no município deve-se à burocracia entre processos até a fase de liberação, isso sem contar as dificuldades que a gestão municipal tem para executar as ações públicas. Pesquisa pública realizada em 22 de abril de 2020 no Painel de Obras do SIMEC mostrou que a obra ainda se encontrava com status de inacabada, com 84,73% dos serviços concluídos, ou seja, a ação de infraestrutura implantada em 2009, depois de quase 11 anos, continuava em fase de construção. Evidencia-se, assim, que a implementação do Compromisso Todos pela Educação, com o Decreto 6.094 (BRASIL, 2007a), teve prolongamento e adiamento no cumprimento das metas estabelecidas.

O segundo ciclo do PAR, com previsão para os anos de 2011 a 2014, estendeu-se até 2017, pois o terceiro ciclo só foi aberto no segundo semestre de 2017. Porém, o sistema permaneceu aberto, pois as ações financiadas eram monitoradas no próprio sistema; em um segundo momento, passou também a ser realizada a prestação de contas dos termos de compromisso liberados no SIMEC/PAR, fazendo com que o PAR 2011/2014 não tivesse uma data de encerramento, uma vez que as ações de monitoramento e prestação de contas permaneciam abertas.

O município de Planalto da Serra também teve um grande volume de transferências de recursos no segundo ciclo do PAR, chegando a um total de R\$ 2.327.216,41, etapa em que os recursos tiveram diversificação quanto às áreas de investimentos. Os recursos recebidos pelo município em 2012 contemplaram as demandas de infraestrutura para o Ensino Fundamental,

beneficiando as escolas da rede municipal com aparelhos de ar-condicionado, mobiliários escolares, projetores multimídia, além de ampliação do atendimento na Educação de Jovens e Adultos. Do mesmo modo que o primeiro ciclo do PAR, não se estabeleceram como prioridade as ações da prática pedagógica, como a formação continuada dos profissionais da educação ou aquisição de materiais que auxiliassem no processo de aprendizagem dos alunos, embora o projetor multimídia, se bem utilizado, pudesse contribuir para melhorar a metodologia de ensino.

Em 2013, os recursos recebidos pelo município destinavam-se à ampliação do atendimento da Educação Infantil e à oportunidade de jovens e adultos frequentarem os bancos escolares. Quanto à Educação Infantil, a ampliação ocorreu em razão da universalização da pré-escola em 2016, prevista na EC nº 59/2009, a qual deu um prazo para os municípios organizarem suas redes de ensino. Para a faixa etária dos jovens e adultos, considerou-se o alto índice de pessoas jovens e adultas sem escolarização, uma demanda do próprio município no planejamento das ações educacionais. No mesmo ano, também foi aceito um termo de compromisso para construção de uma quadra poliesportiva na unidade escolar.

Em 2014, o município foi contemplado com recursos para a cobertura de uma quadra escolar e também para unidades de Educação Infantil, as quais tinham crianças matriculadas cujas famílias eram beneficiárias do Programa Bolsa Família. Dessa forma, as duas escolas municipais tiveram recursos disponibilizados para adequação de seus espaços à realização das aulas de educação física. Porém, até 2020, somente a cobertura da quadra foi executada totalmente; a construção da quadra coberta, conforme pesquisa pública realizada no Painel de Obras do SIMEC em 23 de abril de 2020, depois de quase seis anos do início, encontrava-se com 83% dos serviços concluídos.

O levantamento e análises da execução das ações do PAR, principalmente das que tratam de construção, apontam que o município tem grande dificuldade em executar projetos mais complexos, o que faz com que a comunidade escolar demore a usufruir dos projetos contemplados. É nesse sentido que o regime de colaboração entre União e estado deveria auxiliar, para que o processo de execução melhorasse. As formações e equipes técnicas de auxílio aos municípios podem contribuir para que as políticas públicas sejam efetivadas.

O terceiro ciclo do Plano de Ações Articuladas viabilizado pelo MEC era para ter tido o planejamento iniciado em 2015, segundo o programa lançado nas etapas anteriores, mas só aconteceu no segundo semestre de 2017. O município de Planalto da Serra realizou todas as etapas do planejamento, começando pelo alinhamento das metas do Plano Municipal de Educação às metas do Plano Nacional. De acordo com sua lei aprovada em 2015, uma das

etapas obrigatórias foi o diagnóstico, já que, sem ele, não se avançava ao planejamento das iniciativas. Todas as ações necessárias foram realizadas no SIMEC, mas o município foi contemplado com um recurso irrisório, referente ao Programa Brasil Carinhoso, em 2017. Dois anos depois, teve a liberação de um termo de compromisso para aquisição de ônibus escolar. Pode-se dizer que essas ações de financiamento estavam muito aquém do esperado para um município tido como prioritário no primeiro ciclo do PAR e dependente de ações dos demais entes federados para investimentos em educação.

Ao analisarmos as ações financiadas nos três ciclos do Plano de Ações Articuladas para o município de Planalto da Serra, vemos que não foram liberados recursos específicos para formações continuadas e para práticas pedagógicas e metodológicas. É lógico que, indiretamente, os investimentos contribuem para a melhoria do ensino e a qualidade da educação de uma forma geral, pois boa infraestrutura e mobiliários adequados são necessários para deixar o ambiente mais agradável e atrair o interesse dos estudantes. Também a melhoria na oferta do transporte escolar, além de viabilizar o acesso à educação, faz com que os estudantes da área rural se desloquem com mais conforto e menos cansaço até as escolas onde estudam, facilitando o processo de ensino e aprendizagem.

Após análise da Tabela 14, percebemos que, no último ciclo do PAR, houve uma queda muito grande nos investimentos, quando comparamos com os dois primeiros ciclos. Isso sustenta que as políticas de Estado iniciadas em 2007, por meio do PDE, não tiveram continuidade com a alternância administrativa, pois houve mudanças nas políticas públicas. Outro fato que contribuiu com esta descontinuidade foi a fissura sofrida pelo regime democrático no Brasil, no ano 2016, com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

Os dados analisados acima trataram dos recursos referentes a transferências diretas do PAR, realizadas via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE, uma autarquia federal vinculada ao MEC, responsável pela execução dos programas, assim como pelo auxílio financeiro e técnico a estados e municípios.

O foco do próximo levantamento são as despesas gerais com educação no município de Planalto da Serra. Foi analisada uma série histórica entre os anos 2007 e 2019, a partir de uma pesquisa feita no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação/SIOPÉ, que apresentou as receitas do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação/FUNDEB, além das despesas anuais totais da educação e dos investimentos por aluno na Educação Infantil e Ensino Fundamental. O investimento por aluno equivale ao total de recurso per capita investido durante o ano em um aluno, resultado do total investido dividido pelo número de alunos.

Da mesma forma que as tabelas relativas aos termos de compromisso e/ou convênios foram atualizadas, a tabela a seguir, juntamente com as Tabelas 18 e 21, respectivamente, dos municípios de Poconé e Rosário Oeste, foram atualizadas tendo como data base inicial o mês de dezembro de cada ano e como data final o mês de abril de 2021.

**Tabela 15 – Demonstrativo das Receitas do Fundeb e Despesas com Educação e Investimentos por Aluno, entre os anos de 2007 e 2019 no município de Planalto da Serra.**

Ano	Receita do Fundeb	Despesas com MDE	Investimento por aluno da E.I.	Investimento por aluno do E.F.
2007	R\$ 1.614.511,54			
2008	R\$ 1.725.328,26	R\$ 3.842.018,00	R\$ 2.078,69	R\$ 7.930,24
2009	R\$ 1.634.831,94	R\$ 4.143.515,36	R\$ 17.635,67	R\$ 9.432,40
2010	R\$ 1.422.039,41	R\$ 3.115.714,35	R\$ 3.584,38	R\$ 7.406,94
2011	R\$ 1.549.712,64	R\$ 3.998.749,63	R\$ 9.369,16	R\$ 8.063,04
2012	R\$ 1.475.284,71	R\$ 4.637.287,78	R\$ 15.903,09	R\$ 9.210,04
2013	R\$ 1.552.545,70	R\$ 3.452.590,28	R\$ 7.495,15	R\$ 6.958,64
2014	R\$ 1.817.613,19	R\$ 3.921.065,84	R\$ 3.531,38	R\$ 9.273,28
2015	R\$ 1.764.670,62	R\$ 3.570.945,21	R\$ 3.425,79	R\$ 9.134,66
2016	R\$ 1.785.537,17	R\$ 3.843.965,86	R\$ 3.711,90	R\$ 10.554,79
2017	R\$ 1.714.480,55	R\$ 3.909.727,52	R\$ 2.488,86	R\$ 9.836,31
2018	R\$ 1.877.703,48	R\$ 3.402.343,67	R\$ 2.373,36	R\$ 12.740,75
2019	R\$ 2.159.234,66	R\$ 4.556.414,96	R\$ 4.057,39	R\$ 10.712,70

Fonte: <https://www.fnde.gov.br/siope-> <http://sisweb.tesouro.gov.br> e <http://cidadao.tce.mt.gov.br/home/controleSocialDespesa>

Na primeira coluna, os dados referem-se à receita do FUNDEB entre os anos 2007 a 2019, levantamento realizado a partir do banco de dados do Sistema do Tesouro Nacional. Observamos que, no ano de 2007, ano da implantação do PAR, o município obteve uma receita total, após atualização monetária, no valor de R\$ 1.614.511,54. Neste mesmo período, a rede municipal de ensino tinha 548 matrículas, entre Educação Infantil e Ensino Fundamental.

A receita do FUNDEB teve cinco interrupções em seu crescimento linear, nos anos 2009, 2010, 2012, 2015 e 2017, quando foi menor que a do ano anterior. Os demais anos seguiram a lógica de receita maior que a do ano precedente. O ano de 2019 fechou com uma receita do FUNDEB no valor de R\$ 2.159.234,66 para um total de 486 matrículas. O crescimento da receita do FUNDEB neste intervalo foi de aproximadamente 33,78%, quando comparamos o valor recebido do ano 2007 com o do ano 2019, após a atualização monetária, enquanto que o número de matrículas no município diminuiu em torno de 11%.

Em relação às despesas com educação no município de Planalto da Serra, as plataformas de pesquisas não disponibilizaram os dados de 2007, nem sobre os investimentos.

A despesa de 2008 foi de levantamento realizado no portal do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso/TCEMT, enquanto que os demais dados foram do SIOPE. Examinando as despesas referentes a 2008, no valor de R\$ 3.842.018, 00, e de 2019, que totalizaram R\$ 4.556.414,96, reconhecemos um aumento de 18,59%, enquanto a receita referente ao FUNDEB aumentou 33,78%.

Portanto, houve certo controle sobre as despesas ligadas à educação, tanto que, de acordo com as informações no SIOPE, nos anos de 2010, 2013, 2015 e 2018, as despesas foram menores que as do ano anterior, o que também representa um declínio nos investimentos em educação. Nota-se um comportamento atípico para as despesas entre os anos 2018 e 2019, pois o aumento de um ano para o outro foi em torno de 34%, superior às demais médias anuais anteriores.

Conforme dados da Tabela 14, ao analisarmos o volume de transferência direta ao município proveniente de termos de compromisso e convênios firmados no Plano de Ações Articuladas e o compararmos com as despesas em educação no período de 2009 a 2019, percebemos que o total referente aos termos de compromisso e/ou convênios equivaleram a 11,26% do total das despesas com educação.

Outro indicador financeiro analisado foi o de investimento por aluno, evidenciando oscilação entre os investimentos de um ano para outro. A explicação que se tem para essa alternância é que há diferentes prioridades em cada etapa de ensino. Em determinados anos, foi preciso mais investimento em Educação Infantil; em outros, se fez necessário priorizar o Ensino Fundamental.

Para se ter ideia da variação destes investimentos anuais, analisaram-se os investimentos entre os anos 2008 a 2019. O ano em que menos investiu em Educação Infantil foi em 2008, aplicando-se um per capita no valor de R\$ 2.078,69. Em contrapartida, o ano de 2009 foi quando mais se investiu em Educação Infantil, aplicando-se um valor per capita de R\$ 17.635,67. Quanto ao Ensino Fundamental, 2013 foi o ano com menos investimento, chegando a R\$ 6.958,64, comparado a um investimento per capita no valor de R\$ 12.740,75 em 2018. As oscilações decorreram das prioridades estabelecidas no planejamento educacional de cada ano, principalmente quando se programam investimentos em melhoria e/ou ampliação da infraestrutura física, que necessita de um volume de recursos financeiros maior que o utilizado na manutenção normal.

Quando comparamos os investimentos per capita de 2008 com os de 2019, reparamos que houve um avanço de aproximadamente 95% na Educação Infantil, saindo de R\$ 2.078,69 para R\$ 4.057,39. Já em relação aos investimentos por estudante do Ensino Fundamental, de

acordo com as informações do SIOPE, o aumento foi em torno de 35%: em 2008, o investimento foi de R\$ 7.930,24, passando para R\$ 10.712,70 em 2019.

O levantamento dos dados financeiros relativos às receitas orçamentárias do FUNDEB, às despesas totais com educação e aos investimentos per capita evidenciou que a receita referente ao FUNDEB aumentou mais que as despesas totais neste intervalo de tempo. No investimento per capita do ano 2008 a 2019, a Educação Infantil obteve um aumento superior ao do Ensino Fundamental, pelo fato de a pasta da Educação ter assumido a Educação Infantil, antes associada à Assistência Social, somente três anos após a publicação da LDB, o que implicou um rearranjo, requerendo mais investimentos.

Foi somente a partir da promulgação da LDB 9 394/96 que as creches passaram a fazer parte do sistema de ensino; como reza o artigo 89 desta Lei, “as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão no prazo de três anos, a contar da publicação desta lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino”. Portanto, a incorporação das crianças de Educação Infantil nos sistemas de ensino, sobretudo nas creches, é bem recente. Só em 2009, pela Emenda Constitucional nº 59, tornou-se obrigatório o ensino de 4 a 17 anos de idade, devendo universalizar-se o atendimento até 2016.

Além do Plano Nacional de Educação, o Plano Municipal de Educação de Planalto da Serra, aprovado em 2015, estabeleceu metas a serem cumpridas quanto ao atendimento e melhorias nos serviços prestados à Educação Infantil, como: formações específicas aos profissionais da educação, material pedagógico, espaços e mobiliários adequados à faixa etária, dentre outros.

Conforme a Constituição Federal de 1988, é obrigatório que estados e municípios invistam no mínimo 25% anualmente em educação. Analisamos o comportamento desses investimentos e também dos investimentos em pagamento dos professores, no que se refere aos recursos do FUNDEB, durante o período de 2008 a 2019, pois não há dados disponíveis referentes ao ano 2007 nem no SIOPE, nem no TCE/MT.

**Tabela 16: Percentual dos recursos gastos na educação municipal de Planalto da Serra, entre os anos 2008 e 2019**

Indicadores Legais	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Percentual gasto das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE.	31,2	35,6	32,4	29	27,3	32	33,35	30,36	30,65	26,93	31,32	25,76

Percentual gasto do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério.	66,5	61,9	100	82,5	100	97,3	97,07	98,67	60	60,45	60,02	65,38
--	------	------	-----	------	-----	------	-------	-------	----	-------	-------	-------

Fonte: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorio-gerencial/dist/indicador>

A média de investimento em educação no município de Planalto da Serra durante o período de 2008 a 2019 foi de 30,48%, mas, analisando-se isoladamente o ano de 2008, quando se investiram 31,20%, em comparação com 2019, em que o investimento foi de 25,76%, percebe-se um declínio. Isso pode ser considerado como reflexo das medidas do Governo Federal, sobretudo a EC nº 95/2016, que trata de ações educacionais dos municípios.

No mínimo 60% dos recursos do FUNDEB, obrigatoriamente, deverão ser investidos na remuneração dos professores. Observa-se que o município chegou a investir integralmente os recursos do FUNDEB na remuneração dos professores nos anos 2010 e 2012. Nos anos 2013, 2014 e 2015, o investimento ultrapassou os 97%, voltando para a margem dos 60% a partir de 2016.

Como Poconé faz parte da lista dos municípios prioritários da Baixada Cuiabana, realizamos uma pesquisa no portal de liberação de recursos do FNDE. Apresentamos, a seguir, os dados sobre os recursos recebidos, provenientes de ações dos três ciclos do PAR.

**Tabela 17: Termos de Compromisso e/ou Convênios firmados entre o município de Poconé e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, referentes às ações do PAR, entre os anos 2008 e 2019.**

Ano	PAR e Programas/MEC/FNDE	Valor/R\$	Ciclo
2008	Construção de creche – ProInfância	R\$ 1.916.153,01	1º
2009	Ônibus escolar - Caminho da escola	R\$ 375.433,01	
2010	Mobiliário e Equipamento - Ed. Infantil	R\$ 184.680,06	
2010	Ônibus escolar - Caminho da escola	R\$ 385.488,44	
	<b>Subtotal</b>	<b>R\$ 2.861.754,52</b>	
2011	Construção de creche – ProInfância	R\$ 1.041.638,37	2º
2012	Manutenção E. I. - Apoio às creches	R\$ 78.639,00	
2012	Manutenção EJA - Novas turmas	R\$ 107.009,21	
2013	Brinquedos – ProInfância	R\$ 30.117,08	
2013	Construção de cobertura de quadra	R\$ 278.348,95	
2013	Equipamentos – ar-condicionado e ventilador	R\$ 128.843,98	
2013	Manutenção E.I. – Apoio às creches	R\$ 141.711,56	
2013	Manutenção EJA - Novas turmas	R\$ 102.960,34	
2013	Mobiliário escolar	R\$ 272.748,24	
2013	Ônibus escolar - Caminho da escola	R\$ 206.005,95	
2014	Brinquedos – ProInfância	R\$ 29.901,79	
2014	Formação Continuada – étnico-racial	R\$ 14.637,98	

2014	Manutenção E.I. - Apoio às creches	R\$ 277.845,01	
2014	Manutenção E.I. - Apoio às creches	R\$ 226.804,96	
2016	Construção de creche – ProInfância	R\$ 2.465.878,69	
2016	Manutenção E.I. - Apoio às creches	R\$ 91.902,46	
2016	Mobiliário e Equipamento - Ed. Infantil	R\$ 129.907,03	
2016	Mobiliário e Equipamento - Ed. Infantil	R\$ 80.064,29	
	<b>Subtotal</b>	<b>R\$ 5.704.964,89</b>	
2017	Manutenção E.I. - Apoio às creches	R\$ 30.597,79	
2019	Manutenção E.I. - Apoio às creches	R\$ 7.119,66	3º
	<b>Subtotal</b>	<b>R\$ 37.717,45</b>	
	<b>Total</b>	<b>R\$ 8.604.436,86</b>	

Fonte: levantamento dos termos de compromisso no SIMEC/PAR de Poconé

O primeiro convênio liberado ao município de Poconé, tendo origem no Plano de Ações Articuladas, ocorreu em 2008, início de um novo tempo na gestão educacional. Isso porque, a partir do lançamento do PDE, o regime de colaboração passou por um fortalecimento em sua implementação. O Governo Federal tinha como objetivo auxiliar os estados e municípios financeiramente e tecnicamente, e o convênio firmado entre o município e o FNDE tinha como objeto a construção de uma unidade de ProInfância.

Em 2009, foi firmado um convênio para aquisição de ônibus escolar. Em 2010, foi para aquisição de mobiliários e equipamentos destinados à unidade do ProInfância, cuja construção estava em andamento, além de mais um convênio para aquisição de ônibus escolar, último processo firmado dessa forma. A partir de 2011, foram estabelecidos termos de compromisso, que deveriam ser aceitos no SIMEC/PAR.

O segundo ciclo do PAR iniciou em 2011, ano em que o município de Poconé teve um termo de compromisso liberado para a construção de mais uma unidade do ProInfância, para atendimento da pré-escola e das crianças de creche. Em 2012, em virtude da ampliação do atendimento das crianças de creche, começou a liberação de recurso para um novo programa, chamado de Apoio às Creches, destinado a apoiar os municípios que inauguraram prédios para atendimento da Educação Infantil e também aqueles que ampliaram o atendimento nesse nível, mesmo sem terem sido contemplados com construção de creches.

Em 2013, os recursos liberados e os termos de compromisso firmados tiveram como destino diversas áreas da educação. O município foi contemplado com brinquedos, cobertura de quadra escolar, equipamentos e mobiliários, além de mais um ônibus escolar. Tais ações melhoraram a infraestrutura e criam ambientes agradáveis e, por isso, mais atraentes, principalmente com o início da climatização das salas de aula para amenização do calor em certas épocas do ano.

Os valores recebidos em 2014 foram referentes a recursos de apoio às creches, com o objetivo de fazer sua manutenção e também para adquirir brinquedos. Nesse ano, o município de Poconé recebeu um montante de recursos financeiros que muito auxiliou na manutenção da Educação Infantil, etapa do ensino em que o município veio ampliando o atendimento a cada ano, conforme demonstra a Tabela 7, sobre o número de matrículas anuais. Dentre os três municípios, o único que foi contemplado com termo de compromisso cujo objeto era a formação continuada foi Poconé, firmado em 2014, no valor de R\$ 14.637,98.

Esta formação continuada, tinha-se como foco a diversidade, com base na Lei nº 11.645 (BRASIL, 2008b), a qual modificou a Lei nº 10.639 (BRASIL, 2003) e “estabeleceu que as diretrizes e bases da educação nacional incluíssem no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. Este recurso tinha, como planejamento, a formação em educação para 30 professores que atuavam nas escolas quilombolas, de acordo com informações retiradas do PAR 2 e registradas na memória de cálculo na organização do planejamento da formação continuada para 2014.

Somente no ano 2014 foi liberado termo de compromisso tendo como objeto a formação continuada dos profissionais da educação. Comparando-se o valor recebido com a quantidade de profissionais a ser atendida, verifica-se que o investimento em formação foi de R\$ 488,00 reais por servidor – valor que pouco efeito tem no processo de formação continuada, considerando-se que houve liberação de termo de compromisso para apenas uma formação, totalizando 40 horas, em todo este intervalo de tempo. Outra situação que não contribuiu no processo de formação foi a descontinuidade deste tipo de investimento; a ação necessitava ser constante, mas isso não ocorreu no PAR. Para o intervalo de 2007 a 2019, vê-se que somente em 2014 houve pactuação com tal objetivo, demonstrando a falta de compromisso com a valorização dos profissionais da educação, uma vez que o município tinha iniciativas cadastradas para formação continuada.

No ano de 2016, o município foi contemplado com o maior valor de um termo de compromisso da história da educação municipal. Para somente uma creche, o município firmou o termo de compromisso no valor de R\$ 2.465.878,69 para construir o projeto convencional tipo 1, com capacidade para 188 crianças em período integral ou 376 crianças em período parcial. Esta foi uma das últimas ações do segundo ciclo do PAR; a partir daí, há um grande declínio no auxílio financeiro e técnico pelo FNDE.

No terceiro ciclo do PAR, o município realizou as ações do ciclo, porém, foi contemplado apenas com ações de apoio à manutenção da Educação Infantil, não obtendo auxílio financeiro ou apoio técnico por liberação de termo de compromisso. Isso ocorreu em

razão da EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, a qual instituiu o novo regime fiscal, estabelecendo o teto de gastos, o que prejudicou o processo de transferência de recursos à educação e comprometeu a qualidade da educação. Neto e Rosado (2018, p. 136) analisam:

Em um país em que as desigualdades e a má distribuição de renda se traduzem na tônica do cotidiano, bem como a maior parte da população se encontra sujeita às condições sub-humanas, a ação de cortar os recursos referentes à saúde e educação públicas, é afrontar o próprio princípio basilar da república brasileira.

A austeridade fiscal, também conhecida como Lei de Teto de Gastos, que se sucedeu à aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, teve como consequência praticamente a paralisação do Plano Nacional de Educação, pois, das 20 metas estabelecidas, apenas uma foi integralmente cumprida em 2018, a que trata da formação de professores do Ensino Superior, segundo o 3º Relatório de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação de 2020. Rossi *et al.* (2019) acreditam que os investimentos em educação tiveram uma trágica redução em seu montante, apontando que o Brasil, no ano de 2018, chegou ao patamar dos investimentos realizados em 2002.

Do montante referente a termo de compromisso e/ou convênio firmado pelo município, cerca de 66,27% foram destinados a quatro construções, sendo três creches e uma cobertura de quadra. Cerca de 78% dos termos de compromisso e/ou convênios firmados tiveram como destino a Educação Infantil, e os outros 22%, ao Ensino Fundamental, sendo utilizados na aquisição de equipamentos, mobiliários, transporte escolar e cobertura de quadra, o que proporcionou um ambiente agradável e mais conforto no deslocamento dos estudantes da área rural às escolas mais distantes.

Os termos de compromisso e/ou convênios firmados entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o município de Poconé concentram-se no segundo ciclo, etapa em que foram firmados 66,30% dos termos de compromisso, enquanto, no primeiro ciclo, ficaram em 33,26%, e o terceiro ciclo, com apenas 0,44% em relação a todos os termos de compromisso e/ou convênios firmados nos três ciclos do PAR.

Em se tratando das despesas gerais, receitas e investimentos em educação, os levantamentos foram realizados nos bancos de dados do Tesouro Nacional, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE. Estes levantamentos tiveram como objetivo identificar os gastos na educação municipal, tanto proveniente do PAR, quanto das demais fontes obrigatórias para educação.

**Tabela 18: Demonstrativo das Receitas do FUNDEB e Despesas com Educação e Investimentos por Aluno, entre os anos de 2007 e 2019, no município de Poconé.**

Ano	Receita do FUNDEB	Despesas com MDE	Invest. por aluno da E.I.	Invest. por aluno do E.F.
2007	R\$ 7.480.836,70			
2008	R\$ 8.624.661,22	R\$ 15.210.058,21	R\$ 8.835,12	R\$ 5.319,02
2009	R\$ 8.313.809,84	R\$ 18.002.314,19	R\$ 6.769,75	R\$ 6.175,35
2010	R\$ 8.030.465,91	R\$ 19.675.352,21	R\$ 6.037,42	R\$ 9.998,80
2011	R\$ 7.544.772,48	R\$ 16.543.823,75	R\$ 9.443,15	R\$ 5.954,39
2012	R\$ 7.912.819,27	R\$ 14.930.204,65	R\$ 6.490,28	R\$ 7.023,59
2013	R\$ 8.873.146,53	R\$ 19.046.262,37	R\$ 6.550,16	R\$ 9.655,66
2014	R\$ 9.450.274,14	R\$ 17.280.219,16	R\$ 8.697,69	R\$ 11.882,42
2015	R\$ 10.510.362,28	R\$ 18.973.024,71	R\$ 4.148,75	R\$ 11.470,75
2016	R\$ 10.902.895,70	R\$ 17.328.131,04	R\$ 6.304,35	R\$ 11.327,72
2017	R\$ 10.859.857,44	R\$ 16.498.229,17	R\$ 5.265,31	R\$ 11.083,80
2018	R\$ 11.717.947,41	R\$ 20.567.344,80	R\$ 6.208,38	R\$ 12.726,22
2019	R\$ 11.777.739,77	R\$ 23.188.901,24	R\$ 7.249,06	R\$ 12.670,48

Fonte: <https://www.fnde.gov.br/siope>  
<http://cidadao.tce.mt.gov.br/home/controleSocialDespesa>

<http://sisweb.tesouro.gov.br> e

Pode-se visualizar que a receita relacionada ao FUNDEB cresceu 57,43%, tendo-se em conta o valor arrecadado em 2007 e 2019. Já os anos 2000, 2010, 2011 e 2017 tiveram uma variação negativa, com receita menor que a do ano anterior. Os demais anos tiveram crescimento sequencial. A diferença na arrecadação entre 2007 e 2019 deve-se ao aumento do valor per capita, que serve de base ao repasse financeiro, principalmente com a mudança de FUNDEF para FUNDEB, quando se passou a ter o financiamento ampliado, a partir de 2007. Quanto ao número de matrículas do município, este veio diminuindo a cada ano, conforme apresentado na Tabela 7.

Observamos que, no ano da implantação do PAR, o valor aluno ano transferido à educação do estado de Mato Grosso, conforme Portaria Interministerial nº 1.030, de 6 de novembro de 2007, após atualização monetária, foi de R\$ 2.589,74 aos estudantes dos anos iniciais do Ensino Fundamental da área urbana e de R\$ 2.719,23 aos da área rural. A mesma Portaria apresentou o valor de R\$ 2.848,71 para os anos finais do Ensino Fundamental da área urbana e de R\$ 2.978,20 aos da área rural.

Já em 2019, final do período da pesquisa, a Portaria Interministerial nº 3, de 13 de dezembro de 2019, que reajusta os valores transferidos do FUNDEB aos estados e municípios, após atualização monetária, apresentou o valor de R\$ 4.182,40 aos estudantes dos anos iniciais do Ensino Fundamental da área urbana e de R\$ 4.809,76 aos estudantes da área rural. O valor

destinado aos estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental da área urbana foi de R\$ 4.600,64 e aos da área rural foi de R\$ 5.018,88.

Os recursos repassados à educação, referentes às matrículas do Ensino Fundamental anos iniciais da área urbana, tiveram um aumento na ordem de 61,50%, enquanto os valores referentes aos estudantes da área rural, anos iniciais, foi de 76,86%. Daí se explica o aumento do FUNDEB, mesmo diminuindo o número de matrículas da rede de ensino municipal.

No que diz respeito às despesas educacionais do município, reitera-se que, em 2007, não havia a obrigatoriedade destas informações no SIOPE, portanto, o levantamento foi entre os anos de 2008 e 2019. A análise das informações disponíveis mostra que, entre 2008 e 2019, as despesas com educação aumentaram 52,45%, enquanto que a receita referente ao FUNDEB nesse período aumentou em torno de 57,44%. Se considerarmos apenas estes dados citados, em termos administrativos, o controle financeiro referente à educação obteve um saldo positivo.

Quanto aos investimentos por aluno em Educação Infantil, observa-se que houve um decréscimo em relação ao valor investido nos anos de 2008 e 2019, enquanto que, no Ensino Fundamental, ao analisarmos da mesma forma, houve um aumento de 138,20% em relação aos anos de 2008 e 2019. Observamos também que, no intervalo de 2008 a 2019, houve oscilação entre os valores investidos em Educação Infantil, assim como no Ensino Fundamental.

Outro comparativo para entendermos a participação do MEC/FNDE nos investimentos em educação no município prioritário é propiciado pelos dados sobre as despesas com a educação do município, de 2008 a 2019, resultando no montante de R\$ 217.243.865,50, com todas as ações da educação. Neste período, a participação do MEC/FNDE resultou no firmamento de convênio e aceite de termo de compromisso no valor de R\$ 8.604.436,86, o que correspondeu a 3,96% de todos os investimentos realizados pelo município.

A Constituição Federal, em seu artigo 212, diz que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Para conferir esta situação, foi realizado o levantamento do percentual aplicado anualmente em educação no município de Poconé.

**Tabela 19: Percentual dos recursos gastos na educação municipal de Poconé, entre os anos 2008 e 2019**

<b>Indicadores Legais</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Percentual gasto das receitas de impostos e transferências vinculadas à	29,04	35,65	35,22	32,85	35,58	35,76	35,92	31,31	31,81	27,58	34,91	34,89

educação em MDE.											
Percentual gasto do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério.	82,35	61,99	80,69	92,29	100	100	100	99,31	95,84	66,05	76,37

Fonte: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorio-gerencial/dist/indicador>

O percentual aplicado em educação no município de Poconé ficou bem acima do percentual mínimo obrigatório determinado pela Constituição Federal, pois o município investiu acima dos 31% entre 2009 e 2016 e aplicou pouco menos de 30% nos anos 2008 e 2017, depois elevando para quase 35% nos anos 2018 e 2019.

Analisamos também os investimentos dos recursos referentes ao FUNDEB, o qual tem como obrigatoriedade gastar no mínimo, 60% na remuneração dos professores. No período de 2008 a 2019, o município investiu todo o recurso do FUNDEB na remuneração dos professores nos anos 2012, 2013 e 2014, mas em 2019 o percentual de investimentos ficou próximo do mínimo de 60% estabelecido em lei. Identifica-se um alto grau de oscilação neste tipo de investimento em um pequeno intervalo de tempo.

Diante destas conclusões, percebemos que o investimento mínimo obrigatório de 25% da receita não foi suficiente para fazer a manutenção da educação; o município necessitou aplicar acima das obrigações constitucionais para manter um padrão mínimo de qualidade no sistema municipal de educação da rede. Uma das explicações é o fato de que, no município, mais da metade das escolas da rede municipal estavam localizadas na área rural, precisando implementar outro elemento de despesa, que é o transporte escolar. Isso torna as despesas com manutenção mais elevadas, em razão de toda a logística para o bom funcionamento e acompanhamento das ações.

O último levantamento a respeito dos recursos financeiros é o do município de Rosário Oeste. Segundo o Censo Escolar de 2019, o município tinha um total de 1.322 estudantes, distribuídos em 10 escolas, sendo três na área urbana e sete na área rural. Para atender este público, a rede contava com 72 profissionais do magistério no trabalho pedagógico, de acordo com o levantamento no banco de dados de novembro de 2018 no SIOPE.

Para compreender a situação financeira do município pelo período de planejamento, execução e monitoramento do PAR, foi necessário buscar os dados que tratavam do orçamento

da educação municipal, principalmente os que se originaram do PAR, como consta na tabela abaixo.

**Tabela 20: Termos de Compromisso e/ou Convênios firmados entre o município de Rosário Oeste e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, referentes às ações do PAR entre os anos 2007 e 2019.**

Ano	PAR e Programa/MEC/FNDE	Valor/R\$	Ciclo
2007	Programa Brasil Alfabetizado/PBA	R\$ 32.839,37	1º
2008	Programa Brasil Alfabetizado/PBA	R\$ 40.302,30	
2008	Construção de Creche – ProInfância	R\$ 2.652.174,15	
2009	Programa Brasil Alfabetizado/PBA	R\$ 26.757,55	
2010	Programa Brasil Alfabetizado/PBA	R\$ 45.175,63	
2010	Ônibus Escolar – Caminho da escola	R\$ 746.429,27	
	<b>Subtotal</b>	<b>R\$ 3.543.678,27</b>	
2011	Programa Brasil Alfabetizado/PBA	R\$ 1.548,17	2º
2012	Mobiliário e Equipamento – Ed. Infantil	R\$ 167.319,14	
2013	Equipamento PAR – Projetor	R\$ 22.785,51	
2013	Ônibus Escolar – Caminho da escola	R\$ 1.350.837,17	
2014	Manutenção E.I. – Apoio às creches	R\$ 70.441,43	
2014	Mobiliário e Equipamento – E.F	R\$ 435.784,07	
2014	Brinquedos – ProInfância	R\$ 29.901,79	
2016	Manutenção E.I. – Apoio às creches	R\$ 66.161,76	
	<b>Subtotal</b>	<b>R\$ 2.144.779,04</b>	
2019	Manutenção E.I. – Apoio às creches	R\$ 2.417,34	3º
	<b>Subtotal</b>	<b>R\$ 2.417,34</b>	
	<b>Total</b>	<b>R\$ 5.690.874,65</b>	

Fonte: Fonte: levantamento dos termos de compromisso no SIMEC/Par de Rosário Oeste

No primeiro ciclo do PAR do município de Rosário Oeste, o primeiro recurso recebido foi destinado ao Programa Brasil Alfabetizado, que tinha como objetivo promover a superação do analfabetismo entre jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos e contribuir para a universalização do Ensino Fundamental. Este recurso foi liberado em 2007 e teve continuidade até o ano 2011.

Em 2008, foi assinado um convênio para a construção de uma creche tipo B, com capacidade de atendimento de 112 crianças em tempo integral. Esta creche foi inaugurada no início de 2015, sendo a única obra liberada no Plano de Ações Articuladas ao município de Rosário Oeste. No primeiro ciclo, ainda ocorreu liberação de recursos para transporte escolar e para o Programa Brasil Alfabetizado. Foi neste ciclo que o município foi contemplado com convênios que somaram o maior valor financeiro de sua história firmado junto ao FNDE. Nessa etapa, o município, entre convênios e termos de compromisso, chegou a ter, de investimentos oriundos do PAR, um valor de R\$ 3.543.678,27.

Já no segundo ciclo, o município angariou recursos para o Programa Brasil Alfabetizado e para aquisição de mobiliários e equipamentos para creche. Em 2013, o município firmou termo de compromisso para aquisição de ônibus escolar, época em que adquiriu cinco ônibus escolares rurais. Já em 2014, o termo foi para mobiliário e equipamentos para instituições que ofertavam o Ensino Fundamental, além de ser o ano em que o município começou a receber recursos de apoio às creches. Em 2015, não houve repasses financeiros, enquanto que, em 2016, houve somente recursos de apoio às creches.

Com relação ao terceiro ciclo, nos anos de 2017 e 2018, não houve transferências de recursos ao município. Depois de uma série de articulações e trabalho, esta etapa rendeu ao município a transferência de apenas R\$ 2.417,34 de apoio às creches. Este foi o começo de um grande declínio neste tão importante instrumento de planejamento e financiamento, que tanto auxilia os municípios.

Portanto, a partir do ano 2015, o processo de transferências de recursos ao município veio em constante diminuição, de modo que, nos últimos cinco anos, o município recebeu apenas R\$ 68.579,10 do total de R\$ 5.690.874,65. Daquela quantia, quase 46,61% foram destinados à construção da creche, enquanto que outros 36,85% foram para aquisição de ônibus escolares, ficando 16,54% para investimentos nas demais ações da educação municipal.

Diante da distribuição dos recursos de transferências diretas pelo MEC/FNDE ao município de Rosário Oeste, é possível entender que não houve prioridade na transferência de recursos com foco na prática pedagógica do Ensino Fundamental. A maioria dos recursos beneficiou a infraestrutura física, em detrimento dos gastos nas áreas ligadas ao ensino e à aprendizagem. Evidentemente, os investimentos na melhoria da infraestrutura são imprescindíveis para que se tenha um bom desenvolvimento na educação.

Além da análise dos gastos na educação de recursos provenientes do PAR, segue o levantamento das despesas com educação, receitas do FUNDEB e investimentos por etapa de ensino no município de Rosário Oeste entre os anos 2007 e 2019, conforme atualização pela calculadora do cidadão, com base no INPC-IBGE.

**Tabela 21: Demonstrativo das Receitas do FUNDEB e Despesas com Educação e Investimentos por Aluno, entre os anos de 2007 e 2019, no município de Rosário Oeste.**

Ano	Receita do Fundeb	Despesas com MDE	Invest. Por aluno da E.I.	Invest. Por aluno do E.F.
2007	R\$ 7.963.643,44			
2008	R\$ 6.378.628,19	R\$ 12.900.427,31	R\$ 642,53	R\$ 7.303,74
2009	R\$ 5.551.794,07	R\$ 10.219.548,56	R\$ 1.315,24	R\$ 6.361,03
2010	R\$ 6.000.685,09	R\$ 12.697.068,97	R\$ 4.237,56	R\$ 9.295,11

2011	R\$ 5.763.088,73	R\$ 11.442.652,20	R\$ 12.734,58	R\$ 7.730,43
2012	R\$ 5.642.234,63	R\$ 12.441.994,95	R\$ 3.825,59	R\$ 8.559,00
2013	R\$ 6.273.202,32	R\$ 15.176.162,38	R\$ 7.308,47	R\$ 10.721,80
2014	R\$ 6.597.191,57	R\$ 13.825.519,32	R\$ 3.933,02	R\$ 10.914,45
2015	R\$ 5.586.154,16	R\$ 14.193.266,02	R\$ 17.705,30	R\$ 8.605,07
2016	R\$ 5.096.308,51	R\$ 14.906.790,44	R\$ 10.888,11	R\$ 9.957,83
2017	R\$ 5.351.355,05	R\$ 15.366.597,32	R\$ 21.865,34	R\$ 19.457,03
2018	R\$ 6.408.416,27	R\$ 15.187.067,59	R\$ 7.281,63	R\$ 12.496,14
2019	R\$ 5.111.385,12	R\$ 15.548.234,22	R\$ 7.983,15	R\$ 14.221,45

Fonte: <https://www.fnde.gov.br/siope/> siope - <http://sisweb.tesouro.gov.br> e <http://cidadao.tce.mt.gov.br/home/controleSocialDespesa>

No exame das receitas referentes ao FUNDEB, observamos que, em 2007, o município arrecadava um valor de R\$ 7.963.643,44, enquanto que, em 2019, a receita foi de R\$ 5.111.385,12, configurando um decréscimo de -35,82%, de acordo com a atualização monetária. Outro ponto observado foi a pouca oscilação nos valores, mantendo-se um equilíbrio neste intervalo. Destaca-se como maior receita a do ano de 2007, com uma arrecadação de R\$ 7.963.643,44; a menor arrecadação do período foi a de 2016, no valor de R\$ 5.096.308,51.

A explicação está na queda no número de matrículas da rede municipal, já estudada na Tabela 8, quando o município apresentou 1.920 estudantes em 2007 para um total de 1.184 em 2015, ano que serviu de base ao financiamento do ano 2016. Portanto, a queda no número de matrículas foi em torno de 38,35%, uma redução significativa de estudantes na rede municipal de educação.

Quanto às despesas totais em educação, estas tiveram um aumento expressivo. Como vimos, a receita do FUNDEB teve um decréscimo de -35,82%, comparando-se os dados de 2008 e 2019 após atualização monetária, enquanto que as despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino aumentaram em torno de 20,53%. A diferença entre queda de receita e aumento de despesa causa desequilíbrio no setor financeiro da educação, afetando o processo de organização de todo o sistema de ensino no município.

Em termos de investimentos por aluno ano da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no SIOPE, o ano 2008 foi bastante atípico. Houve um grande desequilíbrio entre investimentos em Educação Infantil e Ensino Fundamental, uma vez que o município investiu apenas R\$ 642,53 em Educação Infantil, enquanto que, para o Ensino Fundamental, foram destinados R\$ 7.303,74.

Para investimentos por aluno no ano 2015, revelou-se uma inversão de prioridade. Desta vez, o gasto em Educação Infantil foi de R\$ 17.705,30, ao passo que, para o Ensino Fundamental, foi de R\$ 8.605,07. Este foi o segundo ano de maior investimento na Educação

Infantil, só superado por 2017, quando os investimentos chegaram a R\$ 21.865,34, em razão da melhoria da infraestrutura e da ampliação do atendimento, uma vez que uma das metas prioritárias do PME envolve a universalização da pré-escola e a ampliação do atendimento às crianças de creche.

Segundo levantamento no SIOPE, para o Ensino Fundamental, 2017 foi também o ano com o maior volume de investimento por aluno, aplicando-se R\$ 19.457,03 na manutenção do ensino, que vai desde a remuneração dos profissionais e aquisição de bens de capital e de consumo para manutenção da infraestrutura até o bem-estar dos estudantes, além dos serviços necessários para a efetivação do ensino nas escolas.

Tais informações sobre os investimentos em educação declarados ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação revelam uma fragilidade no planejamento educacional, quando se apresenta uma enorme disparidade entre os investimentos realizados em cada etapa de ensino e também em cada ano. Essa é uma deficiência que pode ser trabalhada a partir do regime de colaboração estabelecido entre União, estado e município.

Nos investimentos em Educação Infantil de 2008 a 2019, constatamos uma diferença grandiosa. Deve-se levar em consideração o fato de que a Educação Infantil, antes sob a tutela da Secretaria de Assistência Social, de caráter assistencialista, só passou a ser de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação com a aprovação da LDB – e não de forma automática, mas lentamente.

Esta diferença de gasto em tal período também foi em razão de o investimento em Educação Infantil não ser prioridade, tanto que, somente a partir do FUNDEB, em 2007, esta etapa do ensino passou a obter financiamento. Daí a necessidade de um reequilíbrio nos investimentos direcionados à Educação Infantil, a fim de ampliar e melhorar o padrão de atendimento, uma vez que a EC nº 59/2009 já determinava que o atendimento da pré-escola seria obrigatório a partir de 2016.

Em relação aos investimentos no Ensino Fundamental de 2008 a 2019, houve aumento bastante expressivo. No ano 2008, o investimento foi de R\$ 7.303,74, mas passou para R\$ 14.221,45 em 2019, o que representou um aumento de 94,72%.

Se considerarmos todo o período de 2008 até 2019, a média de gasto na Educação Infantil foi de R\$ 8.310,00, enquanto que, para o Ensino Fundamental, foi de R\$ 10.468,59, representando um total de 26% a mais que na Educação Infantil.

Diante dos números registrados no SIOPE, observamos que as despesas do município com manutenção e desenvolvimento do ensino estão muito acima do valor arrecadado do

FUNDEB, e uma das causas para este desequilíbrio foi a diminuição do número de estudantes, fazendo com que diminuísse a receita do FUNDEB.

**Tabela 22: Percentual dos recursos gastos na educação municipal de Rosário Oeste, entre os anos 2008 e 2019.**

Indicadores Legais	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Percentual gasto das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE	28,26	26,18	35,83	34,54	33,18	25,7	35,71	30,54	34,84	34,38	34,85	34,89
Percentual gasto do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério	60	79,68	64,71	99,28	100	60	79,68	95,91	64,21	73,43	74,78	88,12

Fonte: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorio-gerencial/dist/indicador>

De acordo com levantamento realizado no SIOPE, o município de Rosário Oeste, que investiu 28,26% no ano 2008, findou o ano de 2019 investindo 34,89%, ou seja, com um aumento de quase 35%. No entanto, fazendo-se o cálculo médio dos investimentos em educação entre 2008 e 2019, vê-se que a média de gasto anual foi de pouco mais de 32% da receita do município em educação.

O aumento dos investimentos em educação foi uma priorização necessária, pois as despesas de 2008 a 2019 nesse setor mais que dobraram, enquanto que a receita do FUNDEB aumentou apenas 25% de 2007 a 2019. Fato que deixa evidente a dificuldade de melhoria da qualidade da educação, devido ao desequilíbrio entre receitas e despesas, necessitando-se cada vez mais de investimentos para manutenção do ensino.

Quanto aos recursos do FUNDEB, dos quais 60% são destinados obrigatoriamente para a remuneração dos professores, o município aplicou exatamente essa porcentagem em 2008 e chegou a aplicar todo o recurso em 2012. Porém, em 2019, aplicou pouco mais de 88%, aproximadamente.

#### **4.6. Entendendo a questão financeira a partir das entrevistas**

Com o objetivo de entender o processo de financiamento dos municípios prioritários, foi levantado o volume de recursos transferidos do MEC aos municípios. Nas entrevistas, os sujeitos foram questionados sobre a participação do MEC no processo de financiamento e também se os acordos de cooperação atenderam às expectativas das equipes, já que a proposta do regime de colaboração era a implementação financeira para que os municípios conseguissem

atingir as metas projetadas do IDEB. Percebemos que a dimensão que mais chamou atenção dos dirigentes municipais de educação e equipe técnica foi a dimensão 4, que tratou da Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos, ação que definiu a maioria dos termos de compromisso que geraram financiamento pelo MEC.

Com base em Bardin (2011), foram feitas a seleção e a organização dos dados coletados. Fazendo-se uma leitura flutuante, buscou-se entender o processo de financiamento para os municípios pesquisados e a participação do MEC por intermédio do PAR, o que foi seguido pela procura de elementos pertinentes para o objetivo central e específicos. A categorização foi construída com base nos discursos dos entrevistados e em suas inferências a respeito do PAR e da forma de financiamento e investimento na educação. Para Bardin (2011, p. 224):

Confrontados os resultados obtidos com os da análise estilística e os dos elementos atípicos, nos é permitido compreender a conexão com os temas abordados, as tensões, as pausas, as perdas de domínio, o controle, as contradições, os conflitos etc., que animam e estruturam o discurso.

Fundamentados nos enunciados dos entrevistados, estabelecemos as relações e pertinências entre gastos na educação e investimentos financeiros por meio de termos de cooperação previstos no Plano de Ações Articuladas. Construímos, então, o quadro de categorizações a partir das falas que abordaram os investimentos do MEC mediados pelo PAR.

**Quadro 6 - Levantamento dos recursos financeiros oriundos do Plano de Ações Articuladas**

Unidade de análise/categorias	Unidades de registro/UR	Unidade de contexto/UC
		<p>Através dos programas, vem verba para o PMALFA, Programa Mais Educação, PNAIC, que é formação. Essa verba financeira do Ministério sempre vem, pouquinho, mas vem. Difícil e bem burocrático. (Gestor 1/PS/3º ciclo)</p> <p>Se a gente for assinalar de 2007 até hoje, houve termos financeiros para construção de um ProInfância, quadra escolar, cobertura de quadra. Eu já nem lembro com quantos ônibus fomos contemplados nesta trajetória, tem mobiliário para sala de aula. Também fomos contemplados com materiais didáticos e materiais pedagógicos que foram adquiridos. (Técnico 1/PS/1º, 2º e 3º ciclos)</p> <p>Depois do PAR, parece que a coisa se direcionou melhor. Antes do PAR, a gente batia em vários gabinetes e ia buscar o que tinha. Já depois do PAR, você já tinha as propostas, aquilo que poderia ser liberado, de acordo com a sua necessidade, como se o Ministério da Educação, a União, estivesse olhando a gente de cima pra baixo e dizendo “você precisa disso, e está aqui, disponível, é só você se pronunciar, não é?”. (Gestor 3/PS/2º ciclo)</p>

Gastos em educação.	Investimentos financeiros Recursos transferidos Termos de cooperação	Em termos de cooperação, os básicos, que são contínuos, os repasses de PNATE, merenda e de outros, sempre é muito pouco. O município tem que entrar com uma grande parcela. Quanto às obras, também é muito pouco, não supriu minhas expectativas. (Gestor 4/PO/3º ciclo)  O PAR também ajudou a economia do município. O município, de uma só vez, adquiriu cinco ônibus para o transporte escolar, por meio de termo de compromisso. Isso deu muita credibilidade ao município e trouxe melhoria à qualidade da educação. (Gestor 6/PO/1º e 2º ciclos)  Veio o recurso, compramos mobiliário para sala de aula e ônibus. Ajudou bastante, porque o município, em si, não tinha condições de comprar tudo isso. Recebemos e adquirimos para climatização das escolas, tudo foi recurso do PAR. (Gestor 7/PO/2º ciclo)  O que houve do MEC foram essas transferências que eles fazem, que já é de lei mesmo, mas assim, impacto do PAR no município, falando assim, que foi em função do PAR, foi muito pouco. (Gestor 9/RO/1º ciclo).  Na hora do investimento, ele não chegava naquilo que era satisfatório para desenvolver o PAR da maneira que é. O PAR, eu vou dizer para você, é uma ação extremamente interessante, agora, o investimento, ele está de menos. Aquilo que queremos e aonde a gente quer chegar, com o investimento que o PAR faz, nós não vamos chegar [...] O PAR é uma ação interessante, mas eles investem de menos, eles jogam, eles levantam o problema e deixam a gente com o problema, você entendeu? Se fizer investimento, melhor, nós vamos atingir o IDEB, mas precisamos de investimento, porque, como que você capacita o professorado? Você não os capacita, só na sala do professor, tem uma hora que você precisa mandá-lo pra fora, pra buscar mais informações e mais formação, e aí, nessa hora, nós não temos como. (Gestor 10/RO/2º ciclo)
---------------------	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas transcritas

Os depoimentos dos entrevistados do município de Planalto da Serra denotam que os termos de compromisso firmados entre o Ministério da Educação se concentraram em ações de melhoria da infraestrutura. Como bem expressou o Técnico 1/PS/1º, 2º e 3º ciclos, “se a gente for assinalar de 2007 até hoje, houve termos financeiros para construção de um ProInfância, quadra escolar, cobertura de quadra. Eu já nem lembro com quantos ônibus fomos contemplados nesta trajetória”. A fala do sujeito está voltada às ações de maior impacto, com predominância do financiamento do MEC ao município, que constatamos após análise da Tabela 14, quando verificamos que 92% dos recursos destinados a Planalto da Serra foram com base nas ações de infraestrutura e aquisição de transporte escolar.

Souza (2010), examinando o Plano de Ações Articuladas das redes municipais de ensino de Mato Grosso, principalmente os diagnósticos realizados pelas equipes dos municípios, constatou que:

A precariedade das escolas das redes municipais é tão grande, os resultados tão insatisfatórios e a lista de ações e subações tão expressiva, que não adiantaria neste momento elencar outros atendimentos não tão imprescindíveis quanto os que foram indicados. Inclusive, grande parte do aporte de recursos financeiros deverá ser empenhada para garantir as ações de infraestrutura e formação de professores. (SOUZA, 2010, p.123)

Daí a explicação para a priorização dos investimentos em infraestrutura nos municípios. Seus parcos recursos próprios impedem que invistam em melhorias da infraestrutura, ficando na dependência dos demais entes federados. Como explica Souza (2010, p. 74), “se em muitos municípios as estruturas são precárias, cabe ao MEC o apoio técnico e financeiro, em regime de colaboração, como prevê a Constituição, mas algo é inegável, a educação de qualquer país se efetiva territorialmente nos municípios”.

Outra constatação a partir das entrevistas refere-se aos direcionamentos do MEC aos municípios, mediante o Plano de Ações Articuladas, o que, com o planejamento, facilitou a forma de acesso à liberação de recursos federais aos municípios. Quanto a isso, um dos entrevistados fez uma comparação com as políticas anteriores ao PAR, relembrando as campanhas missionárias feitas aos gabinetes, implorando por recursos para a educação.

Depois do PAR, parece que a coisa se direcionou melhor. Antes do PAR, a gente batia em vários gabinetes e ia buscar o que tinha. Já depois do PAR, você já tinha as propostas, aquilo que poderia ser liberado, de acordo com a sua necessidade, como se o Ministério da Educação, a União, estivesse olhando a gente de cima pra baixo e dizendo “você precisa disso, e está aqui, disponível, é só você se pronunciar, não é?” (GESTOR 3/PS/2º ciclo)

O entrevistado aponta o melhoramento nas ações do MEC, pois já não precisava intervir junto a um parlamentar para que pudesse liberar recursos ao município. Com o PAR, o município passou a ter um contato direto com o MEC, assim como o próprio MEC passou a conhecer a realidade deste ente federado.

Na mesma entrevista, o sujeito deixa dúvida ao dizer que “parece que a coisa se direcionou melhor”. Talvez, apesar da aprovação do novo modelo de regime de colaboração implementado pelo Ministério, a relação poderia ser mais eficaz dentro do processo de cooperação. Fica explícito, na fala do entrevistado, que o modelo de cooperação entre MEC e município não tem levado em consideração a realidade do ente federado, o que transparece quando o entrevistado diz: “a União, estivesse olhando a gente de cima pra baixo e dizendo ‘você precisa disso’”, contrariando a proposta de planejamento educacional do município pelo PAR, mesmo com as ações sendo realizadas a partir de diagnóstico da educação municipal e com a participação da comunidade.

Quando analisamos o enunciado do entrevistado, que deixou transparecer que não participou do processo de construção da política implementada, neste caso o PAR, e que apenas

cumpriu regras estabelecidas ao aceitar o pacto elaborado pelo Ministério da Educação, observamos que a proposta de regime de colaboração não cumpriu com seus objetivos. Nesse sentido, Mendes (2011, p.10) diz que o PAR funciona como “a manutenção de um federalismo não-cooperativo com a ação coordenadora por parte da União, fato este que não se constitui em regime de colaboração e sim em uma atuação regulatória por parte da União das metas a serem cumpridas pelos entes subnacionais por meio do PAR”. Diante da situação, percebemos que um regime de colaboração precisa ser construído com a participação dos entes federados envolvidos no processo; no caso do município, este deve ter liberdade para planejar e executar suas próprias políticas educacionais, com o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação.

Em outra entrevista, abordando transferências de recursos financeiros ao município por intermédio do PAR, o sujeito entrevistado alude aos recursos transferidos pelos demais programas do PDE às escolas municipais, os quais estão ligados diretamente ao processo de aprendizagem dos estudantes: “Através dos programas, vem verba para o PMALFA, Programa Mais Educação, PNAIC, que é formação. Essa verba financeira do Ministério sempre vem, pouquinho, mas vem... Difícil e bem burocrático”. (GESTOR 1/PS/3º ciclo). Nesta fala, ficam explícitas as dificuldades de o município conseguir recursos financeiros direcionados ao processo de qualificação e com impacto direto na melhoria da qualidade da educação. Esta preocupação ficou evidente também na fala do Gestor 3/PS/2º ciclo, quando disse que “a União olha o município de cima para baixo, menosprezando as necessidades locais”.

A relação interfederativa deu-se por adesão aos programas oferecidos pelo Ministério da Educação. O município analisa se o projeto está de acordo com sua realidade, aderindo ou não aos programas ofertados. O processo de adesão pelo município é voluntário, porém, caso opte por não aderir, fica fora das ações relacionadas ao PAR. Por isso, no estado de Mato Grosso, todos os municípios fizeram a adesão ao Plano de Ações Articuladas e cumpriram com todas as etapas preestabelecidas.

Vale lembrar que a construção do Plano de Ações Articuladas pelo Ministério da Educação foi realizada com pouco diálogo com os demais entes federados, apesar de ser uma das mais importantes políticas educacionais dos últimos tempos. Isso pode ter levado o Gestor 3/PS/ 2º ciclo a dizer que “a União olha o município de cima para baixo”, o que reflete um modo verticalizado de implementar políticas, mas que tem como uma das grandes vantagens a flexibilidade para atender a uma parte das necessidades e diversidades territoriais.

A referência feita pelo sujeito foi confirmada na Tabela 14. Após levantamento dos recursos transferidos ao município de Planalto da Serra, verificou-se que não houve nenhum

recurso financeiro proveniente de termo de compromisso que estivesse diretamente ligado a ações de práticas pedagógicas. O levantamento indica que 92% dos recursos se destinavam à construção e aquisição de meio de transporte, já os outros 8% eram destinados a mobiliários, equipamentos escolares e ampliação do atendimento da Educação de Jovens e Adultos. Por isso o sujeito entrevistado relata a dificuldade de acesso a recursos ligados às práticas pedagógicas, já que ações com estes fins não foram financiadas para o município, apesar de terem sido diagnosticadas e planejadas nas iniciativas dos três ciclos do Plano de Ações Articuladas.

Ainda tratando da participação do Ministério da Educação no processo de colaboração ao município declarado prioritário, as ações seriam de apoio, pois os municípios prioritários necessitavam do aporte técnico e financeiro do MEC e o teriam, conforme acordo firmado por termo de adesão. Criavam-se, assim, expectativas do município quanto à participação do MEC no processo de melhoria da qualidade da educação.

Diante da carência do município, o aporte financeiro necessário era grande, pois existiam problemas estruturais e pedagógicos. Ao analisarmos o montante transferido aos municípios, fizemos uma comparação entre as despesas do município e a participação do MEC. Comparamos a Tabela 14, que trata dos recursos transferidos via PAR, com a Tabela 15, que elenca as despesas totais dos municípios. Foi considerado o intervalo histórico de 2008 a 2019, período de registro das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino no SIOPE. Pôde-se observar que a média de transferência anual do MEC ao município de Planalto da Serra, pelo PAR, foi de R\$ 474.988,84, enquanto que a média de despesa anual do município foi de R\$ 4.217.667,13. Os dados apontaram uma participação de 11,26% nas despesas financeiras exclusivas com a educação do município de Planalto da Serra, um regime de colaboração que tem avançado entre MEC/FNDE e o município, apesar de as equipes municipais almejarem mais recursos e uma maior diversificação nos investimentos.

A participação do MEC, em relação à transferência de recursos financeiros ao município, aconteceu como apoio suplementar e com certa imprevisibilidade quanto aos repasses, e o município não sabia quando poderia contar com tal recurso para execução das ações. Essa situação foi ainda mais afetada com a aprovação da EC 95/2016, que estabeleceu o teto de gastos, prejudicando as áreas sociais com restrições de investimentos essenciais para manutenção da educação.

No município de Poconé, um dos entrevistados apontou que pouco recurso foi destinado ao município, “em termos de cooperação, os básicos, que são contínuos, os repasses de PNATE, merenda e de outros, sempre é muito pouco. O município tem que entrar com uma grande parcela, quanto às obras, também é muito pouco, não supriu minhas expectativas”

(GESTOR 4/3º ciclo). Pensando-se em termos de despesas totais em educação, em relação à participação do MEC/FNDE, que foi de suplementação de 3,96%, isso de fato é pouco diante da grande carência do município. Por outro lado, sob a perspectiva dos benefícios, como diz o Gestor 6/PO/1º e 2º ciclos, “o PAR também ajudou a economia do município, o município de uma só vez adquiriu cinco ônibus para o transporte escolar, por meio de termo de compromisso, isso deu muita credibilidade ao município e trouxe melhoria à qualidade da educação”. Percebe-se que ações têm acontecido pela efetivação do regime de colaboração, mas podem não ter atendido às expectativas de dirigentes, em razão da tamanha necessidade de investimentos em educação na rede de ensino.

Pelos depoimentos, entende-se que o município prioritário necessita de ações do MEC/FNDE para que possa efetivar investimentos e melhorias na educação. Sabe-se também que, para acontecerem tais melhorias, é preciso haver planejamento e investimento contínuos, envolvendo um conjunto de ações a serem efetivadas para que os resultados apareçam.

Um dos sujeitos entrevistados, o Gestor 7/PO/2º ciclo, disse que “veio recurso, compramos mobiliário para sala de aula e ônibus. Ajudou bastante, porque o município, em si, não tinha condições de comprar tudo isso. Recebemos e adquirimos para climatização das escolas, tudo foi recurso do PAR”. O sujeito entrevistado mencionou as liberações de recursos, referentes a termos de compromisso firmados no PAR, conforme apresentado na Tabela 17, que trata dos termos de compromisso e convênios provenientes do PAR. Isso demonstra o apoio financeiro do MEC/FNDE nos dois primeiros ciclos do PAR; no terceiro ciclo, houve descontinuidade das ações junto ao município e enfraquecimento nas ações do PAR.

Em relação às ações de assistência financeira do MEC ao município de Poconé, identificou-se que, desde o período de lançamento do PAR até o ano 2019, o município foi contemplado com vários termos de compromisso e convênios. Conforme apresentado na Tabela 17, cerca de 78% dos recursos foram destinados à Educação Infantil, outros 11,20% para aquisição de transporte escolar, e 3,20% para a construção de cobertura de quadra escolar. Os demais 7,60% dos recursos foram utilizados para manutenção e aquisição de mobiliários e equipamentos escolares.

Poconé foi o único, entre os três municípios prioritários da Baixada Cuiabana, a firmar termo de compromisso para formação continuada no PAR, mesmo assim, o valor do termo atendia a uma pequena parte da demanda existente no município. Pouco recurso a um município com tamanha demanda e necessidade de ofertar formação aos profissionais da educação. Os municípios de Planalto da Serra e Rosário Oeste apontaram a necessidade no diagnóstico e realizou o planejamento, porém, não foram contemplados com a ação de formação.

O levantamento de dados sobre os recursos financeiros repassados ao município pelo Ministério da Educação, provenientes de termos de compromisso do Plano de Ações Articuladas, conforme detalhado na Tabela 17, permitiu-nos visualizar a participação de uma média de R\$ 782.221,53 anualmente. Se compararmos as despesas do município com a educação anualmente, como consta na Tabela 18, chegaremos a uma média anual de R\$ 19.749.442,31. A partir dos dados, observa-se uma participação do MEC em 3,96% do total das despesas exclusivas com a educação. Essa situação ficou explícita nas entrevistas realizadas, que denotaram a insatisfação dos sujeitos da pesquisa com a pequena participação do Ministério da Educação nos investimentos em educação no município prioritário.

O outro município analisado foi Rosário Oeste, que, assim como Planalto da Serra e Poconé, também foi submetido a um levantamento dos dados financeiros, acrescido de entrevistas com o atual dirigente e ex-dirigentes municipais de educação, a fim de compreendermos a participação do MEC em ações de apoio técnico e financeiro em regime de colaboração. Um dos entrevistados disse: “O que houve do MEC foram essas transferências que eles fazem, que já é de lei mesmo, mas assim, impacto do PAR no município, falando assim, que foi em função do PAR, foi muito pouco” (GESTOR 9/RO/1º ciclo). Neste caso, mais um entrevistado coloca em dúvida a participação do MEC no regime de colaboração, demonstrando que houve pouca diferença na participação do Ministério da Educação após o PDE e planejamento do PAR.

Em outra entrevista, o Gestor 10/RO/2º ciclo diz que “o PAR é uma ação interessante, mas eles investem de menos, eles jogam, eles levantam o problema e deixam a gente com o problema, você entendeu? Se fizer investimento melhor, nós vamos atingir o IDEB, mas precisamos de investimento”. Neste depoimento, o sujeito atrela os resultados do IDEB aos investimentos do MEC e ainda diz que o MEC pouco investiu na educação de seu município, via Plano de Ações Articuladas, mesmo tendo os problemas apontados pelo diagnóstico.

Para conhecer a participação do Ministério da Educação nas ações de assistência financeira, foi feito um levantamento das liberações de recursos por meio do PAR, conforme detalhado na Tabela 20. Diante dos dados, foi possível perceber que, dentre os recursos liberados ao município, cerca de 52,54% foram para construção de creches e aquisição de brinquedos e mobiliários para Educação Infantil; 36,85% destinaram-se para aquisição de ônibus escolares; o restante, um total de 10,61%, foi usado para aquisição de mobiliários e equipamentos para o Ensino Fundamental e investimentos na alfabetização das pessoas adultas. Portanto, a maioria dos recursos não estava diretamente ligada às ações de práticas pedagógicas, mas direcionada à infraestrutura de educação e meio de transporte.

Após análise das entrevistas e levantamento de dados financeiros – principalmente os relacionados à transferência de recursos referentes ao PAR – e de despesas totais com educação do município de Rosário Oeste, observamos que a participação do Ministério da Educação nas ações de financiamento da educação, desde a implantação do PAR até o ano 2019, financiou cerca de 3,47% das despesas anuais. Os números foram comprovados quando fizemos uma comparação entre a Tabela 20, que trata das receitas referentes ao PAR, e a Tabela 21, sobre despesas totais com educação.

Quando falamos do financiamento da educação, no que concerne às transferências voluntárias, estas não configuram uma obrigação da União, mas um compromisso assumido entre os entes federados para melhorar a qualidade da educação. Segundo pesquisa de Ribeiro (2012, p. 57), “essas mudanças ampliaram sobremaneira o raio de atuação da Autarquia, que apresentou um crescimento de aproximadamente 230% nos recursos, no período de 2003 a 2009” – estes são os efeitos do Plano de Ações Articuladas na educação mediante termos de compromisso firmados entre MEC, estados e municípios. A ampliação de investimentos mostra-se necessária para que se avance e haja impactos positivos na melhoria da qualidade da educação.

Neste contexto, precisamos entender que a qualidade da educação não pode estar limitada à quantidade que se investe. É preciso que se reflita sobre o que é a qualidade em educação, quais suas características e para quem é esta qualidade. Para Amorim (2011, p. 1), “parece que a compreensão acerca da qualidade da educação no país fica reduzida ao aspecto quantitativo, deixando de considerar a multiplicidade de fatores que envolvem esse conceito”. É o que sucede quando as ações educacionais têm foco no resultado do IDEB, quando, na verdade, não deveriam restringir-se a dados numéricos. Como afirma Valadão (2015, p. 67),

a responsabilização pelo desempenho das escolas não é somente uma tarefa isolada dos gestores locais ou professores: exige-se, além de um regime de colaboração com apoio aos municípios e/ou escolas com menos recursos, a responsabilização de vários atores sociais que somente vão se mobilizar se houver o compromisso da União em defesa da qualidade da educação com um valor social; exige-se também a criação de um sistema nacional de educação que seja possível ofertá-lo a todos de forma equânime.

O Plano de Desenvolvimento da Educação traz o conceito de qualidade da educação desejada, além de seus princípios, e estabelece que:

Educação sistêmica, ordenação territorial e desenvolvimento são princípios do PDE. O enlace entre educação, território e desenvolvimento deve ser um de seus resultados. Qualidade, equidade e potencialidade são seus propósitos. Qualidade entendida como enriquecimento do processo educacional, participação dos sujeitos e valorização das diferenças, de modo que as oportunidades educacionais se constituam em formas reais de reconhecimento e desenvolvimento das potencialidades, conhecimentos e competências. (HADDAD, 2008, p. 23).

O modelo de educação apresentado no próprio Plano não deixa de implicar um modelo gerencial, que busca o desenvolvimento das potencialidades e competências, assim como o próprio indicador apontado, no caso, o IDEB, estimula competições entre as unidades escolares. Para Silva (2009, p. 219), “nas políticas sociais do país, ocorre uma transposição direta do conceito de qualidade própria dos negócios comerciais para o campo dos direitos sociais e, nestes, à educação pública”. Silva (2009, p. 219) acrescenta que a “qualidade é negociada, dinâmica, transitória e contém as marcas históricas da opinião pública”. A qualidade da educação está impregnada do contexto histórico, o qual envolve essencialmente os sujeitos educacionais, assim como as relevâncias e prioridades dadas pelas políticas públicas educacionais.

O Plano de Ações Articuladas é uma das ações políticas que procuraram articular o processo de melhoria da qualidade da educação a partir da união dos entes federados em regime de colaboração, o que trouxe uma nova oportunidade aos municípios para implementação de políticas apoiadas pelo Ministério da Educação.

## 5 CONSIDERAÇÕES

A presente pesquisa teve como objetivo geral compreender o planejamento e monitoramento dos três ciclos do PAR nos municípios de Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste, no estado de Mato Grosso, e seus impactos para o financiamento, o regime de colaboração, a infraestrutura das escolas e a qualidade da educação nas redes municipais.

No desenvolvimento da pesquisa, recorremos a trabalhos científicos já publicados a respeito da temática, identificados por meio do balanço de produção, os quais contribuíram para o entendimento do objeto pesquisado e os aspectos em que esta pesquisa poderia avançar. No decorrer do estudo, foi necessário conhecer o processo de transformação histórica, as reformas políticas que aconteceram no Brasil, os regimes de governo e suas ideologias.

Buscando compreender o contexto nacional onde emergem e se materializam as políticas educacionais, desenvolvemos estudos sobre tendências neoliberais e neodesenvolvimentistas no papel do Estado, já que no período histórico em que o PAR foi instituído e materializado, inaugurando uma etapa nova para o avanço do regime de colaboração entre os entes federados, estavam em vigor os aspectos neoliberais. Porém, foi sobretudo a tendência neodesenvolvimentista que influenciou a implantação e materialização de políticas, tanto na área econômica quanto na área social. Procuramos também desenvolver estudos sobre o planejamento educacional, a fim de entender como têm se dado a sua elaboração e execução

no país, as tendências que o sustentam, assim como a relação dos entes federados, via PAR, com os municípios prioritários, esferas mais fragilizadas técnica e financeiramente, com fortes repercussões na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Neste processo de construção, recorremos ao levantamento de dados educacionais referentes a finanças, resultados de avaliações externas, número de estudantes, escolas e quantidade de termos acordados por meio do regime de colaboração. Também utilizamos entrevistas com os sujeitos envolvidos, construídas a partir dos objetivos e analisadas com base na análise de conteúdo.

Esta pesquisa não se tratou de uma análise comparada entre os municípios pesquisados, mas também não deixou de mostrar algumas diferenças e aproximações existentes. Buscou-se compreender os impactos nos municípios de Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste durante o processo de execução e monitoramento do PAR, levando em conta suas transformações e avanços na melhoria da qualidade da educação após terem sido classificados como prioritários, em conformidade com os critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação.

Este estudo não teve a pretensão de ser conclusivo quanto ao assunto. O compromisso foi buscar os resultados estabelecidos em seus objetivos, considerando-se o intervalo de 2007 a 2019, período sobre o qual foi possível levantar os dados relativos aos resultados do IDEB, aos investimentos financeiros (receitas e despesas) e às ações desenvolvidas. Procurou-se, também, ouvir os sujeitos envolvidos com a implementação do PAR nas gestões da educação de cada um dos municípios, no período selecionado para pesquisa.

Para tanto, um roteiro com questões abertas foi aplicado aos atuais dirigentes municipais de educação, aos ex-dirigentes e aos técnicos responsáveis pelo PAR nas Secretarias Municipais de Educação, cujas contribuições foram essencialmente enriquecedoras. A partir destas entrevistas, realizamos a análise do conteúdo da narrativa dos sujeitos pesquisados, o que contribuiu para o entendimento da temática. A análise foi organizada em quatro Unidades de Registro, sendo: Planejamento e monitoramento do PAR; Projetos implantados e executados na educação a partir do PAR; Resultados do IDEB após acordos de cooperação oriundos do PAR; e Levantamento dos recursos financeiros oriundos do PAR.

Os sujeitos entrevistados, que já tinham contribuído no processo administrativo, se disponibilizaram a auxiliar também no desenvolvimento desta pesquisa, em concordância com o termo de consentimento livre e informado. A pesquisa tem relevância social e está comprometida com os trabalhos e resultados científicos.

Esta pesquisa também permitiu compreender o processo histórico de implementação do PAR. Mais ainda, possibilitou conhecer aspectos educacionais do estado de Mato Grosso e dos municípios prioritários da Baixada Cuiabana. Para tanto, recorreu-se à legislação que normatizou as etapas de adesão, elaboração do planejamento, execução e monitoramento do PAR, bases fundamentais legais que asseguraram todo o processo educacional.

A pesquisa aborda a origem do Plano de Ações Articuladas, além de seu processo de implantação, considerando publicações de leis, decretos e normas, com uma maior ênfase nas informações educacionais, fazendo o resgate de um período histórico mais amplo. O foco dirigiu-se ao período de 2007 a 2019, abarcando os respectivos dados sobre as receitas, despesas educacionais e Índices de Desenvolvimento da Educação Básica. Outra abordagem necessária foi sobre o regime de colaboração entre os entes federados, estratégia de implementação utilizada pelo PAR.

Neste processo de compreensão, foi necessário o levantamento dos resultados do IDEB de cada um dos municípios, dentro do período histórico da pesquisa. Houve também um levantamento dos investimentos em educação, fazendo-se um comparativo entre receita e despesa, e ainda um levantamento dos recursos financeiros transferidos aos municípios pelo FNDE, mediados por termos de compromisso firmados no PAR. Buscamos também averiguar as ações contempladas nos acordos, com vistas a compreender que impactos o PAR teve na educação pública de cada município pesquisado.

A pesquisa foi dividida em quatro categorias de análise. A primeira foi a do planejamento e monitoramento do PAR. No município de Planalto da Serra, os resultados da pesquisa apontaram que houve a participação da comunidade no comitê do PAR, que tinha como membros pessoas do segmento da sociedade civil. No município de Poconé, também foi constatada esta participação, que contou com a coordenação da Secretaria de Educação. Quanto ao município de Rosário Oeste, este teve dificuldades no processo de planejamento e monitoramento, em relação à participação dos membros do comitê, pois, mesmo sendo convidada, a comunidade resistiu em participar do processo.

Ao analisarmos a categoria que tratou dos projetos implantados na educação, percebemos que os três municípios pesquisados concentraram suas ações no Plano de Ações Articuladas. A partir das entrevistas e dos levantamentos de dados do PAR, entendemos que os municípios aderiram e executaram todas as ações que estavam relacionadas ao PAR.

Uma das categorias de análise tratou dos acordos de cooperação para melhoria do IDEB, um dos indicadores do PAR. Em se tratando dos municípios de Planalto da Serra e Poconé, as entrevistas e o levantamento dos dados levaram-nos a pensar que as questões

relacionadas com a melhoria da infraestrutura foram colocadas como prioridades, enquanto que Rosário Oeste apontou as parcerias com o estado para formação continuada das equipes da educação. Constatamos também que as parcerias entre os entes federados garantiram uma melhora significativa a partir da implantação do Plano de Ações Articuladas nos municípios prioritários, tendo em vista levantamento dos gastos na educação oriundos do PAR.

Verificamos, nos discursos dos sujeitos pesquisados, que o planejamento das ações do PAR cumpriu as determinações, as quais constavam no termo de adesão firmado pelo gestor municipal, quando se constituiu o comitê, com a participação de membros de vários segmentos da sociedade. Apesar de terem cumprido com as determinações do termo de adesão, os três municípios tiveram sérios problemas na construção das unidades de ProInfância, pois demoraram até seis anos para que a construção fosse liberada para uso. Vários foram os fatores que levaram ao atraso, como a demora na realização do processo licitatório; depois de iniciada, atraso na entrega das etapas de construção por parte da empresa; devido ao atraso, desatualização na tabela de preços e reajuste dos valores, gerando aditivo, alteração no valor final da obra e, muitas vezes, até troca de empreiteira, criando-se, então, outro impasse para realização de nova licitação.

Constatamos que, no primeiro ciclo do PAR, correspondente aos anos de 2007 a 2010, os três municípios receberam recursos para investimentos que contemplaram a aquisição de ônibus escolar e construção de creche, com foco na melhoria da infraestrutura da educação municipal e na segurança do transporte escolar. Na execução destas ações, o município de Planalto da Serra firmou convênios que equivaleram a 49,79% de todo o recurso dos três ciclos do PAR, já para o município de Poconé, 33,26% dos investimentos realizados tiveram origem como origem o primeiro ciclo. Entre os três municípios, Rosário Oeste foi o que teve a maior parte do recurso contemplado no primeiro ciclo do PAR, totalizando 62,27% de todas as ações liberadas nos três ciclos.

No primeiro ciclo do PAR, o município de Planalto da Serra firmou convênios para construção de uma creche e aquisição de equipamentos e mobiliários para esta creche, além da aquisição de um ônibus escolar; o município de Poconé também foi contemplado com a construção de uma creche, equipamentos e ainda dois ônibus escolares. Rosário Oeste assinou convênios para construção de uma creche e aquisição de dois ônibus escolares e recebeu recursos de transferência direta do Programa Brasil Alfabetizado.

Já o segundo ciclo do PAR, o qual teve um tempo maior em razão do atraso do lançamento do ciclo posterior, foi o período em que os municípios firmaram termos de compromisso com ações diversificadas. Esta etapa contemplou, além da infraestrutura, termos

de compromisso em ações de aquisição de mobiliários escolares, equipamentos de climatização, projetores multimídia e brinquedos para unidades de Educação Infantil. Além dos programas de apoio financeiro às creches, houve a retomada de ações voltadas ao transporte escolar e à construção de quadras escolares cobertas nos municípios de Planalto da Serra e Poconé.

No segundo ciclo do PAR, os municípios tiveram a oportunidade de equipar suas escolas, pois, devido ao orçamento restrito às despesas de manutenção, não tinham condições de adquirir mobiliários padronizados nem de investir em melhorias de infraestrutura com recurso próprio. Possibilitou também, que climatizasse as salas de aula e renovasse a frota de transporte escolar. Tudo isso teve impacto positivo no bem-estar dos estudantes e dos profissionais da educação, servindo como estímulo à cobrança de mais melhorias, uma vez já haviam recebido recursos do MEC, além de elevar a esperança no planejamento de cada ciclo do PAR, na busca de novos recursos.

Neste segundo ciclo, o município de Planalto da Serra firmou 44,54% de todos os termos de compromisso do PAR. O município de Rosário Oeste foi contemplado com 37,69%. Nesse período, o município de Poconé aceitou termos de compromisso que equivaleram a 66,30% das ações entre os três ciclos do Plano de Ações Articuladas.

Em relação ao terceiro ciclo, entre os anos 2017/2020, foi o período em que os municípios menos firmaram termos com o FNDE. Planalto da Serra conseguiu apenas 5,67%; Poconé, somente 0,44%; e Rosário Oeste conseguiu 0,04% proveniente dos recursos do PAR.

No terceiro ciclo, o município de Planalto da Serra assinou termo de compromisso para construção de uma quadra poliesportiva escolar coberta e cobertura da quadra poliesportiva escolar existente em uma das escolas municipais, além da aquisição de três ônibus escolares. Obteve, ainda, termos de compromisso para aquisição de equipamentos de climatização, mobiliários escolares para os estudantes, brinquedos para as crianças de creches e recursos suplementares para ampliação de atendimento de EJA e manutenção das creches, que ampliaram o atendimento em Educação Infantil.

O município de Poconé assinou termo de compromisso para a construção de duas creches e da cobertura de uma quadra poliesportiva escolar existente, além da aquisição de um ônibus escolar. Quanto aos demais investimentos, estes se diversificaram entre a aquisição de mobiliários para os estudantes, climatização das salas de aula e recursos para manutenção da educação. Por causa da ampliação do atendimento e oportunização para estudantes da EJA, entre os três municípios, Poconé foi o único a receber recursos para formação continuada de professores.

O município de Rosário Oeste foi contemplado com termo de compromisso para adquirir quatro ônibus escolares, outro para aquisição de mobiliários e equipamentos para a creche, além de mobiliários para as salas dos estudantes, projetores proinfo para as escolas e brinquedos para a creche. Recebeu também recursos para manutenção das creches, em razão da ampliação do atendimento em Educação Infantil.

Portanto, ao analisarmos as tabelas que tratam dos termos de compromisso e convênios provenientes do PAR entre os anos 2007 e 2019, percebemos que por volta de 52,13% destes termos e/ou convênios tiveram como procedência o segundo ciclo do PAR, correspondente aos anos de 2011 a 2014, prolongado até 2016, centralizando-se em 2012 e 2013. Nesta época, foi firmado o maior número de termos com o FNDE na história destes três municípios, enquanto que, no primeiro ciclo, chegou a 46,14%.

Já no terceiro ciclo do PAR, os termos firmados entre o FNDE e os três municípios prioritários corresponderam a apenas 1,73% do total de todos os termos e convênios firmados. A assistência financeira ficou prejudicada, devido às instabilidades do Governo Federal: quando a presidente Dilma sofreu *impeachment*, em 2016; depois, com a entrada do presidente Michel Temer, houve mudanças e descontinuidade das políticas governamentais, começando pela aprovação da EC 95/2016, que instituiu teto de gastos primários, ou seja, na área social.

Para Amorim (2011, p. 26), o Brasil é “um país que possui como característica própria frear as políticas em meio a sua implementação, fazendo com que cada mudança de governo represente um recomeçar do ‘zero’, negando-se a história presente no sistema de ensino, na escola, na sala de aula e nos saberes do professor”. Pode-se dizer que se trata de uma afronta ao desenvolvimento de melhorias na oferta e na qualidade educacional.

O terceiro ciclo só teve sua abertura no segundo semestre de 2017, quando se iniciou o diagnóstico, para depois se realizar o planejamento das iniciativas. Estas continuaram em análise, mas sem geração de termo de compromisso; consequentemente, os municípios enfrentaram uma grande diminuição na assistência financeira do Plano de Ações Articuladas.

Neste último ciclo, somente o município de Planalto da Serra teve termo de compromisso firmado para aquisição de um ônibus escolar, enquanto que Poconé e Rosário Oeste não foram contemplados com termos de compromisso, apesar de terem realizado o diagnóstico e o planejamento. Estes dois municípios receberam apenas recursos referentes à manutenção de Educação Infantil. A agenda ultraneoliberal em curso, desde o golpe de Estado de 2016, repercutiu também neste ciclo, e as ações do MEC/FNDE não deram continuidade às ações do PAR, pois praticamente zeraram o processo de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE em relação aos compromissos firmados via termo de adesão.

Observamos que os acordos de cooperação firmados entre o Ministério da Educação e os municípios tiveram como prioridade a Educação Infantil e a aquisição de transporte escolar. Os recursos transferidos ao município de Poconé, com base nestas duas ações, foram de 89,48%, resultando na construção de uma creche com capacidade para 120 crianças, outra para 60 crianças e uma terceira para 188 crianças para atendimento em período integral e ainda aquisição de três ônibus escolares. Já o município de Rosário Oeste teve 89,39% dos recursos contemplados, por meio de convênios e termos, para construção de uma creche com capacidade para 120 crianças em período integral e sete ônibus escolares rurais por intermédio do Programa Caminho da Escola. Planalto da Serra teve 77,62% destinados a uma creche com capacidade para 120 crianças em período integral e quatro ônibus escolares rurais. Portanto, as ações do PAR tiveram como prioridade a infraestrutura na Educação Infantil e o transporte escolar rural, contribuindo com a ampliação do atendimento à Educação Infantil e melhorando a qualidade e segurança do transporte escolar.

Entre as ações do PAR, a construção de creches nos três municípios prioritários da Baixada Cuiabana foi impactante, pois os municípios não dispunham de recursos suficientes para construir uma unidade escolar para atendimento da Educação Infantil. Outro fato é que a EC nº 59/2009 já estabelecia o atendimento obrigatório de 4 a 17 anos a partir de 2016, além da Lei nº 13.005/2014, que apontava a ampliação do atendimento das crianças de 0 a 3 anos em, no mínimo, 50% até 2024. Sem o regime de colaboração entre União, estado e municípios, estes não conseguiram avançar, devido à sua incapacidade financeira.

Ao analisarmos os recursos transferidos provenientes de termos de compromisso firmados e convênios com o MEC/FNDE nos três ciclos do PAR, assim como as despesas no intervalo de 2008 a 2019, observamos que, no regime de colaboração, a participação do MEC com assistência financeira aos municípios de Poconé e Rosário Oeste foi, em média, de 3,47% e 3,96%, respectivamente. Para o município de Planalto da Serra, o volume gasto em relação às despesas foi em torno de 11,26%.

Mesmo com as ações de financiamento pelo Ministério da Educação, nota-se, no discurso de alguns sujeitos, certo descontentamento, pois esperavam uma maior participação do MEC na efetivação do regime de colaboração, em razão da necessidade em que se encontravam os municípios, até porque era a primeira vez que aconteciam ações de assistência técnica e financeira desta magnitude. Elas figuraram na implementação do processo de regime de colaboração anunciado no Plano de Desenvolvimento da Educação.

Em termos de monitoramento, houve relatos de cumprimento, mas também de que houve dificuldades na realização desta ação, principalmente no primeiro ciclo do PAR, pela

falta de acompanhamento e registro, pelas próprias equipes das Secretarias Municipais de Educação, das ações planejadas e contempladas pelo PAR. No primeiro ciclo, o planejamento no PAR constava com as ações de responsabilidade do MEC e do próprio município, e a falta de registro das ações de execução própria dificultou as informações. Tal situação foi alterada nas ações do segundo e terceiro ciclos, passando-se a registrar somente as ações financiadas pelo MEC, também incorporando o sistema de prestação de contas, o que facilitou o processo burocrático de registro.

Ao buscar nas entrevistas a identificação dos projetos próprios dos municípios que foram implantados e executados na educação, evidenciamos que faltou uma maior participação do Ministério da Educação com assistência técnica para auxiliar os três municípios no planejamento pedagógico e estratégico, com orientações que tivessem como objetivo a implantação de projetos com base na realidade de cada um, com ênfase nas carências detectadas no diagnóstico do PAR. Percebemos que as ações dos municípios em relação à educação tiveram como base as ações do PAR, tornando-se executores das ações disponibilizadas pelo MEC. Quanto aos programas implementados e orientados pela Secretaria Municipal de Educação junto às unidades escolares, constatou-se que eram os mesmos que faziam parte do rol de programas do Ministério da Educação.

A partir das entrevistas e do levantamento das ações financiadas pelo MEC/FNDE, pode-se dizer que houve um grande impacto nas ações educacionais; se compararmos as receitas e despesas com educação dos três municípios, estes levariam décadas para investir os mesmos valores repassados pelo MEC/FNDE. Prova disso é que, antes, as crianças de creches eram atendidas em números reduzidos e em ambientes impróprios; a partir dos investimentos em Educação Infantil, além da melhoria do espaço, houve a ampliação do atendimento. Conforme dados do Inep, o município de Poconé ampliou seu atendimento em 51%, e Planalto da Serra, em 66%, comparando-se a quantidade de matrícula em 2006, antes do início do PAR, com a do ano 2014, final do segundo ciclo. Já o município de Rosário Oeste só conseguiu ampliar o número de matrículas após a conclusão da obra do ProInfância, quando ampliou em 53% o número de matrículas em Educação Infantil, no ano 2017.

Ainda, acerca da unidade de análise que trata dos gastos em educação, a partir do levantamento de dados, observamos que o município de Planalto da Serra, que tinha investido pouco mais de 31% em 2008, fechou 2019 com um investimento de pouco mais de 25% em manutenção e desenvolvimento do ensino. Ao analisarmos os dados do município de Poconé, verificamos que houve ampliação nos investimentos, pois, em 2008, tinha investido uma média de 29%, mas chegou a aplicar quase 35% na educação em 2019. O município de Rosário Oeste

também ampliou seus investimentos, saindo de um total de 28% em 2008 para quase 35% em 2019.

Em se tratando do indicador que verifica o cumprimento das metas estabelecidas aos municípios, por meio do Decreto 6.094 (BRASIL, 2007a), observamos, a partir do levantamento de dados sobre o IDEB referentes aos anos iniciais do Ensino Fundamental, que apenas o município de Poconé não atingiu a meta projetada para o ano 2019, mas saiu de uma média de 3,5 em 2007 para 4,2 no ano 2019, um avanço considerável. Também se verificou que, apesar do atingimento da meta projetada, nenhum dos três municípios conseguiu alcançar o IDEB observado do Brasil. Apenas o município de Planalto da Serra conseguiu ultrapassar o IDEB observado do estado de Mato Grosso no ano 2019, o que não significa que não tenha havido avanços na melhoria da qualidade da educação.

Já em relação ao IDEB nos anos finais do Ensino Fundamental, os municípios não tiveram seus dados divulgados em todas as etapas realizadas, em decorrência de não terem participado ou não terem atendido aos requisitos necessários para calcular o desempenho. Portanto, nas etapas em que participaram, o município de Planalto de Serra atingiu a meta projetada nos anos 2007 e 2013, sendo que, em 2013, ficou acima da média do Brasil e também de Mato Grosso, mas em 2017 ficou abaixo da meta projetada e, em 2019, não teve os dados divulgados. O município de Poconé conseguiu atingir a meta nos anos 2009, 2011 e 2013, mas em nenhum dos anos conseguiu chegar à média do IDEB observado do Brasil e de Mato Grosso, além de não ter o IDEB observado em 2019. Quanto ao município de Rosário Oeste, em 2007, teve sua média do IDEB acima da média do Brasil e de Mato Grosso, porém, não conseguiu atingir a média observada nos anos 2011, 2017 e 2019; nos demais anos, seus resultados do IDEB não foram publicados.

A partir dos estudos e fundamentação a respeito do assunto, outro grau de discussão que deve ser levado em consideração é se os resultados do IDEB condizem com a realidade de aprendizagem dos estudantes, se esta quantificação representa os mais diversos conhecimentos dos estudantes, a partir da combinação de uma prova de matemática e língua portuguesa. O modelo gerencialista padronizado utilizado para classificar estudantes, escolas e municípios não oportuniza conhecer as diversidades locais e regionais, nem as diferenças socioeconômicas existentes em um país tão desigual como o nosso. Portanto, a média do IDEB parece insuficiente e não pode ser o único instrumento de aferição da qualidade da educação; é preciso avançar na definição de uma educação que compreenda a qualidade social.

Vale salientar que, nos três municípios pesquisados, não existem sistemas de avaliação dos estudantes, implementado pelas Secretarias Municipais de Educação para avaliar o

processo. Apenas os professores em salas de aula utilizam instrumentos variados para avaliar o processo de ensino e aprendizagem dos estudantes.

A partir dos discursos dos sujeitos da pesquisa, nota-se que a maior preocupação era quanto à melhoria da infraestrutura da rede de ensino municipal. Percebe-se também a dependência dos municípios em relação aos programas que lhes foram destinados pelo MEC. Faltaram-lhes iniciativas próprias para implantar as ações educacionais de acordo com a realidade em cada um deles.

Observamos que a participação do Ministério da Educação por meio do Plano de Ações Articuladas proporcionou aos municípios oportunidades nunca evidenciadas, pois o máximo que acontecia antes do PAR era uma grande articulação para conseguir emendas parlamentares, que muitas vezes não atendiam à realidade educacional dos municípios. Entretanto, um dos entrevistados chegou a dizer que não teve diferença entre o município declarado prioritário e o não prioritário. Foi possível entender que os termos de compromisso firmados com os municípios muito contribuíram com a melhoria do atendimento educacional e com a ampliação do atendimento da Educação Infantil.

A partir das entrevistas, constatamos que o regime de colaboração, mencionado na legislação desde a Constituição Federal de 1988 e retomado no Decreto 6.094 (BRASIL, 2007a), necessita ser mais bem debatido entre os entes federados para que se fortaleça, pois se trata de uma ação imprescindível na melhoria da qualidade da educação e na diminuição da desigualdade. A carência evidenciada no levantamento dos dados financeiros e pelas entrevistas aponta que o município necessita de ajuda na construção de um projeto de educação local, mediante auxílio financeiro e assistência técnica em gestão educacional e práticas pedagógicas.

Também observamos que o período de implementação do Plano de Ações Articuladas sofreu fortes influências das políticas neodesenvolvimentistas implantadas a partir do governo do Partido dos Trabalhadores. Pelo PDE, programas e projetos vislumbravam uma maior participação da União junto aos estados e municípios, com a implementação do regime de colaboração, uma forma de reparar o desequilíbrio técnico e financeiro entre os entes federados e contribuir para a melhoria da qualidade da educação.

Com as mudanças políticas, medidas contrárias ao neodesenvolvimentismo foram sendo implantadas, tendo como período marcante o golpe jurídico-político-parlamentar de 2016. Com o ressurgimento das políticas neoliberais, os estados e municípios sentiram seus efeitos nos apoios técnicos e financeiros, quando diminuíram substancialmente as ações planejadas no PAR 3.

Apesar deste enfraquecimento nas ações do Plano de Ações Articuladas, ele foi e continua sendo um dos grandes avanços na educação dos municípios de Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste. Sabemos também da necessidade de retomada do fortalecimento do PAR e da volta aos moldes anteriores.

Outro ponto sobre o qual refletir é o regime de colaboração construído entre os entes federados, para que sejam asseguradas as políticas educacionais com preservação da cultura dos povos, respeito pela diversidade e garantia dos direitos aos cidadãos. O aprimoramento do regime de colaboração pode auxiliar no combate à desigualdade e na melhoria do processo de ensino e aprendizagem dos estudantes da educação pública, com valorização dos profissionais da educação.

## **REFERÊNCIAS**

ABICH, Luzia Pereira de Souza. **Reformas neoliberais e gestão democrática em Mato Grosso**. EduUFMT, Cuiabá. 2008.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Brasília: UNESCO, 2010.

ADRIÃO, Theresa. GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n.135, setembro-dezembro. 2008.

ADRIÃO, Tereza e PERONI, Vera. Público Não-Estatal: Estratégias para o setor educacional brasileiro. **O público e o privado na educação: Interfaces entre Estado e sociedade**. Thereza Adrião e Vera Peroni (Organizadoras); Márcio da Costa... (et al). São Paulo: Xamã, 2005.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. 4<sup>a</sup> edição. São Paulo; Cortez, 2009.

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas. v. 33, nº 119, p. 471-484. Abril/junho. 2012.

ALAVARSE, Ocimar Munhoz. BRAVO, Maria Helena. MACHADO, Cristiane. Avaliações Externas e Qualidade na Educação Básica: articulações e tendências. **Revista Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31, jan/abr. 2013

ALBUQUERQUE, Verônica Silva de. LEAL, Amilton Flávio Coleta. SANTOS, Cristiane Pereira dos. A institucionalização da Prova Brasil e a formação do sujeito-escolarizado. **Revista Educação, Cultura e Sociedade/ECS**. Sinop/MT/Brasil, v. 6, nº 1, p.10-20. Janeiro/junho. 2016.

ALMEIDA, Luana Costa. DALBEN, Adilson. FREITAS, Luiz Carlos de. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Revista Educação e Sociedade**, v. 34, nº 125, p. 1153-1174, outubro-dezembro de 2013.

ALMEIDA, Luana Costa. BETINI, Geraldo Antonio. A qualidade da escola: Debatendo princípios rumo à construção de uma qualidade socialmente referenciada. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**. Madri. v. 9, n. 2, p. 49-63. 2016.

ALVES, Aline Aparecida Martini. Qualidade total x Qualidade social: duas correntes dicotômicas na educação pública do Rio Grande do Sul no início do século XXI. **IX ANPED SUL. Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul**. 29 de julho a 1º de agosto de 2012. Caxias do Sul. UNISINOS.

ALVES, Mirian Fábia. TOSCHI, Mirza Seabra. A militarização das escolas públicas: uma análise a partir das pesquisas da área de educação no Brasil. **RBPAE - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 35, nº 3, p. 633-647, setembro/dezembro. 2019.

AMORIM, Milene Dias. **A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas**. Dissertação de Mestrado pela Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação/PPGEdu. Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados.MS. 2011.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático/ organizadores Emir Sader e Pablo Gentili. Editora Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1995.

ANTUNES, Vera de Fátima Paula. **A utilização dos resultados da avaliação institucional externa da educação no âmbito do Plano de Ações Articuladas em municípios sul-**

**matogrossenses** (2007-2010). Dissertação de Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Católica Dom Bosco. Campo Grande. MS. 2012.

**ARAUJO**, Marisa Inês Brescovici. **A resistência dos professores: o entrave quanto a escola ciclada da rede estadual de ensino em Rondonópolis – Mato Grosso**. Dissertação apresentada ao PPGE da Universidade Federal do Estado de Mato Grosso/UFMT. Cuiabá, MT, 2005.

**ARAUJO**, Valdinéia Souza de. **Da pecuária ao turismo: transformações no viver pantaneiro, no entorno da transpantaneira, em Poconé-MT**. Dissertação de Mestrado pelo Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Programa de Pós-Graduação Mestrado em História. Universidade Federal do Estado de Mato Grosso. Agosto/2005. Cuiabá.MT.

**BALL**, Stephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. Tradução de Alice Casimiro Lopes e Elizabeth. **Revista Currículo sem Fronteiras**, v. 6, nº 2, pp. 10-32, julho/dezembro. 2006.

**BALL**, Sthephen. **YOUDELL**, Deborah. Privatización encubierta em La Educación Pública. In: **Internacional de La Educación. V Congreso Mundial. Bruselas. Julio/2007**. Disponível em: [https://www.joanmayans.com/privatizacion\\_encubierta\\_de\\_la\\_educacion\\_publica.pdf](https://www.joanmayans.com/privatizacion_encubierta_de_la_educacion_publica.pdf). Acesso em: 24 de abril de 2021.

**BALTAR**, Paulo. **LEONE**, Eugenia. Perspectivas para o mercado de trabalho após o crescimento com inclusão social. **Revista: Estudos Avançados**. Vol.29. nº 85, setembro - dezembro. 2015. São Paulo.

**BARBOSA**, Nelson. **SOUZA**, José Antônio Pereira. A inflexão do governo Lula: Política econômica, crescimento e distribuição de renda. **Brasil: Entre o passado e o futuro**. Emir Sader e Marco Aurélio Garcia(orgs.). São Paulo, SP: Boitempo, Rio de Janeiro: FLACSO, Brasil 2010.

**BARBOSA**, Nelson. Dez anos de política econômica. Em: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**/ Emir Sader (org.). São Paulo, SP: Boitempo, Rio de Janeiro: FLACSO, Brasil 2013.

**BARDIN**, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo. Edições 70, 2011.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do Governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, número especial, p. 1-63. 2017. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro/UFRJ.

BELATTO, Vanderlei. MIGLIORINI, Renato Blat. SALOMÃO, Fernando Ximenes de Tavares. A avaliação da exploração garimpeira de ouro no município de Poconé (MT) na borda do Pantanal Mato-grossense. **Revista de Geologia**, vol. 25. Nº 1, 18-30. 2012. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2012.

BELO, Fernanda Ferreira. AMARAL, Nelson Cardoso. Ideb da escola: a aferição da qualidade do ensino tem sido referencial para se (re) pensar a educação municipal. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 2, nº 2, p. 339-353, julho/dezembro de 2013.

BIANCARELLI, André M. A Era lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, nº 58, p. 263-288. Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP, São Paulo, Brasil. 2014.

BIANCHETTI, Roberto Gerardo. O modelo neoliberal e as políticas educacionais. Editora Vozes. São Paulo. 1997.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. São Paulo: Contraponto, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. O desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960”. In Ricardo Bielschowsky [et al.]. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento/Caixa Econômica Federal, 2011.

BOITO. Armando Jr. BERRINGER, Tatiana. Brasil: Classes Sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista da Sociologia e Política**. Curitiba. v.21, nº 47, p. 31-38, setembro. 2013.

BORON, Atílio. **Estado, capitalismo y democracia em América Latina**. 1ª edição. Buenos Aires: Clacso. 2003.

BORON, Atílio A. Os ‘novos leviatãs’ e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. **Pós-neoliberalismo II – Que estado**

**para que democracia?** Emir Sader e Pablo Gentili. (Organização). 5<sup>a</sup> edição – Petrópolis, RJ, Editora Vozes. 2009

**BRANDÃO, Zaia. Conversas com pós-graduandos.** 2<sup>a</sup>.ed. Rio de Janeiro: Forma e Ação, 2010.

**BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007a.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>.

**BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007b.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm).

**BRASIL. Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007c.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)

**BRASIL. Decreto n. 6.755, de 29 de janeiro de 2009.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm)

**BRASIL. Decreto n. 7.415, de 30 de setembro de 2010.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7415.htm)

**BRASIL. Decreto n. 10.104, de 5 de setembro de 2019.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10004.htm)

**BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm)>. Acesso em 02 de agosto de 2019.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

**BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm).

**BRASIL. Lei do Plano Nacional de Educação n. 10.172/2001 de 9 de janeiro de 2001.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em 02 de agosto de 2019.

**BRASIL. Lei n. 10.639 de 9 de janeiro de 2003.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm)

BRASIL. **Lei n. 11.096 de 13 de janeiro de 2005a.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm)

BRASIL. **Lei n. 11.129 de 30 de junho de 2005b.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm)

BRASIL. **Lei n. 11.107 de 6 de abril de 2005c.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm)

BRASIL. **Lei n. 11.494 de 20 de junho de 2007.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm)

BRASIL. **Lei n. 11.738 de 16 de julho de 2008a.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm)

BRASIL. **Lei n. 11.645 de 10 de março de 2008b.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11645.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11645.htm)

**BRASIL. Lei do Plano Nacional de Educação n. 13.005/2014 de 25 de junho de 2014.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em 04 de agosto de 2019

BRASIL. **Lei n. 13.415 de 16 de fevereiro de 2017.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm)

BRASIL. **Portaria MEC nº 844 de 8 de julho de 2008.** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4024-portaria-mec-n%20844,-de-8-de-julho-de-2008>.

BRASIL. **Resolução n. 29, de 20 de junho de 2007.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3150-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-29-de-20-de-junho-de-2007>>. Acesso em: 19 set. 2018.

BRASIL. **Resolução CEB/CNE n. 1, de 23 de janeiro de 2012a.** Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192).

**BRASIL. Resolução nº 48, de 2 de outubro de 2012b.** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3849-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-48,-de-2-de-outubro-de-2012>.

**BRASIL. Resolução nº 15, de 16 de maio de 2013a.** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4517-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-15,-de-16-de-maio-de-2013>.

**BRASIL. Resolução nº 16, de 16 de maio de 2013b.** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4515-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-16,-de-16-de-maio-de-2013>.

**BRASIL. Resolução nº 19, de 29 de setembro de 2014.** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/6049-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-19,-de-29-de-setembro-de-2014>.

**BRASIL. Para compreender o INPC. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Coordenação de Índices de Preços. Rio de Janeiro. 62 p. 7ª Edição. 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/568859~1/AppData/Local/Temp/INPC%20IBGE.pdf>

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Propostas de desenvolvimento para o Brasil”, **Revista de Economia Política**, v. 24, nº 4, outubro-dezembro. 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. O paradoxo da esquerda no Brasil. **Revista Novos Estudos**. São Paulo. p. 25-45, março, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Globalização e competição**. Editora Campus, 2009, Rio de Janeiro. RJ.

BRITO, Flávia Lorena. **O esvaziamento do campo e da escola entre os jovens camponeses: o caso da Comunidade da Voadeira – Barra do Garças-MT**. Dissertação de Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Educação pela Universidade do Estado de Mato Grosso/UNEMAT. Cáceres.MT. 2015

BRITO, Felipe Vieira. Estética e Fascismo: sobre a formação dos golpes na América Latina. **Revista Ensaios**. Universidade Federal Fluminense/UFF Universidade Federal Fluminense/UFF - Rio de Janeiro - RJ. Vol. 13, jul-dez de 2018.

CANDIDO, Rita de Kassia. GENTILINI, João Cândido. Gestão educacional e escolar e a qualidade do ensino. **Educação em Foco**, ano 22, nº 37. p. 114-132. maio/agosto. 2019

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

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Tese de doutorado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Porto Alegre. RS. 2009.

CAMPOS, Jocimar Jesus de. **As narrativas míticas da comunidade quilombola de Morrinhos – Poconé/MT e os fazeres escolares**. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação pela Universidade Federal do Estado de Mato Grosso/UFMT. Cuiabá. 2017.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff. **Revista Estudos Avançados**, v. 29 nº 85, 2015. Universidade de São Paulo/USP.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 112, p. 613-636, out/dez. 2012.

CARVALHO, Marta Maria Chagas de. Pedagogia da Escola Nova e usos do impresso: itinerário de uma investigação. **Revista Educação**, v. 30 nº 02, 2005. Universidade Federal de Santa Maria/UFSM. Santa Maria, Rio Grande do Sul.

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. Xamã Editora. São Paulo. 1996.

CHIRINÉIA, Andréia Melanda. BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Revista Ensaios: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 23, nº 87, p. 461-484, abril/junho. 2015.

CIOCCARI, Deysi. Operação Lava-Jato: escândalo, agendamento e enquadramento. **Revista ALTERJOR**. Ano 6, volume 2, edição 12, julho-dezembro. 2015. Universidade de São Paulo/USP. Campinas. São Paulo.

CORREA, Milton Chicalé. **Programa de Gestão Única da Rede Pública de Ensino de Mato Grosso: acesso ao Sistema Único pela via neoliberal**. Tese apresentada a Faculdade de Ciências da Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho. Marília, SP, 2010.

COSSATO, Márcio Beretta. TREVISAN, Márcio Bogaz. A redenção da escola primária: a instalação dos grupos escolares no Estado de Mato Grosso: 1910-1927. X Congresso Nacional de Educação. **I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação -SIRSSE**. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba. 7 a 10 de novembro de 2011.

COSTA, Marilda de Oliveira. AMARAL, Maria Clara Ede. O governo da educação pública de Mato Grosso sob a égide do gerencialismo: O caso SIGA. **Revista Faculdade de Educação**. UNEMAT. Vol. 24. Ano 13, nº 2. p. 97-112, jul./dez., Cáceres, 2015.

COSTA, Marilda de Oliveira. **Concepções de gestão nos programas do Instituto Ayrton Senna no contexto de alterações no papel do Estado e da sociedade civil**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2011

COSTA, Marilda de Oliveira. MATTEUS, Everaldo Dias. As implicações do trabalho voluntário no Programa Mais Educação para a organização escolar em duas escolas da rede pública estadual do município de Juína-MT. **Revista Faculdade de Educação**. UNEMAT. Vol. 29. Ano 16, nº 1. P. 122-143, jan/jun., Cáceres, 2018.

COSTA, Marilda de Oliveira. SILVA, Leonardo Almeida da. Dossiê. Educação e Democracia: Base Nacional Comum Curricular e novo Ensino Médio sob a ótica de entidades acadêmicas da área educacional. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24 e 240047, 2019.

COSTA, Marilda de Oliveira. DOMICIANO, Cassia. Austeridade fiscal, autoritarismo e política educacional: as mudanças legislativas na gestão democrática do sistema estadual de ensino e da escola pública de Mato Grosso. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, e70086, 2020.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

COSTA, Marco Antonio F. da. COSTA, Maria de Fátima Barrozo da. **Projeto de pesquisa: entenda e faça.** 3<sup>a</sup> edição. Editora Vozes. 2012. Petrópolis – Rio de Janeiro.

CRUZ, Gersonita Paulino de Sousa. **A política da avaliação da aprendizagem da secretaria municipal de educação de Natal no contexto do Plano de Ações Articuladas (2007-2010).** Dissertação de Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. RN. 2015

CURADO, Marcelo. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula. **Revista Economia & Tecnologia.** Ano 08, Volume Especial. 2011.

DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. Anatomia do novo liberalismo. IHU – Instituto Humanitas Unisinos. Porto Alegre, p. 1-17. 2019

DOURADO, Luiz Fernando. OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas, vol. 29, nº 78, p. 201-215, maio/agosto. 2009.

Estatísticas: Vale do Cuiabá. 2016. COTRADE (org.). Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Cuiabá-MT.2016.

FARIAS, Eduardo Cavallari. **Análise dos impactos do PAC sobre o crescimento do PIB a preços correntes.** Monografia apresentada à Universidade Federal do Rio Grande. /FURG. Rio Grande/RS, 2015.

FERNANDES, Cláudia de Oliveira. NAZARETH, Henrique Dias Gomes de. A retórica por uma educação de qualidade e avaliação de larga escala. **Revista Impulso**, Piracicaba, vol. 21 (51), p. 63-71, janeiro-junho de 2011.

FERNANDES, Edison Flávio. **A política da OCDE para a Educação Básica: das mesas de reuniões internacionais à carteira escolar.** Dissertação de Mestrado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília/UNB. 2019.

FERNANDES, Maria Anunciata. **Desafios para uma educação de qualidade: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no município de Juara - MT.** Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso. Instituto de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Cuiabá, 2010.

FERREIRA, Giani Fernandes. A importância da gestão democrática no planejamento escolar. **Revista Transformar**, v. 12, 2<sup>a</sup> edição, ago/dez. Itaperuna. RJ. 2018

FILIPE, Fabiana Alvarenga. BERTAGNA, Regiane Helena. A concepção de qualidade educacional impulsionada pelas avaliações externas no estado de São Paulo. **Revista Educação em Questão**, Natal, vol. 55, nº 46, p. 188-219, outubro/dezembro. 2017.

FRANCO, Maria Laura Puglise Barbosa. **Análise de conteúdo**. 5<sup>a</sup> edição. Campinas: Editora Autores Associados, 2018.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra regulação na escola pública. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, nº 92, p.911-933. Especial, outubro de 2005.

FREITAS, Luiz Carlos. SORDI, Mara Regina Lemos de. MALAVASI, Maria Marcia Sigrist.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. **Avaliação Educacional: Caminhando pela contramão**. 2 Ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

FREITAS, Luiz Carlos de. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnismo? **Plano Nacional de Educação/PNE: questões desafiadoras e embates emblemáticos**. In: (Organização) Ivany Rodrigues Pino, Dirce Djanira Pacheco e Zan. Volume. 1. Brasília: INEP, 2013.

FREITAS, Luiz Carlo de. Materialismo histórico dialético. IN: **I Seminário de Pesquisa do Setor de Educação do MST**, 2008, Luziânia. Anais do I Seminário de Pesquisa MST. Brasília: MST 2008.

FREITAS, Luiz Carlos de. A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias. 1<sup>a</sup> edição. São Paulo. Expressão Popular. 2018.

FREITAS, Cecília Carolina Simeão. SILVA, Marcelo Soares Pereira da. O plano de desenvolvimento da Educação no contexto do novo desenvolvimentismo brasileiro. **Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação/RBPAE**. v. 32, nº 1, P.069-088, janeiro/abril. 2016

GARCIA, Luciane Terra dos Santos. PEREIRA, Maria Simone Ferraz. RIBEIRO, Maria Edilene da Silva. PAR e IDEB: planejamento e avaliação para que qualidade? **Revista Eletrônica de Educação**, v. 12, n. 3. P. 684-701, set/dez. 2018

GATTI, B.A. A construção metodológica da pesquisa em educação: desafios. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, RBPAE - v. 28, n. 1, p. 13-34, jan/abr. 2012 - <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/36066/23315> acessado em 21 de julho de 2019.

GATTI, Bernardete A. Avaliação educacional no Brasil: pontuando uma história de ações. In: **EccoS Revista Científica**, volume 4, número 1, junho de 2002. Universidade Nove de Junho. São Paulo.

GENTILI, Pablo. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. Organizadores: Pablo Gentili e Tomaz Tadeu da Silva. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis. Editora Vozes. 1999.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIOLO, Jaime. O Future-se sem futuro. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**. V. 6, nº 10, p. 261-350, janeiro-julho de 2020. Universidade Federal do Estado de Mato Grosso/UFMT. Cuiabá. Mato Grosso.

GOBATTO, Márcia Regina. Formação continuada no estado de Mato Grosso no contexto das políticas públicas educacionais. **Laplage em Revista** (Sorocaba) vol. 1, n. 2, p. 107-118, maio/agosto. 2015.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, princípios e programas**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2008.

HARVEY, David. Neoliberalismo como destruição criativa. **INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**. V. 2. N° 4. Tradução. Agosto de 2007.

HARVEY, David. O Neoliberalismo – Histórias e implicações. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo. Edições Loyola. 2008.

JESUS, Roseli Batista. FARENZENA, Nalú. Política curricular para a educação básica no estado de Mato Grosso: um olhar sobre as orientações curriculares. **IX ANPEDSUL-Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul**. 2012.

JESUS, Dagoberto Rosa de. SANTOS, Jhonatan Sousa. A cidade da memória: Vila Nossa Senhora do Rosário do rio Acima. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**. Febrero. 2018. En línea: //www.eumed.net/2/ver/caribe/2018/02/vilanossa-rosario.html

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5<sup>a</sup> edição. São Paulo. Editora Atlas, 2003.

LAMOSO, Lisandra Pereira. “Neodesenvolvimentismo” brasileiro: implicações para a integração regional no âmbito do Mercosul. **Revista Sociedade e Natureza**. Uberlândia, ano 24, nº 3, p. 391-404, setembro/dezembro. 2012.

LÁZARI, Eliane Siqueira de Medeiros. **Política de formação dos profissionais do magistério da educação básica implementada pelo regime de colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR)**. Dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade do Estado de Mato Grosso. Cáceres – MT. 2012.

LIMA, Iana Gomes de. HYPÓLITO, Álvaro Moreira. A expansão do neoconservadorismo na educação brasileira. **Revista Educação e Pesquisa**. v. 45, e190901, 2019. Universidade de São Paulo/USP, São Paulo.

LIMA, Lucinalda Carneiro. **Índice do Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): um Estudo de Caso em uma Escola Municipal de Cáceres-MT**. Dissertação (mestrado em educação) Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade do Estado de Mato Grosso – Cáceres, 2018.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Políticas sociais e modelos de bem-estar-social: fragilidades do caso brasileiro. **Revista Saúde Debate**, Rio de Janeiro. v. 40, nº especial, p. 87-97. Dezembro/2016.

MACHADO, Ilma Ferreira. Educação do campo e diversidade. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, Santa Catariana, v. 28, nº 1, pp. 141-156, janeiro/junho de 2010

MACIEL, David. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG**. Ano XIII nº 11, dezembro, 2011.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 27, nº 94, p. 47-69, janeiro/abril. 2006.

MAMIGONIAN, Armen. *A industrialização da América Latina: o caso brasileiro. Fundamentos para o ensino de geografia - seleção de textos*. São Paulo; CENP, 1989. p.83-88.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, nº 1, pp.259-281, janeiro-dezembro/2017

MARTINS, André Silva. A educação básica no século XXI: o projeto do organismo “Todos pela Educação”. **Revista Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, n. 1, p. 21-28, jan-jun. 2009.

MATO GROSSO, Secretaria de Estado de Educação. **Escola Ciclada de Mato Grosso: novos tempos e espaços para ensinar – aprender a sentir, ser e fazer**. Cuiabá. Seduc. 2001. 2ª edição.

MATO GROSSO. **Lei Estadual n. 4.277 de 23 de dezembro de 1980**. Disponível em: <https://file:///C:/Users/DeLL/AppData/Local/Temp/lei-4277-1980.pdf>

MATO GROSSO. **Lei Estadual n. 5.905 de 20 de dezembro de 1991**. Disponível em: <https://file:///C:/Users/DeLL/AppData/Local/Temp/lei-5905-1991.pdf>

MATO GROSSO. **Lei n. 6.388 de 3 de janeiro de 1994**. Disponível em: <http://www.pm.mt.gov.br/-/7663031-lei-n-6.388-de-03-de-janeiro-de-1994>

MATO GROSSO. **Lei Complementar n. 49 de 1º de outubro de 1998**. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao/5990/visualizar>

MATO GROSSO. **Lei n. 8.023 de 16 de dezembro de 2003**. Disponível em: <http://www.pm.mt.gov.br/-/7668472-lei-n-8.023-de-16-de-dezembro-de-2003>

MATO GROSSO. **Lei do Plano Estadual de Educação n. 8.806 de 10 de janeiro de 2008**. Disponível em: <https://file:///C:/Users/DeLL/AppData/Local/Temp/lei-08806-2008.pdf>

MATO GROSSO. **Lei do Plano Estadual de Educação n. 10.111 de 6 de junho de 2014**. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao/10835/visualizar>.

MATO GROSSO. **Resolução Normativa nº 005 de 21 de setembro de 2015**. Disponível em: <http://www.pm.mt.gov.br/documents/2459523/11865783/Portaria+005+CEE.pdf/5c6057c2-1260-b678-2623-644053eb1d9d>

MATO GROSSO. **Emenda Constitucional nº 81 de 23 de novembro de 2017.** Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/0425762E00551975/9733A1D3F5BB1AB384256710004D4754/68AE5267C3617046842581E20059568C>.

MATO GROSSO. **Lei n. 10.922 de 12 de julho de 2019.** Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao/?tipo=1&restringeBusca=e&palavraChave=&numeroNorma=10922&anoNorma=2019&autor=&dataInicio=&dataFim=&codAssunto=&search=>

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer. **Decreto n. 2.007/1997**, que dispõe sobre a criação de Centros de Formação e Avaliação do Professor. Cuiabá: SEDUC, 1997.

MATO GROSSO. **Decreto n. 328 de 16 de dezembro de 2019.** Disponível em: [http://www.mt.gov.br/documents/8125245/13655031/DECRETO\\_N\\_328\\_-\\_16122019\\_-\\_Regimento\\_Interno\\_da\\_Seduc.pdf/93c89e04-0a91-eab3-6b95-cca411afa899](http://www.mt.gov.br/documents/8125245/13655031/DECRETO_N_328_-_16122019_-_Regimento_Interno_da_Seduc.pdf/93c89e04-0a91-eab3-6b95-cca411afa899)

MATO GROSSO. **Decreto n. 723 de 24 de novembro de 2020.** Disponível em: [file:///C:/Users/DeLL/AppData/Local/Temp/diario\\_oficial\\_2020-11-25\\_completo.pdf](file:///C:/Users/DeLL/AppData/Local/Temp/diario_oficial_2020-11-25_completo.pdf)

MATTEUS, Everaldo Dias. **As implicações do trabalho voluntário no Programa Mais Educação para a organização escolar em duas escolas da rede pública estadual do município de Juína-MT.** Dissertação (mestrado em educação) Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade do Estado de Mato Grosso – Cáceres, 2018.

MENDES, Danielle Cristina de Brito. O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro. In: **Anais... 25º Simpósio Brasileiro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação e 2º Congresso Íbero-Americano de Política e Administração da Educação. Políticas Públicas e Gestão da Educação - ANPAE.** São Paulo, 26 a 30 de abril de 2011.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital.** (Tradução: Ana Carvalhaes, Katarina Peixoto, Francisco Raul Cornejo, João Alexandra Peschanski, Luciana Pudenzi, Paulo Cesar Castanheira e Sergio Lessa) 2ª edição revisada e ampliada – São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, C. de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 7ª Edição, São Paulo: Hucitec, 2000.

MORAES, Reginaldo. Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?/ Reginaldo Moraes; coordenação Bejamim Abadala Junior, Isabel Maria M. Alexandre – São Paulo: Editora Senac. São Paulo, 2001.

MORAIS, Lécio. SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimento e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, nº 4 (124), pp. 597-527, outubro-dezembro. 2011.

MOREIRA, Laélia Portela. MORAES, Elba Vicentina de. Trajetória do Cefapro e qualidade: Do contexto de influência ao contexto da prática. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, v. 15, n. 38, jan/mar. 2018.

MOREIRA, Nilvaci Leite Magalhães. Direito à educação: Diálogo com uma comunidade quilombola de Poconé-MT. Universidade Federal do Fluminense. **Revista Aleph**. Dezembro. nº 31. 2018.

MOREIRA, Antônio Flávio Barbosa. KRAMER, Sonia. Contemporaneidade, educação e tecnologia. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 28, nº 100, p. 1037-1057. Especial, outubro de 2007.

MOROZ, Melania. GIANFALDONI, M. Helena. **O processo de pesquisa: Iniciação**. 2<sup>a</sup> edição. Brasília: Liber Livro Editora, 2006.

NARDI, Elton Luiz. SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Qualidade (social) na Educação Básica: o desafio da construção do Oeste catarinense. **Conjectura: Filosofia e Educação**. Caxias do Sul, vol. 18, nº especial, p. 140-156. 2013.

NEGRÃO, João José de Oliveira. **O governo FHC e o neoliberalismo**. **Revista Lutas Sociais**. Pontífice Universidade Católica. SP. p. 103-112. nº 1, 1996.

NETO, Odorico Ferreira Cardoso. A formulação do Sistema Único de Educação em Mato Grosso – empoderamento, gênese e participação no processo de construção do Sistema Nacional de Educação. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 5, n. 1. 2018.

NETO, Joaquim José Soares. JESUS, Gislene Ribeiro de. KARINO, Camila Akemi. ANDRADE, Dalton Francisco de. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Revista Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan/abr. 2013.

NETO, João Paulino de Oliveira. ROSADO, Cide Augusto da Escóssia. Direitos fundamentais sociais como limites à reforma constitucional: a constitucionalidade da EC 95/2016. **Revista Jurídica da UFERSA**. Mossoró. v. 3, nº 3, p. 116-138. janeiro-julho/2028

OLIVA, Aloízio Mercadante. Tese: As bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Análise do governo Lula (2003-2010). Instituto de Economia da Unicamp. 2010.

OLIVEIRA, Francisco de A. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. **Pós-neoliberalismo II – Que estado para que democracia?** Emir Sader e Pablo Gentili. (Organização). 5<sup>a</sup> edição – Petrópolis, RJ, Editora Vozes. 2009.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Reformas Educacionais Mato-grossenses e a Institucionalização dos Grupos Escolares (1910-1930). Albuquerque: **Revista de História**. Campo Grande. MS. V. 1, nº 1, p. 105-129, janeiro/junho 2009.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar: Introdução crítica**. 12<sup>a</sup> edição. São Paulo: Cortez, 2003.

PAULO NETTO, José. Introdução ao estudo do método de Marx. 1<sup>a</sup> edição. São Paulo. Editora Expressão Popular. 2011.

PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo. nº 120, p. 746-766.outubro/dezembro de 2014.

PENA, Rodolfo F. Alves. **"O que é Neoliberalismo?"**; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-neoliberalismo.htm>. Acesso em 19 de março de 2021.

PEREIRA, Soeli Terezinha. SOCZEK, Márcia Barbosa. Desafios na efetivação do Regime de Colaboração e possíveis implicações para as políticas de Educação Infantil. **Políticas públicas, financiamento, planejamento da educação: cooperação federativa e regime de colaboração entre sistemas na educação** - Série Anais do XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, Organização: João Ferreira de Oliveira, e Lúcia Maria de Assis [Livro Eletrônico]. – Brasília: ANPAE, 2019.

PERIPOLLI, Odimar João. O processo de esvaziamento do campo entre jovens camponeses: os desafios colocados à escola. **Revista da Faculdade de Educação**. Ano IX, nº 16, julho-dezembro. 2011. Cáceres. MT. Universidade do Estado de Mato Grosso. Cáceres.

PINO, Ivany Rodrigues. ZAN, Dirce Djanira Pacheco e. Apresentação. **Plano Nacional de Educação/PNE: questões desafiadoras e embates emblemáticos.** In: (Organização) Ivany Rodrigues Pino, Dirce Djanira Pacheco e Zan. Volume. 1. Brasília: INEP, 2013.

Planalto da Serra. **Lei Municipal n.º 481 de 23 de junho de 2015.** Plano Municipal de Educação de Planalto da Serra. Anexos da lei: diagnóstico, histórico e metas.

POCHMANN, Márcio. Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula. **Revista Ser Social. Brasília.** v. 13, nº 28, p. 12-40, janeiro/junho. 2011.

PREVITALI, Fabiane Santana. FAGIANI, Cilson César. Estado de bem-estar social, neoliberalismo e Estado gestor: aproximações globais. Organizadores: Carlos Lucena. Fabiane Santna Previtali. Lucena Lurdes. **A crise da democracia brasileira.** Navegando Produções. Volume I, Uberlândia. 2017.

RIBEIRO, Andreia Couto. JESUS, Wellington Ferreira de. O plano de Ações Articuladas para a educação básica (PAR): elementos para a construção da assistência técnica e financeira da união aos estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação/RBPAE.** v. 32, nº 1, p. 211-226. janeiro/abril. 2016

RIBEIRO, Fernanda Lucena. **O impacto do Plano de Ações Articuladas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na qualidade da educação.** Dissertação de Mestrado pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/FACE. Programa de Pós-Graduação em Administração/PPGA. Universidade de Brasília. Brasília. DF. 2012.

ROSSI, Pedro. OLIVERIA, Ana Luíza Matos de. ARANTES, Flávio. DWECK, Esther. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Revista Educação e Sociedade.** Campinas. v. 40, p. 1-20-, dez/2019.

SADER, Emir. Estado e democracia: os dilemas do socialismo na virada de século. **Pós-neoliberalismo II – Que estado para que democracia?** Emir Sader e Pablo Gentili. (Organização). 5<sup>a</sup> edição – Petrópolis, RJ, Editora Vozes. 2009

SANTANA, Luciana Teófilo. **O Plano de Ações Articuladas nos municípios prioritários: o exercício cooperativo em análise.** Dissertação de Mestrado em Educação. Instituto de Biociências. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual Paulista “Júlio e Mesquita Filho”/UNESP. Rio Claro.SP. 2011.

SANTOS, Ivanei Carvalho dos. **Os impactos das políticas do Plano de Ações Articuladas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica em municípios da Bahia.** Dissertação de Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Educação/PPGED. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia/UESB. Vitória da Conquista. BA. 2018.

SANTOS, Elton Castro Rodrigues dos. Políticas Educacionais em Mato Grosso: O ensino primário em destaque. **XVIII ENDIPE – Didática e Prática de Ensino no contexto político contemporâneo: cenas da Educação Brasileira.** UFMT. Cuiabá. 2016.

SANTOS, Elton Castro Rodrigues dos. **Escolas Reunidas: na sedimentação da escola moderna de Mato Grosso (1927-1950).** Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação pela Universidade Federal do Estado de Mato Grosso/UFMT. Cuiabá. 2012.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. Campinas, **Revista Educação e Sociedade.** v. 28, n. 100, Especial. p. 1231-1255. 2007.

SAVIANI, Dermeval. A crise política e o papel da educação na resistência ao golpe de 2016 no Brasil. **O golpe de 2016 e a educação no Brasil.** Organizadores: Nora Krawczyk. José Claudinei Lombardi. Uberlândia. Navegando Publicações. 2018.

SCARPIN, Jorge Eduardo. SLOMSKI, Valmor. Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro. v. 41 (5), p. 909-933, set/out. 2007.

SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Caderno CRH,** Salvador, v. 27, nº 71, p.417-429. Maio/Agosto de 2014. Universidade Federal da Bahia.

SEGANFREDO, Kátia Aparecida. MARCOCCIA, Patrícia Correia de Paula. POLON, Sandra Aparecida Machado. SOUZA, Maria Antônia. Fatores que interferem no IDEB das escolas do campo: estudo das escolas com menor IDEB no Estado do Paraná. XI Congresso Nacional de Educação – EDUCERE. 2013. **II Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação – SIRSSE.** IV Seminário Internacional sobre Profissionalização Docente – SPID/Cátedra Unesco. Grupo de Trabalho – Políticas Públicas e Gestão da Educação. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba de 23 a 26 de setembro de 2013.

SHIROMA, Eneida Oto. MORAES, Maria Célia Marcondes de. EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Editora Lamparina. Rio de Janeiro. 2011.

SICSÚ, João. PAULA, Luiz Fernando de. MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, vol. 27, nº 4 (108), pp. 507-524, outubro-dezembro. 2007.

SILVA, Luciana Vicêncio do Carmo de Assis. **Na cadênciadas águas, no ritmo da política: a escola pública rural no município de Poconé-MT (1930-1945)**. Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação pela Universidade Federal do Estado de Mato Grosso/UFMT. Cuiabá. 2018.

SILVA, Quelli Cristina da. COELHO, Denila. Considerações sobre as avaliações em larga escala no Brasil e o papel dos organismos internacionais: fundamentos da eficiência e produtividade. **X ANPED SUL**. Florianópolis, outubro de 2014.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Caderno Cedes**. Campinas. Vol. 29. Nº 78, p. 216-226. Maio/agosto. 2009.

SOARES, Gracielle Gomes. **A Política do Nome Próprio no Plano de Ações Articuladas**. Dissertação apresentada ao mestrado em educação à Universidade Federal do Estado de Mato Grosso. Cuiabá-MT. 2012.

SOARES, José Francisco. ANDRADE, Renato Júdice de. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. **Revista Ensaio: Avaliação e Política Pública Educacional**, Rio de Janeiro, v. 14, nº 50, p. 107-126, janeiro/março. 2006.

SOUZA, Márcia Helena de Moraes. **O Plano de Ações Articuladas-PAR – Das redes municipais de ensino de Mato Grosso**. Dissertação de Mestrado em Educação, Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação/PPGEdu. Universidade Federal do Estado de Mato Grosso. Cuiabá.MT. 2010

SOUZA, Márcia Helena de Moraes. MONTEIRO, Silas Borges. **PAR – O plano de ações articuladas das redes municipais de ensino de Mato Grosso**. EDUFMT. Cuiabá. MT. 2012.

SOUZA, Márcia Helena de Moraes. **PAR: O plano de ações articuladas das redes municipais de ensino de Mato Grosso**. Cuiabá. EdUFMT. 2012.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian. Avaliação em larga escala da educação básica e inclusão escolar: questões polarizadas. **Revista Educação Especial**, Santa Maria, v. 31, n. 63, p. 863-878, out/dez. 2018.

THERBORN, Goran. As teorias do Estado e seus desafios no fim do século. **Pós-neoliberalismo II – Que estado para que democracia?** Emir Sader e Pablo Gentili. (Organização). 5<sup>a</sup> edição – Petrópolis, RJ, Editora Vozes. 2009.

TIELLET, Maria do Horto Salles. A expansão das escolas militares retoma a lógica da exclusão. **RBPAE - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 35, nº 3, p. 806-827, setembro/dezembro. 2019.

TRIVINOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências: a pesquisa qualitativa em educação**. Editora Atlas. 1987. São Paulo.

VALADÃO, Adriana. **O Plano de Ações Articuladas na gestão educacional: desafios à implementação das políticas educacionais em municípios de Mato Grosso do Sul.** Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados.MS. 2015.

VALADÃO, Adriana. SCAFF, Elisangela Alves da Silva. O plano de ações articuladas (par) na gestão educacional municipal: desafios à implementação das políticas educacionais. **I Encuentro Internacional de Educación. Espacios de investigación y divulgación. NEES - Facultad de Ciencias Humanas – UNCPBA**. Tandil. Argentina. IV.3. Gobierno, políticas y prácticas de inclusión social y educativa. Octubre de 2014

VILLANI, Marialuisa. OLIVEIRA, Dalila Andrade. Avaliação Nacional e Internacional no Brasil: os vínculos entre o PISA e o IDEB. **Revista Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 43, nº 4, p. 1343-1362, outubro/dezembro. 2018.

WOOD, Ellen Meiksins. Estado, democracia e globalização. In: BORON, Atílio A. AMADEO, Javier. GONZÁLES, Sabrina. **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Bueno Aires: Consejo Latino Americano de Ciências Sociales – CLACSO, 2006.

**APÊNDICE A - Roteiro de entrevista com os dirigentes municipais de educação e técnicos das secretarias municipais de educação responsáveis pelo Plano de Ações Articuladas.**

- 1-) Quais ações foram desenvolvidas na educação municipal que tiveram influências do Plano de Ações Articuladas, a partir do ano 2007?
- 2-) A partir de 2007, o planejamento e gestão educacional sofreu alguma influência por causa do PAR?
- 3-) Os resultados alcançados no IDEB pela rede municipal, representa a atual situação da educação no município?
- 4-) Consegue estabelecer relações entre o IDEB e as ações disponíveis e planejadas no PAR?  
Em quais circunstâncias?
- 5-) Que tipo de tratamento foi dado à educação municipal, a partir do momento que o município apareceu na lista dos municípios prioritários pela Resolução 29/2007?
- 6-) Como foi o planejamento e monitoramento em cada um dos três ciclos do Plano de Ações Articuladas?
- 7-) O município criou alguma ação para monitorar e avaliar as ações do PAR no município?
- 8-) Aconteceu a tão sonhada ajuda financeira e técnica por parte do Ministério da Educação, originadas do PAR, de que forma foi concretizada?
- 9-) O município implantou e executou algum projeto educacional em decorrência dos resultados do IDEB?
- 10-) Quais foram os acordos de cooperação técnica e financeira firmados no PAR e como isso ocorre?
- 11-) Estes acordos trouxeram resultados na melhoria do IDEB?
- 12-) Qual a importância do Plano de Ações Articuladas ao seu município?