

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA: CONSTRUINDO A ASSISTÊNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA DA UNIÃO AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Resumo

O artigo apresenta uma análise do Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento e diagnóstico dos entes federados estaduais e municipais, utilizados para a assistência técnica e investimento financeiro do Governo Federal, para atendimento à educação básica. São analisadas a estrutura e organização do plano, a forma de assistência técnica e o investimento financeiro das ações. Nesse contexto, utilizou-se da análise documental para abordar o planejamento e a situação do financiamento para a educação básica. A análise das informações contribuiu para verificar os critérios da assistência técnica e financeira da União e avanços para implantação e monitoramento das ações para a educação básica.

Palavras chave: Planejamento educacional. Assistência técnica e financeira da União. Financiamento da educação básica.

Introdução

Constitucionalmente a educação no Brasil é um dos direitos fundamentais do cidadão. Tal prerrogativa se consubstancia no Art. 6º, nos Art.º do Capítulo da Educação na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, CF, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei n.º 9.394/1996 (BRASIL, 1996)¹. Essa garantia é dada pelo acesso a todas as crianças e jovens à escola pública, sendo permeada pelo planejamento e metas incluídas nos planos educacionais.

Apesar dessa relevante previsão legal, assegurar o acesso e a permanência com sucesso dos estudantes nas vagas escolares, disponibilizadas nas instituições de ensino, em especial na educação básica, depende do atendimento de uma série de elementos estruturais e serviços, dentre os quais se destacam materiais didáticos e pedagógicos, formação de profissionais, equipamentos e infraestrutura escolar. Esses produtos e

¹ A Lei nº 9.394 é a mais recente Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) que define e regulariza o sistema de educação brasileiro com base nos princípios presentes na Constituição, sendo promulgada em 20 de dezembro de 1996. A partir de 1997, a LDB/1996 sofreu reformas para alteração, inclusão ou exclusão de redação e de disposições, pelas seguintes Leis: 9.475/1997, 10.287/2001, 10.639/2003, 10.709/2003, 10.793/2003, 10.870/2004, 11.274/2006, 11.301/2006, 11.330/2006, 11.331/2006, 11.525/2007, 11.632/2007, 11.645/2008, 11.684/2008, 11.700/2008, 11.769/2008, 11.741/2008, 11.788/2008, 12.013/2009, 12.014/2009, 12.020/2009, 12.056/2009, 12.061/2009, 12.287/2010, 12.416/2011, 12.472/2011, 12.603/2012, 12.796/2013. As últimas alterações ocorreram pelas Leis nº 12.960/2014 e nº 13.010/2014, que incluiram dispositivos referentes ao fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas e aos direitos humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente, respectivamente.

serviços se relacionam a vários fatores econômicos e sociais e a forma de planejamento, atuação e colaboração entre os entes federados, proporcionada pela assistência técnica e financeira.

A assistência técnica e financeira no âmbito educacional é uma premissa constitucional (BRASIL, CF, 1988), prevista como ação da União para garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino nas redes de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios conforme o § 1º Art. 211 (BRASIL, CF, 1988).

De acordo com Teixeira (1956), o auxílio financeiro é um reforço para universalizar o ensino e ajuda na elevação do nível e qualidade do ensino, contribuindo para expandir o ensino a maior número de alunos e a melhorar a sua qualidade. Reafirmou, ainda, que a educação constitui um serviço comum e solidário de competência das três órbitas administrativas.

Partindo dessa premissa e considerando a necessidade de criar instrumentos eficazes de avaliação e de implantação de políticas de melhoria da qualidade da educação, o Ministério da Educação apresentou em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Dentre os programas do PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007, se destacou, como um marco de um novo regime de colaboração entre os entes.

Esse regime de colaboração para organização dos sistemas de ensino entre os entes federados é uma estratégia educacional estabelecida na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na LDB (BRASIL, 1996) e compreende a forma como os órgãos conciliam a decisão política, a ação técnica e o atendimento da demanda educacional, no intuito de compartilhar competências técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Dentre as ações estratégicas que demarcaram a adesão ao Plano de Metas, se apresenta o Plano de Ações Articuladas (PAR), que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, que condiciona todas as transferências voluntárias e assistência técnica do Ministério da Educação (MEC).

Seguindo esse diagnóstico e o planejamento local consolidado anualmente no PAR, que o governo federal apoia as ações educacionais propostas pelos órgãos estaduais e municipais da área educacional, com investimentos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino.

A forma de assistência técnica e a definição de investimento financeiro para programas e ações públicos para a educação básica, ocorrida por intermédio do PAR é o tema desse artigo e pretende abordar, por meio de um estudo exploratório e documental, a forma de apresentação do plano e a evolução dos recursos financeiros planejados e executados, considerando a implementação de ações, em relação ao atendimento aos entes federados.

A estrutura e funcionamento do Plano de Ações Articuladas

O PAR é 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 objetivos ligados diretamente ao desenvolvimento educacional do País.

Trata-se de um planejamento multidimensional e plurianual da política de educação, elaborada pelos sistemas educacionais de cada esfera de governo – estadual municipal e do Distrito Federal, com apoio dos gestores e educadores de sua rede administrativa, com intuito de alcançar em melhorias propostas para o avanço da educação pública brasileira.

A estrutura do plano se propõe a buscar a conciliação da atuação do ente e a qualidade dos processos educacionais, mediante o diagnóstico da situação de sua rede de ensino, considerando quatro dimensões: 1) gestão educacional; 2) formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3) práticas pedagógicas e de avaliação e 4) Infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2012).

A partir desse diagnóstico da realidade local e da definição de indicadores para cada dimensão, é definida a atuação e a priorização das ações pelos órgãos educacionais, de forma a contribuir para alterar as condições da rede de ensino, no intuito de melhoria da qualidade educacional do Brasil.

O Plano segue três etapas que permitem a correlação da demanda do ente por recursos técnicos, financeiros e pedagógicos. Essa estruturação é realizada pelo Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC)², iniciando com o diagnóstico da situação educacional, seguindo para a apresentação do plano de trabalho e finalizando com a fase de resultados obtida pela análise técnica.

Os resultados dependem da viabilidade e necessidade das demandas e a identificação das medidas mais apropriadas para solução dos problemas identificados e para a execução das ações. Para essa fase final de consolidação do PAR, são consideradas a realidade local do município ou estado, e as informações obtidas pelo Censo Escolar e outros sistemas de informações oficiais disponíveis.

A execução das ações previstas e aprovadas no plano, bem como a definição das responsabilidades de cada parte envolvida, é assegurada por meio de termo de compromisso firmado entre o estado ou município e o MEC.

Atualmente, o PAR se encontra no final da segunda fase de implantação, com a elaboração para o período de 2011 a 2014. O primeiro planejamento compreendeu os anos entre 2007 e 2011 e contou com a adesão de todos os estados e de mais de 5.500 municípios. A Tabela 1 apresenta a situação da adesão dos entes estaduais e municipais, demonstrando que abrange quase a totalidade dos municípios brasileiros, entretanto indicando que há municipalidade que não participa do processo de planejamento.

Tabela 1 – Situação do PAR (2011 a 2014) por Unidade da Federação - 2014

UF	Quantidade		% com PAR
	Municípios	com PAR	
Acre	22	22	100%
Alagoas	102	102	100%
Amapá	16	16	100%
Amazonas	62	62	100%
Bahia	417	417	100%
Ceará	184	184	100%
Distrito Federal	1	-	0%

² O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação. É no Simec que os gestores verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas em suas cidades.

UF	Quantidade		% com PAR
	Municípios	com PAR	
Espírito Santo	78	78	100%
Goiás	246	246	100%
Maranhão	217	217	100%
Mato Grosso	141	141	100%
Mato Grosso do Sul	79	78	99%
Minas Gerais	853	845	99%
Paraná	399	399	100%
Paraíba	223	223	100%
Pará	144	143	99%
Pernambuco	185	185	100%
Piauí	224	224	100%
Rio Grande do Norte	167	167	100%
Rio Grande do Sul	497	492	99%
Rio de Janeiro	92	92	100%
Rondônia	52	52	100%
Roraima	15	15	100%
Santa Catarina	295	293	99%
Sergipe	75	75	100%
São Paulo	645	645	100%
Tocantins	139	139	100%
TOTAL	5.570	5.552	100%

Fonte: Painel - PAR - SIMEC/MEC - 23/09/2014

Dessa forma, o PAR se apresenta como um instrumento de apoio para o alcance de objetivos propostos para a educação, dimensionados no Plano Nacional de Educação (PNE) e também, no PDE, pensando na superação das desigualdades entre as regiões do país e na melhoria da qualidade do ensino, que dentre tantas vertentes, tem a seu dispor a troca de informações regionais e o compartilhamento de forma de execução de processos, que podem ser reconhecidos em um instrumento único de planejamento educacional.

A assistência técnica para elaboração do PAR

A construção do PAR é realizada pelos gestores e equipe local do estado ou município, que conta com o suporte técnico de especialistas e pelo acompanhamento por um comitê designado para supervisão das ações.

O plano tem a parceria de instituições, como universidades públicas, secretarias estaduais de educação e entidades de representação local, para o desenvolvimento de um projeto de elaboração e acompanhamento, que traça o escopo metodológico e a forma de execução de trabalho para todas as partes envolvidas.

A equipe de assistência técnica e acompanhamento do projeto é constituída por profissionais com qualificação técnica, indicados e selecionados pelas instituições parceiras, mantendo a representação participativa estadual e municipal.

A avaliação do PAR pelas equipes municipais consiste na análise do diagnóstico da realidade educacional e dos indicadores de resultado, contando com uma tabela de critérios com pontuação de 1 a 4, onde 1 representa a pior situação e 4 a situação ideal. Após a atribuição das pontuações são geradas ações e subações do PAR, permitindo a verificação pelas equipes e a opção das ações mais adequadas e necessárias para

solucionar problemas detectados e melhorar as condições da oferta educacional, bem como a definição de prazos para execução das mesmas. O gráfico 1 demonstra o resultado da análise do PAR atualmente vigente.

Gráfico 1 - Situação de Elaboração e Análise do PAR Municipais - 2011/2014



Fonte: Painel - PAR - SIMEC/MEC

A parceria técnica entre as instituições permite o compartilhamento integrado de responsabilidades, tão almejado pelo conceito constitucional do regime de colaboração entre os entes estaduais, municipais e do Distrito Federal. Essa parceira pode elevar a qualidade dos planejamentos estaduais e municipais, bem como do seu monitoramento da execução das ações, mantendo informações locais e reais para subsidiar as decisões e estratégias de governo, para identificação, solução e redução dos problemas.

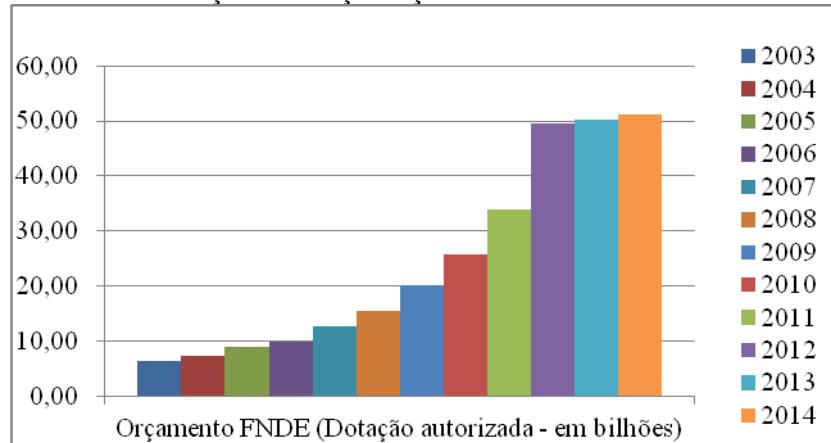
Os recursos financeiros e as ações atendidas com o PAR

As ações definidas como prioritárias pela equipe técnica do PAR podem ser executadas pelo próprio governo local ou com a assistência financeira do Governo Federal. A assistência financeira da União para a educação básica é uma atribuição suplementar realizada por meio de transferência voluntária de recursos.

Atualmente as transferências voluntárias e a assistência técnica da União, no âmbito educacional e, consequentemente do PAR, se encontram sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. A Autarquia, vinculada ao MEC, capta recursos financeiros vinculados para a educação e canaliza para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa. Nos últimos anos verifica-se um aumento considerável no orçamento gerenciado pelo FNDE, conforme gráfico 2,

passando de cerca de 5 (cinco) bilhões em 2013, para 55,8 (cinquenta e cinco) bilhões em 2014.

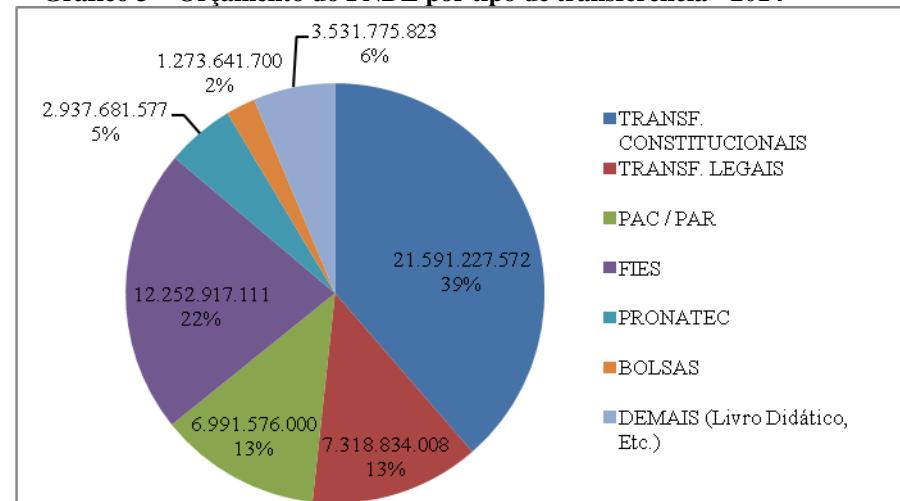
Gráfico 2 – Evolução da dotação orçamentária do FNDE – 2003 a 2014



Fonte: DIFIN/FNDE/MEC

Dentre as ações e programas atendidos com os recursos disponibilizados em 2014, a maior parte atende as transferências constitucionais e legais, compreendendo programas como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, o Salário Educação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE, de repasse obrigatório aos estados e municípios, conforme apresentado no gráfico 3.

Gráfico 3 – Orçamento do FNDE por tipo de transferência - 2014



Fonte: DIFIN/ FNDE/MEC

Dessa forma, somente 13% (treze por cento) dos recursos são disponibilizados para transferência voluntária para o atendimento aos Estados e municípios, para atendimento as ações programadas no PAR. Em 2013, em pelo menos uma ação programada no PAR, houve atendimento em 4.418 municípios brasileiros e em 24 estados e Distrito Federal (BRASIL, 2013).

Dentre as ações financiadas destacam-se recursos para infraestrutura escolar, com transferências para produtos de tecnologia da informação e comunicação para a educação básica, como laboratórios de informática, laptops e computadores interativos

(projetores multimídias), aquisição de veículos escolares, mobiliário, materiais didáticos e pedagógicos e uniformes escolares, valores e quantitativos detalhados na tabela 2.

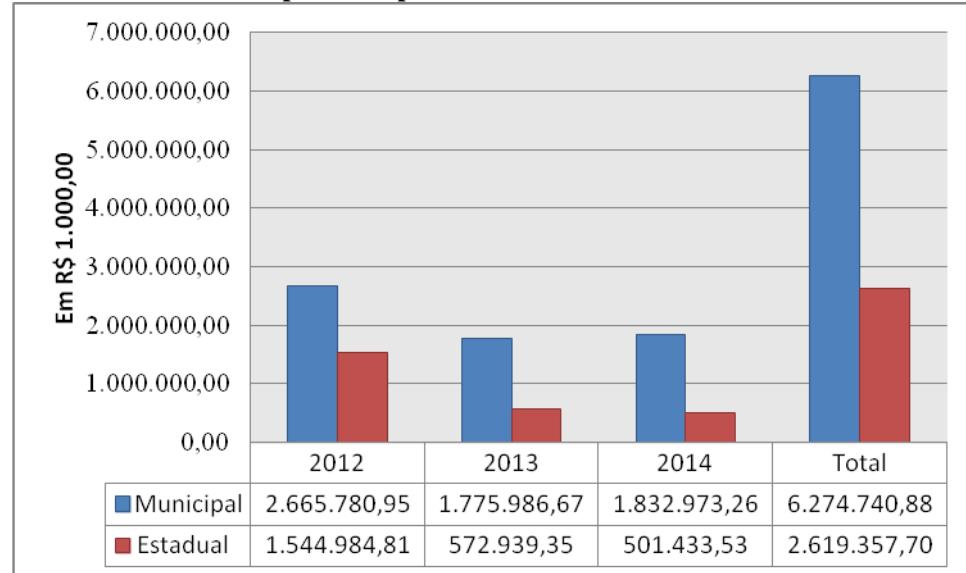
Tabela 2 - Iniciativas Financiadas pela Ação do PAR - 2013

Produto ou serviço	Valor Empenhado	Quantidade de Itens
Veículos escolares	685.657.650,45	1.070
Mobiliário	3.811.694.202,14	4.034.726
Equipamentos	1.326.433.016,62	241.948
Material didático e pedagógico	3.484.016,52	464
Uniforme escolar	2.999.993,40	187.692
Total	5.830.268.879,13	4.465.900

Fonte: Relatório de Gestão - FNDE/MEC - 2013

No período de 2012 a 2014, a aplicação dos recursos tem sido variável, havendo um maior investimento para ações no PAR em 2012 e uma diminuição nos próximos dois anos, identificado pela análise dos valores empenhados constante do gráfico 4 e da Tabela 3.

Gráfico 4 - Valores empenhados para o PAR – 2012 a 2014



Fonte: FNDE/DIGAP

Tabela 3 de Valores empenhados para o PAR – 2012 a 2014

UF	MUNICIPAL	ESTADUAL	TOTAL GERAL
	2012 a 2014	2012 a 2014	
AC	40.664.314,39	80.193.907,86	120.858.222,25
AL	149.613.875,71	5.212.474,13	154.826.349,84
AM	135.114.612,36	197.011.643,93	332.126.256,29
AP	43.788.395,81	12.579.363,61	56.367.759,42
BA	675.597.899,49	193.697.768,06	869.295.667,55
CE	411.321.515,56	226.721.268,47	638.042.784,03
DF	0	70.232.020,94	70.232.020,94
ES	102.369.227,05	10.180.871,41	112.550.098,46
GO	205.358.514,56	175.472.855,59	380.831.370,15
MA	434.534.900,09	64.716.268,34	499.251.168,43
MG	626.992.247,74	110.162.606,55	737.154.854,29
MS	86.431.315,40	137.700.053,84	224.131.369,24
MT	171.433.089,37	106.186.507,69	277.619.597,06
PA	385.312.310,74	170.194.312,14	555.506.622,88
PB	203.600.237,63	60.196.900,64	263.797.138,27
PE	391.148.038,84	93.871.185,97	485.019.224,81
PI	257.636.772,72	160.566.857,17	418.203.629,89
PR	394.807.507,95	154.326.949,56	549.134.457,51
RJ	154.824.487,37	72.987.857,34	227.812.344,71
RN	129.074.493,03	62.863.003,25	191.937.496,28
RO	67.922.670,98	31.087.411,78	99.010.082,76
RR	23.645.357,59	19.777.999,70	43.423.357,29
RS	370.145.659,75	128.670.677,23	498.816.336,98
SC	241.607.472,66	173.979.080,41	415.586.553,07
SE	88.804.269,18	24.479.393,82	113.283.663,00
SP	357.261.264,93	36.462.962,34	393.724.227,27
TO	125.724.387,29	39.819.455,17	165.543.842,46
TOTAL	6.274.734.838,19	2.619.357.695,94	8.894.092.534,13

Fonte: FNDE/DIGAP

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
Acesso em 24/09/2014.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 24/09/2014

BRASIL. Lei Nº 12.595, de 19de Janeiro de 2012. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Disponível em www.planejamento.gov.br. Acesso em 01/11/2014.

BRASIL. Lei Nº 12.695, de 25 de Julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Disponível em https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=LEI&num_ato=00012695&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=NI. Acesso em 10/11/2014.

BRASIL. Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em 24/09/2014

BRASIL. Relatório de Gestão do FNDE - 2012. Brasília, (s. n.). 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatórios-de-gestão>. Acesso em 01/11/2014.

BRASIL. Relatório de Gestão do FNDE - 2013. Brasília, (s. n.). 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatórios-de-gestão>. Acesso em 01/11/2014.

TEIXEIRA, Anísio. *A educação e a crise brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.

SAVIANI, Demerval. *Sistema nacional de educação e Plano Nacional de Educação*. Campinas: Autores Associados, 2014.