



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)
Mestrado Profissional em Administração

**O IMPACTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DO FUNDO
NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NA
QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

FERNANDA LUCENA RIBEIRO

Brasília
2012

FERNANDA LUCENA RIBEIRO

**O IMPACTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DO FUNDO
NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NA
QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. José Carneiro da Cunha
Oliveira Neto

Brasília, 29 de outubro de 2012.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de
Brasília. Acervo 1003749.

R484i Ribeiro, Fernanda Lucena.
O impacto do Plano de Ações Articuladas do Fundo Nacional
de Desenvolvimento da Educação na qualidade da educação
básica / Fernanda Lucena Ribeiro. -- 2012.
151 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília,
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade,
Programa de Pós-Graduação em Administração, Mestrado
Profissional em Administração.

Inclui bibliografia.

Orientação: José Carneiro da Cunha Oliveira Neto.

1. Educação e estado - Brasil. 2. Educação - Política
pública. I. Oliveira Neto, José Carneiro da Cunha.
II. Título.

CDU 37.014.254

FERNANDA LUCENA RIBEIRO

**O IMPACTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DO FUNDO
NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NA
QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Prof. Dr. José Carneiro da Cunha Oliveira Neto (Orientador)
Universidade de Brasília (PPGA/UnB)

Prof^a. Dr^a. Suylan de Almeida Midlej (Membro)
Universidade de Brasília (PPGA/UnB)

Prof^a. Dr^a. Ana Claudia Farranha Santana (Membro)
Universidade de Brasília (UnB)

Brasília, 29 de outubro de 2012.

Ao meu filho Matheus, por seu amor e carinho. Ao meu marido Gustavo, por ser o meu maior incentivador. Aos meus pais, Edilene e Fernando, que sempre me guiaram ao sucesso.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela dádiva da vida.

Ao meu filho Matheus, por seu amor incondicional.

Ao meu marido Gustavo que, nos momentos mais difíceis desta trajetória, se mostrou um grande companheiro.

Aos meus queridos pais, Fernando e Edilene, pelo exemplo de vida, dedicação e perseverança.

Aos meus irmãos, Rodrigo e Renata, pelo carinho.

Aos demais colegas do Mestrado, Ana Teresa, Bárbara, Cecília, Cristiana, Eduardo, Érika, Halley, Pena, Junia, Letícia, Paulo, Ricardo, Roger e Vladimir, por tornar esta longa jornada mais leve e agradável.

Ao Professor Dr. José Carneiro da Cunha Oliveira Neto, pelas orientações que contribuíram para a concretização desta pesquisa.

À Professora Dr^a. Suylan de Almeida Midlej que, ao ministrar a disciplina Estado, Governo e Políticas Públicas, reforçou meu interesse em estudar avaliação de políticas públicas.

À Professora Dr^a. Ana Claudia Farranha Santana, pelo seminário apresentado na disciplina Tópicos de Administração Pública, o qual auxiliou no desenvolvimento desta dissertação.

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que permitiu, por meio do Programa Anual de Capacitação por Competências, minha participação neste Mestrado.

Aos colegas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, pelo apoio e incentivo.

A educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda. (FREIRE, 2008).

RESUMO

Com a expansão da atuação estatal na promoção de políticas públicas sociais nas últimas décadas, as organizações públicas passaram a aprimorar suas práticas de gestão. A ação baseada no planejamento transferiu-se para a ideia de políticas públicas, sem, contudo, descartar os aspectos positivos daquele instrumento. Nesse contexto, o processo de política pública exerce um papel destacado, pois se apresenta como uma moderna ferramenta estratégica para lidar com as incertezas decorrentes das rápidas transformações de cenário. A fase do controle e avaliação de impacto desse processo é a que mais tem se desenvolvido nos últimos anos. Por outro lado, poucos estudos na área de avaliação de impacto são publicados no País. No campo educacional, verifica-se uma premência de avaliação do impacto das ações públicas que demonstre, além dos resultados da intervenção governamental, sua capacidade de sustentabilidade. Sob essa perspectiva, este trabalho teve por objetivo 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. O PAR representa uma nova ferramenta estratégica do Ministério da Educação que condiciona todas as transferências voluntárias da Autarquia à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do diagnóstico educacional, viabilizando, desta forma, o novo modelo gerencial de políticas educacionais e concretizando um novo cenário de cooperação intergovernamental. Para isso, quatro objetivos intermediários, associados a um método de pesquisa específico, foram estabelecidos, quais sejam: (i) identificar os grupos de tratamento e de controle dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública e verificar a existência de equivalência estatística entre os grupos; (ii) determinar, a partir da literatura pertinente, a forma funcional do modelo econométrico; (iii) estimar os parâmetros e validar o modelo econométrico determinado; e (iv) examinar os resultados dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública à luz do referencial teórico determinado, de forma a debater e compreender as implicações geradas, a partir da intervenção realizada. Com base nos resultados obtidos, verificou-se que estes satisfazem os objetivos da pesquisa, na medida em que estabelecem grupos de tratamento e controle para os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública, cria um modelo econométrico de avaliação de impacto dessa ação governamental na qualidade da educação básica e aponta possíveis caminhos de desenvolvimento e adaptação da ação pública. No que diz respeito ao problema de pesquisa, este foi solucionado, haja vista a constatação de que os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública do FNDE, implementados por meio do Plano de Ações Articuladas, não impactaram a qualidade da educação básica brasileira nos períodos analisados. Este resultado sinaliza para a necessidade de continuidade da avaliação desses Programas e ampliação desta pesquisa, especialmente em virtude da carência de estudos dessa natureza.

Palavras-Chave: Plano de Ações Articuladas. Avaliação de impacto. Federalismo. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

ABSTRACT

With the expansion of state in the promotion of social policies in recent decades, went public organizations improve their management practices. The action-based planning shifted to the idea of public policies, without, however, rule out the positive aspects of the instrument. In this context, the process of public policy plays a major role, as it presents itself as a modern strategic tool to deal with the uncertainties arising from the rapid change of scenery. The phase evaluation of this process is the one that has developed in recent years. Moreover, few studies on evaluation are published in the country. In the educational field, there is an urgent need to assess the impact of public actions that show, beyond the results of government intervention, its ability to sustainability. From this perspective, this study aimed to investigate the impact of the Restructuring Program Physics and Equipment Procurement for Public School Network, from the advent of the Articulated Actions Plan, on improving the quality of basic education. The Articulated Actions Plan represents a new strategic tool of the Ministry of Education that affects all voluntary transfers from the Local Authority to joining the Target Plan All for Education Commitment and the preparation of educational diagnosis, allowing in this way, the new management model of educational policies and enacting a new landscape of intergovernmental cooperation. For this, four intermediate goals, associated with a specific research method were established, namely: (i) identify the treatment groups and the control of Physics Programs Restructuring and Acquisition of Equipment for Public School Network and check equivalence between groups, (ii) determine, from the literature, the functional form of the econometric model, (iii) estimate the parameters and validate certain econometric model, and (iv) review the results of Physics Restructuring Programs and Acquisition of Equipment for Public School Network in light of the theoretical framework given in order to discuss and understand the implications generated from the intervention performed. Based on these results, it was found that they meet the research objectives, which establish the extent of treatment and control groups for Physics Programs Restructuring and Acquisition of Equipment for Public School Network, creates an econometric model evaluation of government action on the quality of basic education and suggests possible ways of development and adaptation of public action. With regard to the research problem, this was solved, given the fact that the Restructuring Program Physics and Equipment Procurement for Public School Network FNDE, implemented through the Plan Articulated Actions, not impacted the quality of Brazilian basic education in the analyzed periods. This result indicates the need for continued evaluation of these programs and expansion of this research, especially due to the lack of studies of this nature.

Keywords: Articulated Actions Plan. Evaluation. Federalism. National Fund for Education Development.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Recursos orçamentários do FNDE 2003-2009 (R\$ bilhões).....	58
---	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e projeções para as unidades da federação (rede estadual de ensino)	81
TABELA 2 - Número de matrículas da educação básica	85
TABELA 3 - Produto Interno Bruto <i>per capita</i>	89
TABELA 4 - Índice de Gini segundo as grandes regiões segundo unidades da federação	90
TABELA 5 - Escolas apoiadas pelo FNDE	93
TABELA 6 - Coeficientes parciais de regressão - 2007	96
TABELA 7 - Coeficientes parciais de regressão - 2009	99

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Padrão de Federalismo (dias atuais)	45
QUADRO 2 - Programas de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública por modalidade de ensino	61
QUADRO 3 - Indicadores	73
QUADRO 4 - Coeficientes parciais de regressão	79
QUADRO 5 - Matrículas da rede estadual de ensino por modalidade de ensino	85
QUADRO 6 - Significância t das variáveis explicativas - 2007	97
QUADRO 7 - Sinais dos coeficientes parciais de regressão - 2007	98
QUADRO 8 - Significância t das variáveis explicativas - 2009	100
QUADRO 9 - Sinais dos coeficientes parciais de regressão - 2009	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU	Controladoria-Geral da União.
CHA	Matriz Robusta à Autocorrelação e Heterocedasticidade de Newey-West.
CNE	Conselho Nacional de Educação.
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
FNDE/CD	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Comitê Deliberativo.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura no Brasil.
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
MEC	Ministério da Educação.
MQO	Mínimos Quadrados Ordinários.
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
PAR	Plano de Ações Articuladas.
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação.
PIBpc	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> .
PNE	Plano Nacional de Educação.
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil.
PSM	Pareamento por Escore de Propensão.
PTAs	Planos de Trabalho.
R²	Coefficiente de determinação múltiplo.
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica.
SEN	Sistema Estatístico Nacional.

SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação.
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus.
TCU	Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Contextualização do tema da pesquisa	17
1.2 Problema de pesquisa	19
1.3 Objetivos	22
1.4 Justificativa	23
1.5 Estrutura da dissertação	24
2 REFERENCIAL TEÓRICO	26
2.1 O Federalismo no Brasil	26
2.1.1 A questão do Federalismo: conceituação e funcionamento	27
2.1.2 O Federalismo no Brasil e suas bases constitucionais	31
2.1.3 As relações intergovernamentais no Brasil pós-Constituição de 1988	36
2.1.4 O Federalismo e o sistema nacional de educação em regime de colaboração	43
2.2 As ações articuladas do Ministério da Educação: um mecanismo de implementação da Política Nacional de Educação	49
2.2.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação e as ações articuladas	50
2.2.2 O Plano de Ações Articuladas e a qualidade da educação básica	54
2.2.3 O papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	56
2.2.4 Os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública	59
2.3 O Processo de política pública: a avaliação em destaque	63
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	67
3.1 Proposição do modelo de avaliação	70
3.2 Especificação do modelo e de suas variáveis	76
4 RESULTADOS	80
4.1 Resultados e análise dos indicadores	80

4.1.1 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica	80
4.1.2 Número de matrículas da educação básica	83
4.1.3 Produto Interno Bruto <i>per capita</i>	87
4.1.4 Índice de Gini	89
4.1.5 Escolas apoiadas	92
4.2 Resultados e análise da aplicação do modelo	94
4.2.1 Aplicação do modelo: exercício de 2007	96
4.2.2 Aplicação do modelo: exercício de 2009	99
5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	102
5.1. Impacto das variáveis	105
6 CONSIDERAÇÕES E PROPOSIÇÕES FINAIS	111
REFERENCIAS	115
ANEXOS	126

1 INTRODUÇÃO

O contexto em que se desenvolvem as atividades do Estado é dinâmico (SARAVIA, 2006). O surgimento do processo de globalização e a evolução das ferramentas de comunicação e informática introduziram, em todo o mundo, novas formas de se pensar os espaços político, econômico e social, bem como ampliaram, sobretudo, a integração entre Estado, mercado e sociedade, o que exige, como consequência, a permanente adequação das estruturas organizacionais públicas e a reorganização de seus papéis, suas responsabilidades e suas relações (RHOTEN, 2000). Nessa perspectiva, o processo de política pública, na visão de Saravia (2006), apresenta-se como uma moderna ferramenta estratégica para lidar com as rápidas transformações do cenário internacional, ao mesmo tempo em que se encontra inserido no campo da administração pública.

No entanto, pode-se dizer que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Conforme afirma Rua (1998), políticas públicas são os *outputs* resultantes da atividade política e compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Para Saravia (2006, p. 28), trata-se “de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”, e devem ser tratadas não somente como fatores institucionais e processuais específicos, mas, também, como um conjunto de instrumentos peculiares, composto tanto pelos atores políticos envolvidos no processo quanto pelas inter-relações existentes entre as dimensões *policy*, *politics* e *polity* da política pública (FREY, 1999). Por sua vez, na opinião de Neto (2010), política pública é uma expressão do poder público que compreende todos os poderes, todavia, só o legislador constituinte tem a capacidade de estabelecer direitos que se transformam em políticas públicas. Dessa forma, para este autor,

não existem políticas públicas se não existir o reconhecimento de direitos pelo ordenamento constitucional.

Dentro do campo da política pública existem as denominadas políticas sociais, as quais são voltadas para os setores como saúde, educação, habitação, trabalho, previdência, assistência, entre outros. Segundo Neto (2010, p. 2), “as políticas sociais são as formas pelas quais se priorizam as necessidades que serão atendidas e se planejam as formas com as quais o bem-estar será alcançado”. Para Vieira (2003), as políticas sociais são um conjunto de atividades desenvolvidas pelo Estado que tem por objetivo a promoção social e o combate às desigualdades e à pobreza, tão características do Brasil. Nesse sentido, no campo educacional, as políticas descentralizadoras ganham visibilidade e expõem projetos e ações diferenciadas de administração do sistema educacional (SOLANO; RODRIGUES, 2012). Da mesma forma, ressalta-se o financiamento estudantil, que além de ser um determinante do padrão de intervenção do Estado nas políticas educacionais, representa um importante instrumento para a implementação das políticas sociais articuladas (PARENTE, 2006).

Sob essa perspectiva, no Brasil, importa destacar o papel do Ministério da Educação (MEC), que é o órgão responsável pela coordenação da política nacional de educação, induzindo as políticas educacionais, propondo as diretrizes para a educação e articulando com os diferentes sistemas e níveis de ensino (CRUZ, 2009). No que diz respeito ao financiamento educacional, este está a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, que tem por finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de programas e projetos de desenvolvimento do ensino (BRASIL, 2010).

Nesse contexto, esta pesquisa foi realizada no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e teve por finalidade investigar o impacto da política de

educação básica na qualidade da educação. Assim, na primeira seção deste capítulo apresenta-se o tema de pesquisa e sua contextualização; na segunda, o problema social que esta pesquisa buscou investigar e suas hipóteses; na terceira, os objetivos geral e específicos; na quarta, a justificativa geral do trabalho; e na quinta, uma breve descrição dos próximos capítulos.

1.1 Contextualização do tema da pesquisa

As últimas décadas foram marcadas por um processo mundial de reformas nas políticas públicas o qual transfere autoridade política, recursos e/ou responsabilidades de níveis mais elevados de governo para níveis inferiores (FALLETI, 2006). No Brasil, o processo de descentralização das políticas públicas do governo federal para os governos subnacionais iniciou-se com a Emenda à Constituição nº 23 – Emenda Passos Porto –, de 1º de dezembro de 1983, que aumentou a capacidade de gastos pelos municípios (LEITE; CARVALHO, 2008), e fortaleceu-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconheceu os municípios como membros integrantes da Federação, dando-lhes o mesmo *status* constitucional dos estados (FALLETI, 2006).

Contudo, foi na década de 1990, com a reforma administrativa e a redefinição do papel do Estado, que ocorreu, significativamente, a distribuição de competências na área social entre estados, Distrito Federal, municípios e governo federal e desenhou-se o movimento de transferência de funções de gestão para os municípios (LEITE; FONSECA, 2011). A partir de então, os municípios assumem as políticas públicas sociais, ou seja, a gestão de serviços sociais, de forma a garantir condições mínimas de bem-estar social à sua população (ABRUCIO; COUTO, 1996). No âmbito da educação, neste período, verifica-se um processo mundial de reestruturação do papel do Estado na execução de políticas educacionais,

impulsionado pelas pressões de (re)democratização, pelo empobrecimento das famílias e indivíduos e pela escassez de recursos públicos (TAPIA; HENRIQUE, 1995), que levou à inserção de mudanças fundamentais na relação estado-educação e introduziu movimentos de descentralização administrativa da gestão educacional (MOK, 2003).

Assim, a partir do processo de descentralização política e fiscal ocorrido pós-Constituinte de 1988, bem como do processo de descentralização administrativa das funções públicas ditado pela Reforma do Aparelho de Estado de 1995, os gestores públicos se viram obrigados a aprimorar suas práticas de gestão. Nesse sentido, sistemas de monitoramento e avaliação de programas, projetos e ações sociais que permitam saber como o recurso está sendo gerido e quais os impactos que essa intervenção pública causou ou causará ao público-alvo vem se tornando mais presentes no cotidiano dos gestores públicos.

No setor educacional, a partir da promulgação da Carta Magna de 1988 e das publicações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, do Plano Nacional de Educação de 2001, do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação de 2007 e de um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação, foi afirmado o compromisso de que a educação básica de qualidade é direito social, e que cabe ao Estado, ancorado em um regime de colaboração e compartilhamento de responsabilidades (CRUZ, 2011), a garantia do cumprimento desse direito, por meio da concretização de políticas públicas, materializadas em programas e ações articuladas e com acompanhamento e avaliação da sociedade (BRASIL, 2010).

Nesse contexto, optou-se por estudar os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, a partir do advento do Plano de Ações Articuladas (PAR), que condicionou todas as transferências voluntárias de recursos para a educação básica e a

assistência técnica da Autarquia à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração de seus respectivos PARs. Dessa forma, estabeleceu-se como tema desta pesquisa: O impacto do Plano de Ações Articuladas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na qualidade da educação básica.

1.2 Problema de pesquisa

No Brasil, a etapa da avaliação do ciclo de política pública é a que mais tem se desenvolvido nos últimos tempos (SARAVIA, 2006), haja vista sua importância para o desenvolvimento e para a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública (FREY, 1999). Todavia, as modificações no desenho das políticas sociais ocorridas na década de 1990 – a descentralização administrativa de programas, o aumento da participação social e a busca por maior coordenação de ações entre os diferentes níveis de governo – tornam o processo de avaliação brasileiro ainda mais complexo (ANTERO, 2008). Nesse sentido, verifica-se que, apesar da avaliação de políticas públicas estar se tornando mais presente no cotidiano dos gestores públicos, esta ainda acontece que de forma mais lenta que o necessário e de maneira desigual entre as três esferas de governo e as regiões do País (SARAVIA, 2006).

No âmbito educacional, a partir da aplicação do método qualitativo da observação participante, o qual busca ser, além de um instrumento de captação de dados, um instrumento de modificação do meio pesquisado (SCHWARTZ; SCHWARTZ, 1995), verificou-se um crescimento de 229% dos recursos orçamentários destinados ao financiamento da educação nos últimos anos¹ e, ao mesmo tempo, uma premência de avaliação do impacto dos projetos e ações educacionais que demonstre, além dos resultados da intervenção governamental, sua

¹ Crescimento orçamentário do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no período de 2003 a 2009.

capacidade de sustentabilidade. Essa posição é corroborada pela Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas 2008 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2009), ao constatar que, embora os procedimentos seguidos pela Autarquia estejam em consonância com as disposições legais vigentes no País, não é possível assegurar que seus projetos e ações contribuam efetivamente para o fortalecimento das políticas públicas educacionais brasileiras, haja vista a falta de indicadores de impacto.

A partir dessa perspectiva, esta pesquisa buscou verificar o impacto social das políticas educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na medida em que procurou responder à seguinte questão: Os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública impactaram a qualidade da educação básica brasileira, em seus primeiros anos de execução (2007 e 2009), após o advento do Plano de Ações Articuladas?

Para responder a esta problemática de pesquisa foram propostas duas afirmações antecipadas (hipóteses), as quais foram submetidas ao exame científico, quais sejam:

1. Os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública impactam na qualidade da educação básica brasileira (H_0); e
2. Os grupos de controle e tratamento dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública da educação básica são equivalentes (H_1).

Como método desta pesquisa, estabeleceu-se o quantitativo, tanto na modalidade de coleta de informações quanto no tratamento dos dados, visto que, em princípio, este tipo de método representa a intenção de garantir a precisão dos resultados e de evitar distorções de

análise e interpretação, possibilitando uma maior margem de segurança em relação às inferências (RICHARDSON, 1989). Assim, para a coleta de dados, utilizou-se o banco de dados do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) do Ministério da Educação, para a extração das informações sobre os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública nos 26 estados brasileiros e Distrito Federal, durante os exercícios de 2007 e 2009. Além disso, apropriou-se de informações constantes em outros bancos de dados de órgãos ou entidades públicas integrantes do Sistema Estatístico Nacional (SEN), para obtenção das demais informações educacionais, sociais ou econômicas dos mesmos estados e Distrito Federal, nos respectivos exercícios, quais sejam: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o Número de Matrículas da Educação Básica (MAT), o Produto Interno Bruto *per capita* (PIBpc) e o Índice de Gini (GINI).

Nesse sentido, Batista (2002) destaca que, nos dias atuais, técnicas estatísticas modernas são utilizadas na avaliação de políticas sociais. A escolha por um modelo econométrico para realização desta pesquisa se deve ao fato de que, no campo social, os eventos são complexos e admitem inúmeras leituras conceituais e analíticas em termos de resultado (VALIATI; FLORISSI; SCHULER, 2010). A partir da aplicação de um modelo oriundo da ciência econômica, foi possível, além de um entendimento interdisciplinar do problema social, o tratamento analítico dos efeitos do impacto social das variáveis inerentes aos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Além disso, a aplicação da técnica da econometria nesta dissertação se orienta na necessidade de se avaliar, sem viés, um modelo complexo e que permita a análise econômica, matemática e estatística de seus resultados. Para isso, utilizou-se um modelo de regressão

múltipla, que, na visão de Gujarati e Porter (2011), representa a principal ferramenta da econometria, pois permite conhecer informações sobre a significância estatística das variáveis independentes, a intensidade da associação entre um ou mais preditores e os critérios, e uma equação preditiva para uso futuro (COOPER; SCHINDLER, 2003), a partir da aplicação do método estatístico dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), que busca encontrar o melhor ajustamento para um conjunto de dados e, desta forma, minimizar a soma dos quadrados das diferenças entre o valor estimado e os dados observados, combinado à Matriz Robusta à Autocorrelação e Heterocedasticidade de Newey-West, o qual é utilizado para corrigir os erros padrão de MQO em situações de autocorrelação e heterocedasticidade (GUJARATI; PORTER, 2011).

1.3 Objetivos

Ainda, de forma a responder ao problema desta pesquisa, estabeleceu-se como objetivo geral deste trabalho: 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. Para a concretização desse objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar os grupos de tratamento e de controle dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública e verificar a existência de equivalência estatística entre os grupos;
2. Determinar, a partir da literatura pertinente, a forma funcional do modelo econométrico;
3. Estimar os parâmetros e validar o modelo econométrico determinado; e

4. Examinar os resultados dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de forma a debater e a compreender as implicações geradas, a partir da intervenção realizada.

1.4 Justificativa

Na visão de Cruz (2009), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação possui um importante papel na execução das políticas públicas educacionais, as quais visam garantir a equalização de oportunidades e um padrão mínimo de qualidade do ensino no País, haja vista sua função supletiva e redistributiva, que requer o deslocamento de recursos financeiros para outras camadas sociais e grupos da sociedade (FREY, 1999). No entanto, conforme dispõe a Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2009), os programas educacionais geridos pela Autarquia não tem sido objeto de práticas sistemáticas e contínuas de avaliações que enfatizem o impacto das suas intervenções sobre a população beneficiária da atuação pública.

Segundo Pedone (1986), a avaliação de impacto preocupa-se com as transformações sociais e econômicas geradas pelas políticas públicas nos grupos sociais atingidos pela ação pública, observando se tais consequências puderam ser previstas ou não, se foram diretas ou indiretas, se trouxeram mudanças de comportamento ou atitude, ou se foram de curto ou longo prazos. Assim, a avaliação de impacto busca colocar as preocupações redistributivas e normativas acima das preocupações de programação e de viabilidade políticas, voltando-se para os interesses mais legítimos da sociedade (PEDONE, 1986). Nesse sentido, Silva e Melo (2000) estabelecem que a avaliação de programas refere-se fundamentalmente a avaliação de seu impacto, a qual diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo, ao mesmo tempo em que se refere à “relação entre os resultados de uma intervenção ou

programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção” (BRASIL, 2010, p. 12).

Nesse sentido, neste trabalho, definiu-se como impacto social o desenvolvimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estadual e/ou distrital, a partir da assistência técnica e financeira para a reestruturação física e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, a qual está condicionada às prioridades de atendimento definidas pelo instrumento de diagnóstico do contexto educacional estabelecido pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Dessa forma, além de contribuir para o desenvolvimento do conhecimento no segmento de avaliação de políticas educacionais, acredita-se que os resultados apresentados nesta pesquisa poderão ser úteis para a Autarquia e seus gestores, no sentido de que se buscou avaliar os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública do FNDE no tocante ao seu impacto na qualidade da educação básica, a qual é representada, neste estudo, pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Além disso, espera-se que esta pesquisa conscientize os gestores públicos da necessidade de se conhecer o impacto de seus projetos e ações governamentais sobre a população beneficiária da ação pública.

1.5 Estrutura da dissertação

Este trabalho encontra-se estruturado em seis capítulos, a partir deste primeiro, de natureza introdutória. O segundo capítulo, destinado ao referencial teórico, está dividido em três seções. Na primeira, há uma breve apresentação dos elementos conceituais e de

funcionamento do Federalismo, do seu surgimento e de sua evolução no Brasil, das relações intergovernamentais brasileiras pós-Constituição de 1988 e da influência desse regime sobre o sistema educacional brasileiro e as políticas descentralizadoras da educação básica. Na segunda, são apresentadas as políticas educacionais descentralizadoras do Ministério da Educação, as quais buscam a melhoria da qualidade da educação básica brasileira, apresentada na seção seguinte, e o papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação como órgão financiador dessas políticas, com especial atenção aos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública. Por fim, na terceira, é apresentada a necessidade de avaliação do impacto da política educacional.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia da pesquisa e está estruturado em duas seções. Assim, na primeira seção foi determinada a forma funcional do modelo econométrico de avaliação do impacto, a partir de estudos empíricos e de seus respectivos métodos aplicados. Na segunda, foi especificado o modelo determinado, a partir do detalhamento de suas variáveis. O quarto capítulo, para melhor compreensão dos resultados da aplicação do modelo econométrico estabelecido, foi dividido em duas seções. A primeira seção é responsável por apresentar os principais resultados obtidos a partir da coleta de dados dos indicadores propostos. Na segunda, por sua vez, apresenta-se os parâmetros estimados para o modelo econométrico nos exercícios de 2007 e 2009 e os resultados dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública obtidos a partir da aplicação do modelo.

O quinto capítulo é destinado à verificação do cumprimento dos objetivos geral e específicos estabelecidos nesta pesquisa e à discussão dos resultados apresentados no capítulo anterior, a partir do referencial teórico construído no segundo capítulo desta

dissertação. Por fim, no sexto capítulo, apresenta-se o reconhecimento das contribuições profissionais e acadêmicas deste estudo e as limitações encontradas no decorrer da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O segundo capítulo desta dissertação foi reservado para apresentação do referencial teórico. Assim, na primeira seção, há uma breve apresentação dos elementos conceituais e de funcionamento do Federalismo, do seu surgimento e de sua evolução no Brasil, das relações intergovernamentais brasileiras pós-Constituição de 1988 e da influência desse regime sobre o sistema nacional de educação brasileiro em regime de colaboração e sobre as políticas descentralizadoras da educação básica. Na segunda seção, são apresentadas as políticas educacionais do Ministério da Educação, as quais buscam a melhoria da qualidade da educação básica brasileira, e o papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação como órgão financiador dessas políticas, com especial atenção aos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública. Por fim, na terceira seção, é apresentada a necessidade de avaliação do impacto da política educacional.

2.1 O Federalismo no Brasil

O estudo do federalismo neste trabalho justifica-se pela necessidade de se compreender a questão da colaboração entre os diferentes níveis de governo no processo de políticas públicas e ações educacionais integradas, principalmente após o advento da Constituição Federal de 1988, que redesenhou o federalismo brasileiro e as relações entre as esferas governamentais. Além disso, a investigação do impacto das políticas educacionais na

qualidade da educação básica brasileira não pode se dissociar das incumbências que esse regime federalista de 1988 impõe aos diferentes entes federados em matéria de política educacional (CURY, 2010).

Nesse sentido, esta seção está dividida em quatro partes: na primeira, há uma breve apresentação dos elementos conceituais e de funcionamento de um sistema federativo; na segunda, discute-se sobre o surgimento e a evolução do sistema federativo no Brasil; na terceira, o foco da discussão está nas relações intergovernamentais entre as esferas de governo após o advento da Constituição Federal brasileira de 1988; e, por fim, na quarta, apresenta-se a influencia da forma federalista adotada no Brasil sobre o sistema educacional brasileiro e as políticas educacionais.

2.1.1 A questão do Federalismo: conceituação e funcionamento

Em seu conceito amplo, federalismo diz respeito aos laços constitutivos de um povo e de suas instituições, construídos por meio de um consentimento mútuo e voltado a atender aos objetivos específicos, sem, todavia, indicar a perda de identidades individuais (HARMAN, 1992). Nesse sentido, Levi (1998) afirma que o federalismo deve ser tratado como uma doutrina social de caráter global que não se reduz ao seu aspecto institucional, mas comporta uma atitude autônoma para com os valores, a sociedade e o curso da história. A partir dessa perspectiva, há diversas concepções entre cientistas políticos, sociólogos e juristas sobre os atributos ideológicos, socioculturais e políticos inter-relacionados ao tema Federalismo.

Assim, sob o enfoque ideológico, Burgess (1993) enfatiza que são as motivações nacionais como valores, atitudes, crenças e interesses que embasam a existência de cada ente federativo em particular. Por outro aspecto, o sociológico, Cruz (2009) enfatiza que a escolha

pela forma federada de Estado advém da existência de diferenciações sociais e de natureza ética, religiosa, econômica e histórica, enquanto Silva (1987), a partir da perspectiva política, considera federalismo, como sendo:

O sistema que: a) defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos (estados, províncias, *Länder*, cantões) para as demais unidades territoriais; b) distribui os poderes e as funções de governo entre os governos central e regionais; c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; d) autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo; e e) oferece vários mecanismos e procedimentos para a resolução de conflitos e disputas entre os governos central e regionais, bem como entre duas ou mais unidades regionais (SILVA, 1987, p. 471).

Abrucio (2010), por sua vez, a partir de uma concepção mais generalista, manifesta que o federalismo deriva de heterogeneidades existentes em uma determinada nação, sendo estas territoriais, linguísticas, étnicas, socioeconômicas, culturais, políticas, entre outras. Ainda assim, é inegável que o Estado federado nasce de uma necessidade de organização política que centraliza parte de seu poder em um Estado derivado da união de unidades políticas preexistentes, que não aceitam ser dissolvidas em um Estado unitário (AVELAR; CINTRA, 2007).

Nesse contexto, Hamilton, Madison e Jay (2003) afirmam que o federalismo tem sua origem na fraqueza do governo criado pelos Artigos da Confederação das Treze Colônias Britânicas da América do Norte, o qual baseia seu princípio político na subordinação do órgão central ao poder dos Estados soberanos, abandonando qualquer ideia de governo nacional (LEVI, 1998). Na visão de Avelar e Cintra (2007), todas as associações políticas que reúnam muitas soberanias particulares representam, na verdade, uma falsa alternativa de organização política, pois seu funcionamento está sujeito ao direito de secessão de cada um dos Estados a qualquer tempo, da mesma forma em que são captadas por uma força centrífuga que tende a fazê-las atuar em sentido contrário ao da associação (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003).

Assim, os federalistas (2003) propõem aos Estados norte-americanos uma organização política na qual a União retivesse uma soberania residual em todas aquelas áreas nas quais fosse necessária a intervenção federal, ao invés da adoção da soberania absoluta que cada um dos Estados confederados possuía (AVELAR; CINTRA, 2007). Para isso, fez-se necessário a adoção do princípio constitucional da pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre si (LEVI, 1998), de tal forma que o governo central tenha competência sobre todo o território da federação, mas, ao mesmo tempo, não tenha competência para obrigar nenhum estado federal a realizar qualquer ação em seu território sem autorização legal (AVELAR; CINTRA, 2007).

Portanto, verifica-se que uma federação é um tipo de Estado soberano que ora se distingue das associações confederativas pelo fato de que, nesse tipo de organização territorial, estão ausentes condições mínimas que garantam sua existência efetiva (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003); ora se diferencia dos estados unitários, pela forma com que os órgãos centrais de governo incorporam unidades regionais em seu processo decisório (AVELAR; CINTRA, 2007). Nesse sentido, Paulo e Alexandrino (2007) afirmam que o que diferencia um Estado federado de um Estado unitário é a compatibilização entre a autonomia e a interdependência entre as partes que resultará na divisão de competências e na repartição de poderes entre os diversos níveis de governo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Diante disso, Abrucio (2010) destaca alguns aspectos fundamentais para o desempenho de um Estado federal: (i) a compatibilidade entre autonomia e interdependência dos entes, o que supõe a necessidade de cooperação intergovernamental e de ações voltadas à integração nacional; (ii) a garantia dos direitos federativos, por meio de uma Constituição; (iii) a instituição de arenas institucionais que garantam aos governos federal e regionais sua representação política; (iv) o controle mútuo e espaços públicos para deliberação, negociação

e decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental; e (v) a coordenação das políticas públicas de ação coletiva entre todos os entes federados.

A partir dessa perspectiva, verifica-se que o Estado será considerado federado quando a organização político-territorial de um país estiver baseada no compartilhamento tanto da legitimidade quanto das decisões coletivas entre mais de um nível governamental, ou seja, no compartilhamento da autonomia com interdependência entre as partes, resultando em uma divisão de funções e poderes entre os diferentes níveis de governo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007); enquanto que o Estado será considerado confederado quando sua forma de organização consistir na união dissolúvel de Estados soberanos, com vistas a permitir alcançar um certo grau de unidade e garantir, em certa medida, a segurança e o desenvolvimento econômico, sem, contudo, que os Estados tenham de ceder sua soberania (LEVI, 1998). Por sua vez, o Estado será considerado unitário quando existir um único centro de poder político no respectivo território, anterior e superior às instâncias subnacionais, as quais devem obedecer a uma lógica hierárquica e piramidal (ABRUCIO, 2010).

Em função dessa complexidade, existe uma grande diversidade de formas de organização federativa em diversos países do mundo (CRUZ, 2009). Para fins desta pesquisa, fez-se necessário entender o sistema federativo brasileiro e a influência do federalismo sobre a construção do Estado moderno, a partir da análise histórica e do desenvolvimento do federalismo no País e de suas bases constitucionais, haja vista que as políticas públicas educacionais são fortemente influenciadas pelo desenho institucional adotado por cada país, estando a organização territorial do poder entre os fatores institucionais com maior peso na ação estatal (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

2.1.2 O Federalismo no Brasil e suas bases constitucionais

A forma federativa de Estado é um fenômeno moderno, do século XVIII, e teve sua origem nos Estados Unidos da América, em 1787, quando a Convenção Federal norte-americana reuniu-se na Filadélfia para a elaboração de uma nova Constituição dos Estados Unidos. No entanto, antes dessa evolução constitucional, houve algumas tentativas de organização dos estados norte-americanos como a *Declaration of Rights* do Estado da Virgínia, em 1776, e o tratado internacional das ex-colônias britânicas da América do Norte, em 1781, denominado “Artigos de Confederação” (LENZA, 2007, p. 273). A partir deste tratado, os estados norte-americanos formaram a Confederação dos Estados Americanos, que consistia em um pacto de colaboração com o objetivo de defender os estados associados dos perigos externos, conservar a paz, defender o comércio e os interesses comuns, e manter a ordem interna e externa existente (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003).

A forma de organização do Estado denominada confederação consiste numa união dissolúvel de Estados soberanos, que se vinculam, mediante a celebração de um tratado, sob a regência do Direito Internacional, no qual estabelecem obrigações recíprocas e podem chegar, mesmo, a criar um órgão central encarregado de levar a efeito as decisões tomadas (PAULO; ALEXANDRINO, 2007, p. 251).

No âmbito brasileiro, o País também não surgiu como um Estado do tipo federado. Em 1822, o Brasil se tornou um país independente e, em 25 de março de 1824, foi outorgada a Constituição Política do Império do Brasil, a qual adotou a forma unitária de Estado (LENZA, 2007). No entanto, vale ressaltar que a Constituição do Império já reconhecia o papel político das províncias, ao permitir que estas unidades territoriais tivessem autonomia para legislar sobre assuntos estritamente provinciais, como educação e transporte (AVELAR; CINTRA, 2007).

Mas, com o enfraquecimento da Monarquia, em 1834, o Brasil demonstrou os primeiros indícios para a instituição de um regime federalista, a partir da assinatura do Ato

Adicional, o qual consagrou a autonomia das províncias brasileiras por meio da adoção de um modelo “semifederativo” que contemplava medidas descentralizantes como a instituição de assembleias provinciais e a divisão de receitas fiscais (CRUZ, 2009, p. 78). Contudo, somente com a Proclamação da República, em 1889, foi instituído o federalismo no Brasil (AVELAR; CINTRA, 2007). A partir de então, a primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, inspirada no federalismo norte-americano, foi promulgada, em 1891, e, em seu artigo 1º, estabelecia:

A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1891).

Na visão de Avelar e Cintra (2007), a Constituição de 1891 foi bastante generosa com suas províncias haja vista que lhes concedeu autonomia para legislar sobre assuntos que não fossem de competência da União, bem como permitiu que essas províncias controlassem o imposto sobre suas importações, o que beneficiou, desta forma, estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, os quais passaram a dominar a política brasileira nesta época (FALLETI, 2006). Esse período, que se estendeu até o início dos anos 1930, ficou caracterizado pela chamada “Política dos Governadores” (FALLETI, 2006, p. 4), pois limitava o papel do governo federal a de agente promotor do desenvolvimento econômico e social.

Todavia, em função da crise econômica de 1929 e dos diversos movimentos sociais por melhores condições de trabalho, na década de 1930, esse “federalismo oligárquico” foi derrubado e a autonomia dos estados foi muito reduzida (AVELAR; CINTRA, 2007, p. 214). Assim, em 1934, foi promulgada uma nova Constituição, a qual foi marcada pelo abandono dos ideais do liberalismo econômico e da democracia liberal presentes no texto constitucional anterior (LENZA, 2007). No entanto, no que se refere à estrutura fundamental do Estado, não

houve muitas alterações, e, assim, manteve-se a federação como a forma de organização territorial de poder na Constituinte de 1934 (PAULO; ALEXANDRINO, 2007).

Porém, em 1937, ainda sob o governo do ex-presidente Getúlio Vargas, foi outorgada uma nova Constituição intitulada “Nascer da Nova Era” (LENZA, 2007) ou “Constituição Polaca” (PAULO; ALEXANDRINO, 2007), haja vista as fortes influências dos ideais autoritários e fascistas presentes na Constituição polonesa de 1935. Surge, então, o Estado Novo, que perdura até 1945, marcado pela concentração de poder por parte do governo central (AVELAR; CINTRA, 2007). Com a derrubada de Vargas, em 1945, o regime federativo é restabelecido e, em 1946, é promulgada uma nova Constituição dando maior autonomia aos entes subnacionais. No entanto, essa dinâmica federativa exacerbou os conflitos existentes entre as elites regionais que buscavam exercer maior influência sobre o governo central (FALLETI, 2006), o que facilitou, assim, a tomada do poder pelos militares, em 1964 (AVELAR; CINTRA, 2007).

Em 1969, então, foi editada a Emenda Constitucional nº 1, que, na opinião de Paulo e Alexandrino (2007), representou uma nova Constituição Federativa do Brasil. Entre as inovações trazidas por essa Emenda estão: (i) o aperfeiçoamento de algumas instituições como o processo de elaboração da lei orçamentária e a fiscalização financeira e orçamentária dos municípios; (ii) a modificação do sistema tributário; e (iii) a previsão de criação de um contencioso administrativo tributário. Além disso, ao contrário do que aconteceu no período do Estado Novo, no regime militar houve a preservação de certa autonomia por parte dos estados, o que contribuiu para o estabelecimento do federalismo e, ao mesmo tempo, o enfraquecimento da ditadura militar (AVELAR; CINTRA, 2007).

Assim, com o fim da ditadura militar e a redemocratização do Brasil no período de 1982 a 1986, os governos estaduais ganharam força e puderam influenciar, em grande

medida, a Nova República, atingindo seu ponto máximo durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988, período no qual os entes subnacionais consolidaram o processo de descentralização de recursos tributários iniciado na década de 1970 (AVELAR; CINTRA, 2007) e fortalecido, em 1983, com a Emenda Passos Porto, que aumentou a capacidade de gastos dos municípios (LEITE; FONSECA, 2011). Cerca de cem anos após a promulgação da primeira Constituição da República Federativa do Brasil foi proclamada, em 1988, a atual Constituição Federal brasileira, a qual adotou como forma de Estado o federado, ao declarar, em seu artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel de estados, municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988).

No entanto, segundo Cruz (2009), verifica-se que o regime adotado pós-Constituição de 1988 não representa um típico Estado federado, pois, nas federações clássicas, só há um poder político central (União) e os centros regionais de poder (estados). Já a Federação brasileira é composta por quatro espécies de entes federativos dotados de autonomia, sendo duas, classificadas como entes federados típicos (União e estados), e duas, como entes federados atípicos (Distrito Federal e municípios). Além disso, na visão da autora, o pacto federativo brasileiro de 1988 foi fruto da definição da estratégia de manutenção de sua unidade, como resultado de forças centrípetas integrativas que fortalecem o federalismo cooperativo, e não de forças centrífugas desintegrativas que criam resistências à integração. Nesse sentido, observa-se que a organização federativa brasileira de 1988 diferencia-se da adotada pela Constituição de 1891, onde predominava um modelo centrífugo, com ampla autonomia para os estados, pouca cooperação entre si e um governo federal bastante fraco (LENZA, 2007).

De forma geral, a Constituinte de 1988 foi um marco na reorganização federativa brasileira, pois (i) definiu um sistema mais claro de transferências constitucionais aos entes subnacionais; (ii) transferiu as competências de condução de políticas públicas para os governos estaduais e locais, o que possibilitou aos estados, Distrito Federal e municípios o atendimento às demandas da população sob sua responsabilidade; (iii) descentralizou recursos para estados, Distrito Federal e municípios, que, a partir daí, puderam viabilizar ações inovadoras nas mais diversas municipalidades; e (iv) reservou as denominadas competências concorrentes à União, estados, Distrito Federal e municípios, principalmente, em relação à maior parte das políticas sociais (CRUZ, 2009).

Nesse sentido, Avelar e Cintra (2007) destacam os artigos 20 a 25 da Constituição de 1988 como os mais importantes para a definição do federalismo brasileiro, pois estabelecem as competências exclusivas, privativas e compartilhadas (comuns e concorrentes) entre os membros da Federação, assim como os artigos 153 a 159, que estabelecem o funcionamento do sistema tributário nacional. No entanto, na visão desses autores, a Constituinte brasileira de 1988 não conseguiu estabelecer claramente as competências federativas de seus entes federados ao descentralizar receitas, mas não encargos – descentralização política e fiscal, porém, sem acompanhar a descentralização administrativa (FALLETI, 2006) –, promovendo uma crescente sobreposição de funções em diversas áreas do setor público, assim como desigualdades territoriais na provisão de serviços e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais (ARRETCHE, 2004).

Somente a partir da segunda metade da década de 1990, com a Reforma do Aparelho de Estado, alterou-se a distribuição de competências entre governo federal, estados, Distrito Federal e municípios no texto constitucional e desenhou-se um movimento de transferência de função e gestão para estados e municípios (LEITE; FONSECA, 2011). Contudo, mesmo com

a reforma administrativa de 1995, verifica-se que esses entes federados não partem de um mesmo patamar para assunção dos encargos e responsabilidades antes a cargo da União, sendo necessário o estabelecimento de uma relação cooperativa entre os atores políticos relevantes (ABRUCIO, COUTO, 1996). Assim, a partir dessa breve análise histórica e de desenvolvimento do federalismo no Brasil, apresenta-se, a seguir, questões relacionadas à cooperação intergovernamental brasileira, tomando como base os postulados teóricos que conformam o federalismo, para, assim, discutir o sistema nacional de educação brasileiro em regime de colaboração (CURY, 2010).

2.1.3 As relações intergovernamentais no Brasil pós-Constituição de 1988

Na opinião de Avelar e Cintra (2007, p. 218), um importante aspecto para o bom funcionamento de um Estado federal é a forma como se desenvolvem as relações entre os diferentes entes federados, sendo as relações intergovernamentais o “sistema circulatório do federalismo”. Estas relações, por sua vez, sustentam-se na combinação ótima entre a autonomia e a interdependência de seus entes (ABRUCIO; 2001), o que supõe a existência de pelo menos dois níveis de governo autônomos e a necessidade de cooperação entre eles e de ações voltadas à integração nacional (ABRUCIO, 2010). Nesse sentido, Lobo (2003) define autonomia como sendo o poder intermediário entre a soberania e a submissão, pois representa a autorização constitucional dada aos entes federados para que possam tomar decisões e executar determinadas políticas autônomas que, até mesmo, podem contrastar certos limites estabelecidos pelo poder central, haja vista sua amplitude e generalidade. Interdependência, na visão de Abrucio (2001), representa a necessidade de manter os laços constitutivos da federação e, ao mesmo tempo, evitar conflitos.

No entanto, além desses fatores, nos sistemas federais contemporâneos a dinâmica das relações intergovernamentais tem na competição e na cooperação uma de suas mais importantes manifestações, pois, a competição reforça as tendências desintegrativas e assimétricas nas relações intergovernamentais, enquanto a cooperação contribui não só para reforçar os laços constitutivos da federação, mas, principalmente, para manter a natureza intrinsecamente compartilhada das políticas públicas (ABRUCIO, 2001). Nesse sentido, Hamilton, Madison e Jay (2003) manifestam que em uma federação deve haver cooperação entre seus entes, pois a sua falta resultaria em consequências inevitáveis e naturais ao sistema federativo como a fraqueza, a desordem, a desigual distribuição do peso e calamidades de guerra e um aumento inútil e insuportável nas despesas.

A história federativa brasileira, por sua vez, é marcada pela dificuldade de compatibilização dos princípios da autonomia, da interdependência, da cooperação e da competição (ABRUCIO, 2001), decorrente dos constantes movimentos de centralização/descentralização de poder vividos no País desde a época do Império e do “elevado peso da participação do poder político local nas decisões e na alocação de recursos federais, sem qualquer preocupação com uma estratégia nacional de governo” (PINTO, 2006, p. 81). Sob aquele aspecto, Avelar e Cintra (2007, p. 214) afirmam que o modelo brasileiro de descentralização caracteriza-se por um processo desorganizado, pois predominam os interesses dos municípios que atuam como “agentes predadores de um poder central enfraquecido”. Por outro lado, na opinião de Vieira (2010), são os encargos assumidos pelos municípios que tornam o processo de descentralização brasileiro desordenado, pois aqueles ultrapassam suas capacidades técnicas, prevalecendo, dessa forma, o improvisado e a informalidade, as quais impactam diretamente as políticas públicas.

Todavia, é necessário reconhecer que as relações entre federalismo e descentralização não são simples, quer seja sob o ponto de vista conceitual, quer seja sob o ponto de vista de seu funcionamento. Apesar de o federalismo estar, de certa forma, acompanhado da descentralização, ou seja, da substancial autonomia dada aos entes federados, essa não é uma condição necessária nem suficiente para a adoção da forma de Estado federado (SOUZA, 1996). Na visão de Cruz (2009), embora o federalismo pressuponha a autonomia dos entes subnacionais para gerir questões de cunho político e econômico local e, ao mesmo tempo, a soberania do governo central para representar e fazer representado os interesses de toda população, isso não significa, necessariamente, descentralização, tendo em vista que o pacto federativo é o instrumento que deve prever quais aspectos dizem respeito a cada ente federado.

Além disso, importa registrar os ensinamentos de Roversi-Monaco (1998) ao afirmar que os institutos da centralização e da descentralização em todos os ordenamentos positivos do mundo não aparecem em seu estado puro, mas, sim, na forma de um instituto jurídico imperfeito, pois, ao mesmo tempo em que se apresentam como institutos jurídicos únicos, representam princípios diferentes. Nesse sentido, para o autor, a centralização se resume a distribuir, por meio dos órgãos centrais do Estado, parcela reduzida de poder indispensável para o desenvolvimento das atividades próprias das entidades locais, enquanto que a descentralização consiste na manutenção, pelos órgãos centrais do Estado, de um mínimo de poder indispensável para desenvolver suas próprias atividades.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, entretanto, o Brasil opta por um federalismo cooperativo que busca um equilíbrio de poderes entre a União e os entes subnacionais, estabelecendo laços de colaboração por meio de atividades planejadas e

articuladas, e rejeitando, assim, o federalismo centrípeto² presente nas constituições brasileiras de 1930, 1937 e 1964, assim como o federalismo centrífugo³ presente na Velha República (CURY, 2010). Assim, em 1988, a organização federativa brasileira é alterada com o reconhecimento dos municípios como “membros integrantes da Federação” (FALLETI, 2006, p. 76) e as relações intergovernamentais entre os entes federados são (re)estabelecidas, por meio de um processo de descentralização política e fiscal de poder que busca transferir autoridade e recursos de nível central para níveis subnacionais (ROVERSI-MONACO, 1998). Nesse sentido, Streck e Moraes (2003) ressaltam que:

A federação, como estratégia de descentralização do poder político, implica uma repartição rígida de competências entre o órgão do poder central, denominado União, e as expressões das organizações regionais, mais frequentemente conhecidas por Estados-membros, sendo que estes participam naquela via representação, ou ainda – como no caso brasileiro – de um terceiro nível de competências: o *município* (STRECK; MORAES, 2003, p. 159).

No entanto, as mudanças geradas no federalismo brasileiro com o processo de descentralização pós-desenvolvimentista das políticas públicas não trouxeram, apenas, aspectos positivos para as relações intergovernamentais no País (ABRUCIO, 2001). Na verdade, a desigualdade e a diversidade entre os municípios brasileiros em termos econômicos, políticos, administrativos e sociais geraram uma ampla heterogeneidade quanto à possibilidade de assunção pelos entes subnacionais dos encargos antes de responsabilidade da União ou dos estados, sendo necessário, dessa forma, um maior fortalecimento das relações cooperativas entre os atores políticos envolvidos (ABRUCIO, COUTO, 1996).

Para superar essas adversidades, nos anos 1990, foram implementadas algumas ações em prol do fortalecimento das relações intergovernamentais brasileiras (FALLETI, 2006), como a ampliação do papel do governo federal na promoção de políticas públicas e o

² Na visão de Cury (2010), o federalismo centrípeto remete ao fortalecimento do poder da União e a uma relação de subordinação dentro do Estado Federal.

³ O federalismo centrífugo, por sua vez, se inclina ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre o da União, com vistas a prevalecer as relações de larga autonomia por parte dos Estados-membros (CURY, 2010).

estabelecimento de uma política de ajuste econômico, articulada com a diminuição do papel do Estado (CRUZ, 2009). Assim, em 1995, com a redefinição do papel do Estado, surge um novo contexto de administração pública no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1995), que se propõe a encontrar respostas aos problemas de provisão de serviços públicos, e, em particular, dos serviços sociais, a partir de mudanças na organização e no funcionamento do aparelho burocrático do Estado (KEINERT, 1994). Além disso, essa reforma administrativa busca racionalizar os recursos públicos, de forma a reduzir o papel do Estado brasileiro no que se refere às políticas sociais, e fortalecer as funções de um Estado promotor de políticas públicas articuladas com as esferas subnacionais de governo e de um Estado negociador dos processos de integração econômica (GRAEF, 2010).

Para isso, a nova vertente de gestão gerencial investe na descentralização da execução de políticas públicas para outros entes da federação – ações de caráter local e de infraestrutura –, com previsão de acompanhamento dos gastos pela sociedade, assim como propõe a desconcentração da execução dessas políticas da União para outros órgãos da mesma esfera federal e a publicização, compreendida aqui como a descentralização para organizações sociais (BRESSER-PEREIRA, 2001). Nesse sentido, na visão de Abrucio (2010, p. 49), a resposta mais bem sucedida dada ao “federalismo compartimentalizado” foi o (re)desenho das políticas públicas. Essa iniciativa teve por objetivo aumentar a interconexão entre as políticas públicas dos diversos entes federados seja em virtude da nacionalidade de determinados programas e metas, seja em função das desigualdades existentes entre os entes subnacionais, apesar da divisão constitucional existente para as ações governamentais (ABRUCIO, 2001). Outrossim, foram estabelecidos sistemas redistributivos de recursos que permitem deslocar recursos financeiros da União para outras camadas sociais e grupos da sociedade (FREY, 1999), de forma a favorecer o “bem-estar da população, o vínculo federal e os laços territoriais” (CRUZ, 2009, p. 73).

Todavia, na visão de Paula (2005), a nova administração pública gerencial de 1995 não conseguiu transcender a dicotomia entre a política e a administração, tendo em vista que sua estrutura e características dificultam a infiltração das demandas populares e uma efetiva participação social. Assim, em contraposição, a autora propõe um novo período paradigmático para a Administração Pública brasileira, a partir do Governo da Aliança Nacional-Popular (2003-2010), caracterizado por propostas e ações de vertentes societal, em função de suas potencialidades em relação à reivindicação político institucional e à integração entre a política e a administração. Segundo Paula (2005), a administração pública societal enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública e a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, as quais incluem questões culturais e participativas.

Sob essa perspectiva, verificam-se, nos últimos anos, propostas inovadoras no campo da gestão pública no País, principalmente nas esferas municipalistas, que abrigam diferentes experiências de participação social, como fóruns temáticos, conselhos de gestão tripartite, comissões de planejamento e outras formas específicas de representação (JACOBI, 2000). No entanto, na visão de Paula (2005), essas experiências ocorrem apenas em âmbito local, de forma fragmentada e desarticulada de um projeto de nível federal, não fortalecendo, dessa forma, as relações intergovernamentais brasileiras. Farah (2001), por outro lado, destaca, a partir dessas iniciativas, o estabelecimento tanto de uma nova relação entre Estado e sociedade quanto uma redefinição de esfera pública no Brasil.

Nesse sentido, na visão de Falleti (2006) a descentralização administrativa se apresenta como o tipo de reforma descentralizadora do Estado mais importante para a esfera federal, pois engloba um conjunto de políticas que transferem a responsabilidade pela administração e provisão de serviços sociais de níveis mais elevados de governo para níveis

mais inferiores, podendo, inclusive, acarretar na transferência da autoridade na tomada de decisão sobre essas políticas. Dessa forma, Falleti (2010) destaca que os governos nacionais preferem iniciar reformas descentralizadoras a partir da dimensão administrativa, seguida da dimensão fiscal e por último da dimensão política. Entretanto, na visão de Falleti (2010), é a predominância de determinados interesses territoriais no início de um processo descentralizador que determina a sequência de reformas descentralizadoras, bem como o grau dessa descentralização.

No caso brasileiro, na opinião de Oliveira (2010), o processo descentralizador implicou numa estratégia de redistribuição do poder político da esfera central para a esfera local, de forma a garantir, a cada nível de governo, a independência frente aos demais níveis; seguida, de transferência de competência tributária direta a cada uma das três esferas de governo e, indireta aos governos subnacionais; e, finalmente, de transferência de competências e funções para as esferas subnacionais de governo, tendo em vista a necessidade de se buscar maior eficácia na gestão pública e de melhorar a adequação da administração às demandas da sociedade. Nesse sentido, na visão de Avelar e Cintra (2007), no modelo descentralizador brasileiro prevaleceram os interesses locais, haja vista que a sequência de reformas descentralizadoras iniciou-se a partir da dimensão política, seguida da dimensão fiscal e, por fim, da dimensão administrativa (FALLETI, 2006).

Sob essa perspectiva, na visão de Cruz (2009), o modelo de descentralização ocorrido no Brasil pós-Constituição de 1988 corresponde ao mesmo modelo efetivado em diversos países latino-americanos, onde há a dispersão do poder central para as unidades subnacionais, a partir de um instrumento discricionário ou constitucional, como forma de redemocratização do País. Nesse sentido, pode-se dizer que o processo de descentralização brasileiro pós-Constituinte se tornou um sinônimo de democracia e de devolução à cidadania da autonomia

usurpada pelo regime militar, bem como corresponde a um processo não-centralizado⁴, tendo em vista que as competências dos entes subnacionais foram definidas no texto constitucional, não podendo, desta forma, serem centralizadas arbitrariamente pelo governo central (CRUZ, 2009). Além disso, o regime de colaboração recíproca empregado no Brasil pós Constituinte de 1988 supõe a adoção de normas e finalidades gerais que definem as competências privativas, concorrentes e comuns dos entes federados, o que torna o processo descentralizador difícil, lento e, necessariamente, negociado (CURY, 2010).

A partir da discussão obtida até aqui, nota-se que o processo de políticas públicas descentralizadas no Brasil relaciona-se com a ideia de rede de atores e arenas para além da conformação federativa clássica (LEITE; FONSECA, 2011). Nessa perspectiva, na próxima seção deste capítulo, é discutida a participação do poder público local e da sociedade nas políticas educacionais brasileiras, com base nos princípios teóricos que conformam o federalismo e a descentralização (SOUZA, 1996), para, mais adiante, discutir o impacto das ações educacionais articuladas na melhoria da qualidade da educação básica ofertada no Brasil.

2.1.4 O Federalismo e o sistema nacional de educação em regime de colaboração

A adoção do regime federalista por vários países de diferentes continentes do mundo (América, Europa, Ásia e África) reforça a ideia de que o federalismo não se constitui em uma forma política geográfica, bem como não é um fenômeno dos países desenvolvidos ou capitalistas (CRUZ, 2009), mas, sim, um sistema baseado na distribuição territorial de poder e

⁴ Sob essa perspectiva, Almeida (1995) afirma que, por ser o federalismo um sistema baseado na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo de forma que cada ente federado seja independente em sua esfera própria de ação, esse sistema se caracteriza pela não-centralização, ou seja, pela difusão dos poderes de governo entre muitos centros, nos quais a autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular.

autoridade entre níveis diferentes de governo (ALMEIDA, 1995), onde vigoram os princípios da autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federados (ABRUCIO, 2010). No entanto, a adoção de diferentes formas federalistas por esses países, as quais influenciarão o vínculo estabelecido entre seus vários níveis de governo (MORDUCHOWIEZ; ARANGO, 2010), é condicionante da origem de seus sistemas federados, das heterogeneidades existentes no país e de suas trajetórias históricas (CURY, 2010). Nesse contexto, a depender da forma federalista adotada em cada país, esta influenciará diretamente suas políticas educacionais (MORDUCHOWIEZ, 2010), como se observa no Quadro 1.

Nesse sentido, em federações do tipo centrípeto, que se inclina ao fortalecimento do poder nas mãos da União (CURY, 2010), o Estado central é responsável pelo desenho, pela implementação e pelo controle das políticas de educação, definindo, inclusive, as regras pedagógicas, as de financiamento e de gestão de todo o sistema educacional (MORDUCHOWIEZ; ARANGO, 2010). Ao contrário, nas federações do tipo centrífugo, as quais remetem ao fortalecimento do poder do estado-membro sobre o da União (CURY, 2010), as competências do Estado central sobre as políticas educacionais se limitam à regulamentação e ao controle, enquanto a gestão do ensino é delegada aos governos locais e, até mesmo, às escolas (MORDUCHOWIEZ; ARANGO, 2010). Enquanto nas federações contemporâneas do tipo cooperativo (CURY, 2010), há a coexistência de ações políticas autônomas ou compartilhadas entre os diferentes níveis de governo que permitem perseguir os objetivos comuns entre seus membros, mas, ao mesmo tempo, preservar a individualidade de cada integrante de forma a adaptar-se às características particulares de sua população e de seu território (MORDUCHOWIEZ; ARANGO, 2010).

Quadro 1 – Padrão de Federalismo (dias atuais)⁵

Particularidades do Federalismo	Países	Instância Central	Coordenação Intergovernamental
Máxima responsabilidade das instâncias locais e papel mínimo do governo central (Tipo Centrífugo)	Estados Unidos	Departamento de Educação	Não existe instância desse tipo.
	Canadá	Não existe instância central	Conselho Canadense de Aprendizagem (representantes nacionais e regionais). Conselho de Ministros da Educação (representantes regionais).
Máxima responsabilidade nas regiões/estados/províncias (Tipo Centrífugo)	Alemanha	Ministério Nacional da Educação e Pesquisa	Comissão para o Planejamento Educacional e a Promoção da Pesquisa (representantes nacionais e regionais). Conferência de Ministros da Educação e Assuntos Culturais (representantes regionais).
Quotas de responsabilidade no governo central (Tipo Cooperativo)	Argentina	Ministério da Educação	Conselho Federal de Educação (representantes nacionais e regionais).
	Brasil	Ministério da Educação	Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (representantes nacionais, regionais e municipais).
	Espanha	Ministério da Educação	Conferência Setorial de Educação (representantes nacionais e regionais).
		Ministério da Ciência e Inovação Ministério do Trabalho e da Seguridade Social	Comissões Setoriais de Diretores dos Conselhos da área respectiva (representantes nacionais e regionais).
	México	Secretaria de Educação Pública	Conselho Nacional de Autoridades Educacionais (representantes nacionais e regionais).
África do Sul	Departamento Nacional de Educação	Conselho de Ministro da Educação (representantes nacionais e regionais). Comitê de Diretores de Departamentos de Educação (representantes nacionais e regionais).	

Fonte: Adaptação de Morduchowiez e Arango (2010).

⁵ Estados federativos que se se assemelham a um estado unitário possuem pouco interesse analítico para fins deste estudo, como é o caso da Venezuela, Romênia, ex-União Soviética, Tchecoslováquia e Iugoslávia, e, por isso, não foram descritos no Quadro 1.

Assim, o regime federativo educacional brasileiro, que é influenciado pelas particularidades do federalismo desenvolvido no País (CRUZ, 2011), se organiza como um sistema nacional de educação em regime de colaboração, conforme determina a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 211: “a União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988). No que diz respeito ao seu aspecto organizativo, a Carta Magna também estabelece como será feito o atendimento educacional. Dessa forma, aos estados, cabe atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Aos municípios, compete atuar no ensino fundamental e na educação infantil, e, em especial, manter, em regime de colaboração, programas e ações voltados à educação pré-escolar e ao ensino fundamental. Por fim, à União, compete o financiamento do ensino superior e de escolas técnicas federais, bem como exercer a função supletiva e redistributiva em favor das unidades subnacionais, por meio de transferências de recursos.

No entanto, na visão de Luce e Sari (2010), cabe a legislação infraconstitucional estimular à cooperação educacional, por meio do estabelecimento de critérios, responsabilidades, garantias e incentivos aos entes federados. Nesse sentido, com a aprovação, em 1996, da Emenda Constitucional nº 14 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), apresentou-se melhor a definição legal das incumbências e da abrangência das instâncias federal, estadual, distrital e municipal de educação, bem como dos próprios estabelecimentos escolares, e a nova gestão participativa e democratizadora do ensino (TAKAHASHI, 2005). Segundo a LDB, cabe aos estados a competência de oferecer o ensino médio e colaborar com os municípios para assegurar o ensino fundamental. Aos municípios, a LDB ratifica as responsabilidades definidas pela Constituição Federal e os proíbe de atuar em outros níveis de ensino sem antes ter atendido plenamente as necessidades de sua área de competência. Quanto à União, cabe a função redistributiva na assistência

técnica e financeira aos governos subnacionais, como forma de promover a qualidade da educação e a igualdade na oferta de oportunidades educacionais (FARENZENA, 2011).

Com a publicação do Plano Nacional de Educação 2001-2010, por sua vez, surge uma nova proposta de tratar a educação em todo o território nacional, nos seus diferentes níveis e modalidades, para os próximos dez anos, a partir da elevação global do nível de escolaridade da população brasileira; da melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; da redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e da democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecidos os princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001). Nesse sentido, na visão de Ivo e Hypolito (2009), o PNE 2001-2010 realiza um diagnóstico da realidade do sistema educacional brasileiro e estabelece diretrizes e metas para um período de dez anos, caracterizando-se, assim, como uma política de Estado.

Por sua vez, cabe destacar que, todas essas iniciativas se fortalecem a partir da publicação do Plano de Desenvolvimento da Educação, em 2007, que sistematiza várias ações articuladas na busca de uma educação equitativa e de boa qualidade, como forma de promover e viabilizar o novo modelo gerencial de políticas educacionais (HADDAD, 2008) e de concretizar um novo cenário de coordenação do processo articulado de descentralização da oferta educacional no País (RODRIGUEZ, 2001). Segundo Haddad (2008, p. 8), a constituição do PDE se estrutura, não apenas sob a forma de Estado federado, onde a autonomia dos entes federativos pressupõe a repartição de competências entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas suas diferentes atividades, mas, se sobrepõe,

em matéria educacional, à forma federativa que separa os níveis e as etapas da educação, o que torna o regime de colaboração brasileiro um “imperativo inexorável”.

Nesse sentido, na visão de Morduchowicz e Arango (2010), tanto o marco constitucional quanto o infraconstitucional brasileiro delegam parte das competências relativas ao funcionamento do sistema educacional a estados, Distrito Federal e municípios, e, ao mesmo tempo, mantém quotas de responsabilidade para União. Essas responsabilidades, por sua vez, são exercidas pelo Ministério da Educação, o qual desempenha um papel único na organização nacional da educação (CURY, 2010), por meio da regulamentação geral do sistema educacional; da função supletiva e redistributiva no sentido de subsidiar e auxiliar os demais entes federados, de forma a reduzir as desigualdades sociais e econômicas; do fornecimento de assistência técnica e financeira as demais esferas de governo; e do desenvolvimento de avaliações do sistema educacional brasileiro (MORDUCHOWIEZ; ARANGO, 2010). Aqui, cabe ressaltar o papel exercido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no financiamento da educação básica que, na visão de Cruz (2011), condiciona e influencia o campo de financiamento de toda a educação brasileira.

A partir desse contexto, verifica-se que a divisão de responsabilidades existente, hoje, no Brasil, expressas tanto na Constituição de 1988 quanto nas legislações infraconstitucionais, corrobora com o reconhecimento de que não há um sistema nacional de educação efetivamente articulado no País, como são o Sistema Financeiro Nacional, o Sistema Nacional de Emprego e o Sistema Único de Saúde; mas, um sistema nacional de educação em regime de colaboração que opta por pluralizar sistemas cuja “articulação mútua será organizada por meio de uma engenharia consociativa articulada com normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas, concorrentes e comuns” (CURY, 2002, p. 173).

Nessa perspectiva, na visão de Luce e Sari (2010), as políticas educacionais descentralizadas e as ações integradas, associadas à existência de mecanismos legais e institucionais indutores da cooperação recíproca, são consideradas condicionantes da efetivação do regime de colaboração educacional existente entre os entes federativos. Dessa forma, na próxima seção deste capítulo, é apresentado o Plano de Ações Articuladas, projeto de iniciativa do Ministério da Educação em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que busca uma nova estratégia de gestão educacional compartilhada, com responsabilização das diferentes esferas governamentais em face da implementação da política nacional de educação (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

2.2 As ações articuladas do Ministério da Educação: um mecanismo de implementação da Política Nacional de Educação

O ordenamento constitucional e legal do regime de colaboração de um país confere às ações integradas as garantias jurídicas necessárias e, especialmente, estabelece os critérios, as responsabilidades e os incentivos aos diferentes níveis de governo (LUCE; SARI, 2010). Nesse contexto, na opinião de Luce e Sari (2010), o estabelecimento de um regime de colaboração pela legislação infraconstitucional de um país, equilibrado a práticas competitivas, representa um estímulo à cooperação. Entretanto, o Brasil não tem regulamentado por uma lei complementar o regime de colaboração previsto na Constituição Federal de 1988, de forma a articular, no campo educacional, as ações dos diversos níveis de governo (LUCE; SARI, 2010).

No entanto, com o advento do Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007, o Brasil conta com uma nova ferramenta de gestão administrativa denominada Plano de Ações

Articuladas, que representa um marco para o regime de cooperação intergovernamental brasileiro, por estabelecer um padrão de articulação entre o governo federal, estados, Distrito Federal e municípios em busca da elevação da qualidade da educação básica no País (ADRIÃO; GARCIA, 2008). Nesse contexto, este capítulo tem por objetivo refletir sobre o novo mecanismo de responsabilização da gestão estadual e local brasileira, a partir da publicação do Plano de Desenvolvimento da Educação, e sobre o papel do governo central como órgão responsável pela coordenação e apoio técnico e financeiro das políticas educacionais descentralizadoras, as quais ganham visibilidade com a instituição dessa nova ferramenta.

2.2.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação e as ações articuladas

No Brasil, a primeira vez que uma lei geral sobre educação foi defendida em um texto constitucional foi em 1934 (VIANNA; UNBEHAUM, 2004). A partir de então, o tema foi tratado diversas vezes pelo Congresso Nacional, entretanto, somente em 1961, foi aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961). Hoje, contudo, a Constituição Federal de 1988 e diversos normativos infraconstitucionais estabelecem que a educação brasileira é direito social e que cabe à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em regime de colaboração, a garantia do cumprimento desse direito, por meio da concretização de políticas públicas, materializadas em programas e ações articuladas, com acompanhamento e avaliação da sociedade (BRASIL, 2010).

Nesse contexto, em 2007, surge o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que sistematiza várias ações articuladas entre os diferentes níveis de governo em busca de

responder ao desafio de reduzir as desigualdades sociais e regionais da educação; melhorar a qualidade do ensino; e acompanhar e assessorar estados e municípios com baixos índices educacionais (IVO; HYPOLITO, 2009). Para isso, no entanto, o Plano se organiza em quatro eixos – educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização –, a partir de seis pilares – visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social –, e compreende mais de 40 ações e programas (SAVIANI, 2007).

A partir dessa perspectiva, Saviani (2007) sugere que o Plano de Desenvolvimento da Educação não se trata de um plano propriamente dito, mas, sim, de um conjunto de ações que se constitui em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no Plano Nacional de Educação. Entretanto, o autor ressalta a singularidade do PDE em trazer novas ações que não faziam parte do PNE 2001-2010 e tampouco se encontravam em planos anteriores. Entre estas ações, destaca-se o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual corresponde a um compromisso fundado em 28 diretrizes e um plano de metas, que compartilha competências políticas, financeiras e técnicas entre as diferentes esferas de governo (BRASIL, 2007). Além disso, o Plano de Metas procura a conjugação dos esforços entre as diferentes esferas da federação, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em prol da melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007).

Diante do exposto, observa-se que o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é um programa estratégico do PDE, que inaugura um novo regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, por meio de adesão voluntária, e que envolve a decisão política, a ação técnica e o atendimento da demanda educacional (BRASIL, 2007). Nesse sentido, na visão de Haddad (2008, p. 14), a adesão ao Plano de Metas não só representa o compromisso dos gestores públicos para com a concretização das

diretrizes e alcance das metas no plano estadual e local, mas, também, “agrega ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem”.

A implementação das diretrizes e o alcance das metas previstas no Compromisso, por sua vez, serão operacionalizadas por meio da elaboração de um mecanismo de gestão intitulado Plano de Ações Articuladas (PAR), que servirá de base para a assinatura do termo de convênio⁶ ou de cooperação⁷ entre o Ministério da Educação ou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o ente apoiado, e que terá duração de até quatro anos (ADRIÃO; GARCIA, 2008). Cabe destacar que, por meio desse instrumento, os gestores locais se comprometem com um conjunto de ações educacionais que visam o desenvolvimento da educação básica e responsabilizam-se pelo alcance das metas estabelecidas no âmbito federal, enquanto a União se compromete a transferir recursos financeiros e prestar assessoria técnica aos entes subnacionais, com prioridade para aqueles com os piores desempenhos aferidos pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que é o principal indicador de verificação do cumprimento das metas fixadas no Compromisso e, por conseguinte, da qualidade da educação básica no Brasil (BRASIL, 2007).

Apesar do PAR ser coordenado pela secretaria estadual, distrital ou municipal de educação, sua elaboração é considerada democrática e participativa, pois conta com a participação dos gestores, representantes da sociedade civil e educadores locais (BRASIL, 2007), o que vai ao encontro do novo modelo de administração pública gerencial. Nesse

⁶ Convênio é o nome dado a transferência de recursos financeiros de dotações orçamentárias e que tenha como participe órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta, de um lado, e órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal direta ou indireta, ou entidades privadas sem fins lucrativos, de outro lado, para a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou eventos de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, conforme Decreto nº 6.170/2007, artigo 1º, §1º, inciso I (BRASIL, 2007).

⁷ Termo de cooperação é o instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da administração pública federal direta, autárquica, fundação pública, ou empresa estatal dependente para outro órgão ou entidade de mesma natureza, segundo Decreto nº 6.170/2007, artigo 1º, §1º, inciso III (BRASIL, 2007).

sentido, importa registrar que a criação de um comitê local durante a implementação do PAR é condição para que o ente subnacional pleiteie a participação no programa (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

No entanto, para ser efetivada a elaboração do PAR, estados, municípios e Distrito Federal devem realizar um diagnóstico da realidade educacional local, com base nos eixos de intervenção indicados pelo Compromisso e a partir de quatro dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos (BRASIL, 2007). Cada uma dessas dimensões, por sua vez, é composta por áreas de atuação, e cada área apresenta indicadores específicos, que são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis (nível 4, situação positiva; nível 3, situação satisfatória; nível 2, situação insuficiente; e nível 1, situação crítica), caracterizando, nesse sentido, a necessidade ou não do estabelecimento de ações articuladas (BRASIL, 2007)

Assim, verifica-se que o PAR consiste em um mecanismo de implementação da política nacional de educação, a partir de um planejamento multidimensional⁸ da política de educação básica, que deve ser elaborado pelos municípios, estados e Distrito Federal, em caráter plurianual, com duração prevista de até quatro anos (BRASIL, 2011). Além disso, na opinião de Adrião e Garcia (2008), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas parecem ser um conjunto de medidas de responsabilização dos gestores locais em face da implementação da política nacional de qualificação da educação básica, assim como uma obrigação imposta à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos

⁸ O Plano de Ações Articuladas prevê o planejamento multidimensional da política educacional brasileira, a partir da combinação de quatro dimensões – gestão educacional, formação de profissionais de educação, práticas pedagógicas de avaliação e infraestrutura e recursos pedagógicos – para implementação das ações articuladas (BRASIL, 2007).

municípios de responderem às suas demandas educativas e, ao mesmo tempo, colaborarem uns com os outros na busca da melhoria da qualidade da educação básica.

2.2.2 O Plano de Ações Articuladas e a qualidade da educação básica

Como informado anteriormente, para se obter uma educação de melhor qualidade, diversas ações estão sendo implementadas pelo governo federal e, entre elas, encontra-se a busca pelo fortalecimento de um sistema educacional articulado, integrado e gerido pela União, estados, Distrito Federal e municípios (HADDAD, 2008). Para mensurar essa qualidade, em 2007, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), com o principal objetivo de estabelecer metas para as redes e escolas de ensino do País, de forma a atingir, em 2021, o nível de qualidade educacional da média dos países desenvolvidos membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (FERNANDES; GREMAUND, 2009). Nesse sentido, na visão de Fernandes e Gremaund (2009), o Índice revela-se como o principal indicador de acompanhamento das metas de qualidade fixadas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e, desta forma, seu crescimento representa a melhoria da qualidade da educação básica.

Todavia, antes de se falar em melhoria da educação básica brasileira, faz-se necessário entender o que significa qualidade. Para Haddad (2008), a qualidade da educação básica pode ser entendida como:

(...) o 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).

Nesse sentido, para mensuração da qualidade da educação brasileira, o IDEB combina, em um único indicador, informações sobre as médias de desempenho em exames

padronizados (proficiência) com dados sobre o rendimento escolar (aprovação), como forma de atender as três principais inovações trazidas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação no que se refere à avaliação da política educacional: a incorporação dos objetivos de *accountability*; a criação de um indicador sintético da qualidade da educação básica; e a definição de metas nacionais e para cada sistema de ensino (FERNANDES; GREMAUD, 2009).

Os exames padronizados correspondem às avaliações denominadas Prova Brasil e Saeb, desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A base metodológica das duas avaliações é a mesma e ambas avaliam as mesmas disciplinas, Língua Portuguesa e Matemática. Entretanto, a Prova Brasil é realizada de forma censitária nos municípios e avalia os alunos de 5º e 9º ano do ensino fundamental, enquanto o Saeb é uma avaliação amostral, representativa das redes públicas estadual, distrital e municipal e das redes privadas de todas as unidades da federação do País, que avalia o rendimento dos alunos de 5º e 9º ano do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio (BRASIL, 2011). Dessa forma, a média obtida na Prova Brasil subsidia o cálculo dos IDEBs dos municípios e a média obtida no Saeb é utilizada para o cálculo dos IDEBs estaduais e nacional.

No que se refere às informações sobre o rendimento escolar do ensino fundamental e médio (aprovação, reprovação e abandono escolar), estas são fornecidas pelo Censo Escolar, que é o instrumento responsável pelo levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional, realizado todos os anos pelo INEP, em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação e com todas as escolas públicas e privadas do país (BRASIL, 2011). Dessa forma, a combinação entre fluxo e aprendizagem no cálculo do IDEB expressa, em valores entre 0 e 10, a qualidade da educação básica no país, em âmbito nacional, estadual,

distrital e municipal. Indicadores educacionais como o IDEB são desejáveis por permitirem o monitoramento de todo o sistema educacional do País (BRASIL, 2011).

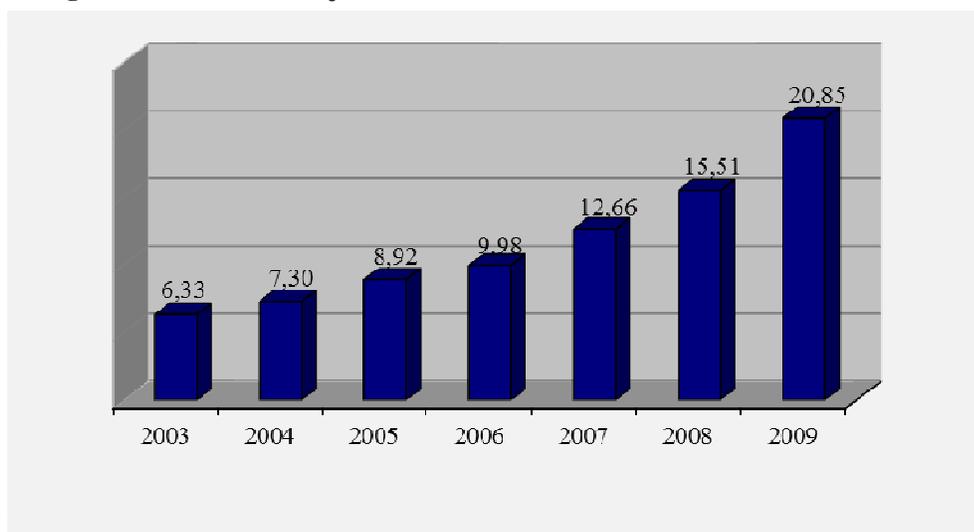
Para acompanhar a melhoria da qualidade da educação básica no Brasil, o Ministério da Educação criou um sistema de metas educacionais denominado Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Sendo assim, a partir da adesão ao Compromisso, todas as escolas e sistemas de ensino de todo o país passaram a ter índices projetados a cada dois anos, para contribuir com o atingimento da meta nacional de 6,0, em 2021 (FERNANDES; GREMAUD, 2009). Como forma de auxiliar os entes subnacionais na melhoria do IDEB, o governo federal conta com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para prestar assistência financeira e técnica aos estados, Distrito Federal e municípios que apresentam piores níveis para o Índice. Nesse sentido, importa destacar, a seguir, o papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que, na visão de Cruz (2009), representa uma importante função supletiva e redistributiva para as políticas públicas educacionais, com vistas a garantir a equalização de oportunidades e um padrão mínimo de qualidade do ensino no País.

2.2.3 O papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), criado pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, posteriormente alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), e que tem como missão prestar assistência financeira e técnica e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos (BRASIL, 2010). Sua estratégia de atuação se dá por meio do apoio técnico e do repasse de recursos financeiros, o qual se materializa em três

modalidades de assistência financeira a estados, Distrito Federal, municípios e instituições governamentais e não-governamentais afins (BRASIL, 2010). Na visão de Cruz (2009), o FNDE possui um importante papel na execução das políticas públicas educacionais, as quais visam garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino no País, haja vista sua função supletiva e redistributiva em relação às demais esferas de governo, conforme prevê o artigo 211º, da Constituição Federal de 1988.

Ressalta-se, contudo, que a Autarquia nasceu no contexto da ditadura militar, época em que foram realizados cortes nos recursos educacionais, inclusive aqueles oriundos de vinculações constitucionais (CRUZ, 2009). Sendo assim, verifica-se que desde a sua instituição, o FNDE passa por diversas transformações, entre elas, a extinção da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), em 1997, e a conseqüente incorporação de suas responsabilidades, e a extinção das Delegacias do MEC, em 1998. No entanto, foi a partir de 2003 que essas transformações se tornaram mais intensas, quando o Ministério da Educação “lançou as bases para a formação de uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais” (BRASIL, 2011, p. 15). Além disso, essas mudanças ampliaram sobremodo o raio de atuação da Autarquia, que apresentou um crescimento de aproximadamente 230% nos seus recursos orçamentários, no período de 2003 a 2009, conforme se verifica na Figura 1.

Figura 1 - Recursos orçamentários do FNDE – 2003-2009 (R\$ bilhões)

Fonte: Ministério da Educação (BRASIL, 2011).

Além disso, é por meio de ações estruturantes que compõe a política pública educacional, que o FNDE é responsável pelo financiamento da educação básica brasileira (BRASIL, 2011). Para execução dessas ações, a Autarquia utiliza três tipos de modalidades de assistência financeira. A direta, que possui critérios objetivos e bem definidos e que proporcionam melhores condições de monitoramento por parte da sociedade (CRUZ, 2011), como é o caso das ações do livro didático. A automática, que apresenta critérios de distribuição de recursos mais claros e, ao mesmo tempo, não necessita da celebração do instrumento denominado termo de convênio ou de cooperação (CRUZ, 2011), como é o caso das ações da alimentação escolar, do dinheiro direto na escola e do transporte escolar. Por fim, a voluntária, que, na opinião de Cruz (2011), embora seja um importante instrumento para viabilizar políticas de gestão presidencial, apresenta-se como a modalidade de repasse mais burocrática, além de merecer maior atenção, tendo em vista sua característica histórica de permeabilidade a questões de cunho político-partidárias.

Neste último grupo, estão presentes todas as demais ações essenciais à educação básica que necessitam da elaboração do Plano de Ações Articuladas pelos estados, Distrito

Federal e municípios e requerem a formalização de convênio. Dessa forma, a partir da criação do PAR, os estados e municípios que apresentarem os piores desempenhos na qualidade da educação básica serão objeto de assistência técnica e/ou financeira por parte do FNDE, a partir de suas ações articuladas. Nesse sentido, grande parte das ações da Autarquia fomentaram a implementação do PAR nos últimos quatro anos, como é o caso dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública (BRASIL, 2009). Além disso, segundo o FNDE, desde a instituição da ferramenta, em 2007, 5.545 municípios, 26 estados e o Distrito Federal já elaboraram o seu planejamento plurianual (BRASIL, 2011).

Nesse contexto, na próxima seção deste capítulo, são apresentados os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública, que passaram a integrar a ação planejada do FNDE, a partir da instituição, em 2007, da nova ferramenta de gestão educacional denominada Plano de Ações Articuladas.

2.2.4 Os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública

Segundo informa o Órgão Central de Planejamento e Orçamento do governo federal, toda ação de governo está estruturada em programas, os quais são orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos a partir do Plano Plurianual (BRASIL, 2011). Nesse sentido, programa pode ser definido com o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum previamente estabelecido (BRASIL, 2010). Enquanto ação representa a operação da qual resultam produtos - bens ou serviços -, que contribuem para atender ao

objetivo de um determinado programa (BRASIL, 2010). Sob essa perspectiva, verifica-se que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação executa ações educacionais, como a ação 02BP - Apoio técnico, pedagógico e financeiro à rede física escolar pública para construções, reformas, ampliações e aquisições de equipamentos e mobiliário, as quais estão vinculadas ao programa de governo 2030 denominado Educação Básica e inseridas no plano de ação governamental de médio prazo denominado Plano Mais Brasil – Plano Plurianual 2012-2015 (BRASIL, 2011).

Assim, a ação 02BP, de responsabilidade do Ministério da Educação, tem por objetivo prestar apoio técnico, pedagógico e financeiro à rede física escolar pública para construções, reformas, ampliações e aquisições de equipamentos e mobiliário, inclusive para a formação dos profissionais da educação, de forma a garantir acessibilidade e sustentabilidade socioambiental e a atender às demandas e especificidades das etapas e modalidades da educação básica (BRASIL, 2011). Além disso, esta ação está inserida no objetivo 0596 do programa Educação Básica, o qual visa elevar o atendimento escolar, por meio da promoção do acesso e da permanência a educação básica, nas suas etapas e modalidades de ensino, em regime de colaboração com os entes federados (BRASIL, 2011). Nesse contexto, observa-se que os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação recebem recursos orçamentário e financeiro dessa ação, para o seu financiamento.

Os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública, por sua vez, tem por objetivo contribuir para a ampliação e oferta de vagas da educação básica brasileira, a partir da construção de novas escolas pública adaptadas à demanda específica de cada localidade, conforme determina o Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2009). Nesse sentido, verifica-se que, desde 2004, o FNDE presta

assistência financeira complementar a projetos de construção, ampliação, reforma e aquisição de equipamentos para escolas públicas do ensino fundamental (BRASIL, 2004). A partir da publicação da Resolução CD/FNDE nº 41/2005, a Autarquia estendeu para toda a educação básica a prestação dessa modalidade de assistência (BRASIL, 2005). Enquanto, somente com a publicação da Resolução CD/FNDE nº 006/2007, o FNDE estabeleceu as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira complementar à educação infantil, por meio do Proinfância (BRASIL, 2007), conforme detalhamento do Quadro 2.

Quadro 2 – Programas de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública por modalidade de ensino

Modalidade de Ensino	Programa	Finalidade	Normatização
Educação Infantil	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).	Prestar assistência técnica e financeira aos municípios e ao Distrito Federal para aquisição de equipamentos e construção de unidades escolares específicas para o atendimento da educação infantil, por meio de padrões de construção específicos do Programa.	Resolução CD/FNDE nº 006/2007
Ensino Fundamental	Programa de Reestruturação da Rede Física Pública do Ensino Fundamental.	Prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para a construção, ampliação e reforma de unidades escolares específicas para o atendimento do ensino fundamental, a partir da adoção de projetos-padrão do FNDE.	Resolução CD/FNDE nº 56/2004
	Programa de Aquisição de Equipamentos para Rede Pública do Ensino Fundamental.	Transferir recursos financeiros para os estados, o Distrito Federal e os municípios de forma a viabilizar ações que resultem na melhoria dos índices de aprendizagem dos alunos, como a compra de móveis e equipamentos.	
Ensino Médio	Programa de Reestruturação da Rede Física Pública do Ensino Médio.	Prestar assistência técnica e financeira aos estados e ao Distrito Federal na construção, ampliação e reforma de unidade escolar para o atendimento do ensino médio.	Resolução CD/FNDE nº 41/2005
	Programa de Aquisição de Equipamentos para Rede Pública do Ensino Médio.	Transferir recursos financeiros para os estados e o Distrito Federal de forma a viabilizar ações que resultem na melhoria dos índices de aprendizagem dos alunos, como a compra de móveis e equipamentos.	

Fonte: Adaptação de Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2004; BRASIL, 2005; BRASIL, 2007).

Destarte, nos primórdios, a modalidade de assistência financeira voluntária prestada pela Autarquia para financiamento dos Programas de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos estava condicionada à solicitação por parte do ente federado, por meio da elaboração de projetos de infraestrutura das redes públicas escolares e de equipamento e mobiliário, e à elaboração de Planos de Trabalho (PTAs), conforme previa o Manual de Orientações Técnicas e Financeiras do FNDE (BRASIL, 2007). Além disso, as transferências de recursos voluntários só eram efetivadas após a celebração de convênio entre o FNDE e o ente subnacional, que, ainda, estava condicionada à disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros da Autarquia e a adimplência e a habilitação do órgão ou da entidade proponente (BRASIL, 2007).

Todavia, com a publicação do Plano de Desenvolvimento da Educação, em 2007, todos os estados, Distrito Federal e municípios passaram a estar condicionados à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do Plano de Ações Articuladas, para o recebimento de assistência técnica e financeira por parte da Autarquia, em caráter suplementar, para a construção de unidades escolares e aquisição de equipamentos, por meio dos Programas de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública (BRASIL, 2007). Além disso, para que a assistência seja prestada, faz-se necessário que os entes federados elaborem o instrumento de diagnóstico proposto pelo PAR, a fim de que se possa conhecer a situação educacional em que se encontra a rede de ensino e a necessidade de construção, melhorias ou aquisições de equipamentos para as escolas dos diversos níveis da educação básica (BRASIL, 2009).

Além disso, a partir da instituição do Plano de Ações Articuladas, o governo central ficou responsável por acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos federais na execução dos projetos e ações por parte dos governos subnacionais (ADRIÃO; GARCIA, 2008). Essa

definição normativa, por sua vez, fortalece, além da política pública, todo o seu processo político-administrativo, que se constitui em uma importante ferramenta estratégica para lidar com as transformações de cenário nos últimos anos (SARAVIA, 2006). Nesse sentido, na última seção deste capítulo, a seguir, são apresentadas as fases do processo de políticas públicas e a importância da etapa do controle ou avaliação do impacto para todo o processo.

2.3 O processo de política pública: a avaliação em destaque

As últimas décadas foram marcadas por um processo mundial de reestruturação do papel do Estado na execução de políticas públicas sociais, em especial no campo educacional – impulsionado pelas pressões de (re)democratização, pelo empobrecimento das famílias e indivíduos e pela escassez de recursos públicos (TAPIA; HENRIQUE, 1995) –, o que levou à inserção de mudanças fundamentais na relação estado-educação e introduziu movimentos de descentralização da política educacional (MOK, 2003). Essas transformações, por sua vez, exigiram dos gestores públicos o aprimoramento de suas práticas de gestão e, assim, a ação baseada no planejamento transferiu-se para a ideia de políticas públicas, sem, contudo, descartar os aspectos positivos daquele instrumento (SARAVIA, 2006). A partir de então, na visão de Saravia (2006), a descentralização e a participação democrática nas decisões políticas ficaram mais fáceis, sob a perspectiva operacional, e as demandas sociais tornaram-se possíveis.

No entanto, pode-se dizer que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Conforme afirma Rua (1998), políticas públicas são os *outputs* resultantes da atividade política e compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Para Saravia (2006, p. 28), trata-se “de um fluxo de decisões

públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”, e devem ser tratadas não somente como fatores institucionais e processuais específicos, mas, também, como um conjunto de instrumentos peculiares, composto tanto pelos atores políticos envolvidos no processo quanto pelas inter-relações existentes entre as dimensões *policy*, *politics* e *polity* da política pública (FREY, 1999). Por sua vez, na opinião de Neto (2010), política pública é uma expressão do poder público que compreende todos os poderes, todavia, só o legislador constituinte tem a capacidade de estabelecer direitos que se transformam em políticas públicas. Dessa forma, para este autor, não existem políticas públicas se não existir o reconhecimento de direitos pelo ordenamento constitucional.

Na visão de Saravia (2006), há diversas formas de estudar uma política pública e, entre elas, encontram-se os estudos do processo das políticas públicas, os quais se apresentam como uma moderna ferramenta estratégica para lidar com as incertezas decorrentes das rápidas transformações de cenário. Contudo, o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta, onde cada ator social conhece e desempenha o papel esperado, haja vista a aparente não-governabilidade das políticas e da ação governamental (SARAVIA, 2006). Nesse sentido, Frey (1999) propõe uma divisão desse processo político-administrativo em cinco fases – percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, por fim, avaliação de políticas e a eventual correção da ação –, enquanto Saravia (2006) divide o processo de política pública em sete diferentes estágios: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. A partir dessa perspectiva, observa-se que as subdivisões propostas se diferenciam gradualmente, sendo, entretanto, consideradas em todas as propostas, as etapas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (FREY, 1999).

No entanto, vale ressaltar que as fases normalmente consideradas em matéria de política pública – formulação, implementação e avaliação – necessitam de certo grau de especificação, tendo em vista que são alvos de diferentes tipos de negociação (SARAVIA, 2006). Nesse sentido, para fins deste trabalho, admite-se como etapas do processo de políticas públicas a divisão proposta por Frey (1999). Assim, o primeiro momento, diz respeito à percepção e definição de problemas, onde se faz necessário entender como, em um número infinito de possíveis campos de ação política, algumas questões se mostram apropriadas para um tratamento político e, conseqüentemente, acabam gerando uma política pública. O segundo momento, refere-se à fase da *agenda-setting*, a qual é responsável pela decisão de excluir da agenda ou adiar para uma data posterior os pleitos que, após definidos, não estão sendo inseridos na pauta política atual. O terceiro momento, por sua vez, consiste na elaboração de programas e de decisão e consiste na escolha mais apropriada entre as várias alternativas de ação. O quarto momento, implementação de políticas, refere-se ao planejamento da ação considerada mais conveniente. Por fim, o quinto momento, diz respeito à avaliação de políticas e da correção de ação (*evaluation*) e consiste na mensuração do impacto e dos efeitos colaterais indesejados da ação, de forma a oferecer subsídios para o estabelecimento de ações e programas futuros.

Dentre essas diversas etapas do processo de políticas públicas, Saravia (2006) destaca a fase da avaliação que, nos dias atuais, é a fase que mais tem se desenvolvido, pois representa o instrumento de análise mais adequado para se perceber se uma política pública está sendo implementada e, ao mesmo tempo, detectar as disparidades entre as metas estabelecidas e os resultados alcançados (CASTRO, 1989). Nesse sentido, Silva e Melo (2000) estabelecem que a avaliação de programas refere-se fundamentalmente a avaliação de seu impacto, a qual diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo, ao mesmo tempo em que se refere à “relação entre os resultados de uma intervenção ou

programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção” (BRASIL, 2010, p. 12).

Sob essa perspectiva, Pedone (1986) afirma que a avaliação de impacto preocupa-se com as transformações sociais e econômicas geradas pelas políticas públicas nos grupos sociais atingidos pela ação pública, observando se tais consequências puderam ser previstas ou não, se foram diretas ou indiretas, se trouxeram mudanças de comportamento ou atitude, ou se foram de curto ou longo prazo. Dessa forma, a avaliação de impacto busca colocar as preocupações redistributivas e normativas acima das preocupações de programação e de viabilidade políticas, voltando-se para os interesses mais legítimos da sociedade (PEDONE, 1986).

Todavia, as modificações no desenho das políticas sociais ocorridas na década de 1990 – a descentralização administrativa de programas, o aumento da participação social e a busca por maior coordenação de ações entre os diferentes níveis de governo – tornam, também, o processo de avaliação mais complexo (ANTERO, 2008). Nesse sentido, verifica-se que, apesar da avaliação de políticas públicas estar se tornando mais presentes no cotidiano dos gestores públicos, esta ainda acontece que de forma mais lenta que o necessário e de maneira desigual entre as três esferas de governo e as regiões do País (SARAVIA, 2006). No campo educacional, em especial, o Relatório de Auditoria Anual de Contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação de 2008 (BRASIL, 2009) declara que, embora os procedimentos de transferência de recursos seguidos pela Autarquia estejam em consonância com as disposições legais vigentes no País, não é possível assegurar que seus projetos e ações contribuam efetivamente para o fortalecimento das políticas públicas educacionais brasileiras,

haja vista a falta de indicadores que mensurem o impacto de seus projetos e ações na melhoria da qualidade da educação básica brasileira.

Sob esse aspecto, Frey (1999) ainda destaca que o controle do impacto das políticas públicas não tem que ser realizado apenas no final do seu processo, mas pode acompanhar suas diversas fases e conduzir a adaptações contínuas e permanentes das formas e instrumentos da ação pública e, com isso, propiciar uma reformulação ou, até mesmo, a suspensão da ação governamental. Assim, este trabalho se propôs a avaliar os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública do FNDE, em seus primeiros anos de execução, após o advento do Plano de Ações Articuladas em 2007, no tocante ao seu impacto na qualidade da educação básica, a qual é representada, neste estudo, pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Com as transformações políticas e econômicas ocorridas na década de 1980 e, sobretudo, as mudanças sociais implementadas pela Reforma do Aparelho de Estado na década de 1990, surge, no Brasil, a necessidade de fortalecimento da função de avaliação ou controle do impacto das políticas sociais, com vistas a minimizar o grau de incerteza sobre os seus resultados, a partir do conhecimento dos efeitos produzidos na sociedade por essas políticas públicas (ANTERO, 2008). Nesse contexto, no âmbito educacional, a nova ferramenta de gestão da política de educação básica instituída a partir de 2007 – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação – prevê o estabelecimento de sistemas de monitoramento e avaliação pela União do padrão de ensino oferecido pelas administrações públicas locais (ADRIÃO, GARCIA, 2008).

Entretanto, a Controladoria-Geral da União afirma que não é possível assegurar que esses projetos e ações educacionais contribuam efetivamente para o fortalecimento das políticas públicas educacionais brasileiras, haja vista a falta de indicadores de impacto (BRASIL, 2009). A partir da aplicação do método qualitativo da observação participante, o qual busca ser, além de um instrumento de captação de dados, um instrumento de modificação do meio pesquisado (SCHWARTZ; SCHWARTZ, 1995), tendo em vista que a pesquisadora envolvida na realização desta dissertação faz parte da força de trabalho do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e teve a oportunidade de capturar as tensões existentes na Autarquia, verifica-se a premência de avaliação do impacto dos projetos e ações educacionais geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que demonstre, além dos resultados da intervenção governamental, sua capacidade de sustentabilidade.

Sob essa perspectiva, este trabalho teve por objetivo verificar o impacto dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública na melhoria da qualidade da educação básica, a partir do advento do Plano de Ações Articuladas, que condicionou todas as transferências voluntárias de recursos para a educação básica e a assistência técnica da Autarquia à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração de seus respectivos PARs. Para a concretização desse objetivo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar os grupos de tratamento e de controle dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública e verificar a existência de equivalência estatística entre os grupos;
2. Determinar, a partir da literatura pertinente, a forma funcional do modelo econométrico;
3. Estimar os parâmetros e validar o modelo econométrico determinado; e

4. Examinar os resultados dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de forma a debater e a compreender as implicações geradas, a partir da intervenção realizada.

Além disso, fez-se necessária a proposição de afirmações (hipóteses), de forma a avaliar a veracidade ou falsidade das relações entre os fenômenos observados (COOPER; SCHINDLER, 2003), sendo elas:

1. Os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública impactam na qualidade da educação básica brasileira (H_0), e
2. Os grupos de controle e tratamento dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública da educação básica são equivalentes (H_1).

Todavia, a busca do impacto requer a formulação de parâmetros para se compreender o que aquele elemento significa na realidade específica (VALIATI; FLORISSI; SCHUDLER, 2010). Dessa forma, neste trabalho, definiu-se como impacto social o desenvolvimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estadual e/ou distrital, a partir da assistência técnica e financeira para a reestruturação física e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, a qual está condicionada às prioridades de atendimento definidas pelo instrumento de diagnóstico do contexto educacional estabelecido pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

A partir dessa definição, as próximas seções deste capítulo são destinadas a apresentar a forma funcional do modelo econométrico de avaliação do impacto das ações educacionais sobre a melhoria da qualidade da educação básica brasileira, a partir de estudos empíricos e

aplicação de seus modelos; e a especificar o modelo determinado, a partir do detalhamento de suas variáveis.

3.1 Proposição do modelo de avaliação

No âmbito social, nos últimos anos, diversas pesquisas científicas tem sido produzidas na América Latina, Europa e países de cultura anglo-saxônica, o que gera uma diversidade teórica e metodológica de estudos que contribuem para preencher lacunas ainda não exploradas (BORGES, 2001). Nesse contexto, para construção da metodologia desta pesquisa, buscou-se conhecer alguns destes trabalhos empíricos e seus respectivos métodos aplicados para a avaliação do impacto de programas sociais.

Assim, o primeiro estudo analisado diz respeito ao documento intitulado Ações de Combate à Pobreza Rural: metodologia para avaliação de impacto, elaborado pelo Instituto Internacional de Cooperação para Agricultura (IICA, 2007), o qual estabelece que, para avaliar o impacto de programas sociais, é preciso identificar e quantificar os efeitos produzidos por esses programas sobre a população beneficiária. Nesse sentido, Arretche (1998) afirma que o sucesso ou fracasso de um programa social em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas, só pode ser observado a partir da avaliação de seu impacto, a qual consiste no exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus resultados.

Peixoto, Andrade e Azevedo (2008), por sua vez, ao estudar o tema Prevenção e Controle de Homicídios: uma avaliação de impacto no Brasil, concluíram que avaliar o impacto de um programa social não é uma tarefa fácil, haja vista a existência de dados omitidos, ou seja, dados que não podem ser observados a partir da unidade que recebe a

intervenção nos dois estados da natureza (com e sem o benefício do programa). No mesmo sentido, Ravallion (2001) informa que o problema central da avaliação de impacto se deve a impossibilidade de observação dos resultados dos programas sociais para os participantes, caso estes não houvessem participado.

A partir dessa perspectiva, o Tribunal de Contas da União recomenda, por meio de seu Manual de Auditoria Operacional (BRASIL, 2010), que, quando se trata de estudo sobre a avaliação do impacto de programas sociais, é imprescindível que se busque um tratamento metodológico específico o qual possa estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados, comparando-os com uma estimativa do que aconteceria caso o programa não existisse. Da mesma forma, o Instituto Internacional de Cooperação para Agricultura (IICA, 2007) propõe que, para assegurar o rigor metodológico, uma avaliação de impacto sobre o bem-estar de uma população deve estimar o que teria acontecido caso o programa não houvesse existido (*counterfactual*), a partir da eliminação dos efeitos produzidos por outros fatores.

Entretanto, na visão de Campbell e Stanley (1963), embora todo esse rigor metodológico seja imprescindível, a decisão sobre o modelo de investigação a ser adotado dependerá, principalmente, do enfoque dado (quantitativo, qualitativo ou misto) e do tipo de estudo a ser realizado (exploratório, descritivo, correlacional ou explicativo), bem como da problemática a ser respondida, dos objetivos a serem alcançados e das hipóteses selecionadas. Nesse sentido, fez-se necessário definir, primeiramente, os critérios desta pesquisa.

Assim, foi estabelecido o método quantitativo para este estudo, tanto nas modalidades de coleta de informações quanto no tratamento dos dados, visto que, em princípio, este tipo de método representa a intenção de garantir a precisão dos resultados e de evitar distorções de análise e interpretação, o qual possibilita uma maior margem de segurança em relação às

inferências (RICHARDSON, 1989). No que diz respeito à coleta de dados, para realização desta pesquisa, foi utilizado o banco de dados do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) do Ministério da Educação, para a extração das informações sobre os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública nos 26 estados brasileiros e Distrito Federal, durante os exercícios de 2007 e 2009; assim como outros bancos de dados de órgãos ou entidades públicas integrantes do Sistema Estatístico Nacional (SEN), para obtenção das demais informações educacionais, sociais ou econômicas dos mesmos estados e Distrito Federal, nos respectivos anos, quais sejam: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), Número de Matrículas da Educação Básica (MAT), Produto Interno Bruto *per capita* (PIBpc) e Índice de Gini (GINI), conforme apresentado no Quadro 3.

Importa registrar, nesse sentido, que, na visão de Gracioso (2003), o SEN é um importante sistema estatístico brasileiro, ao qual podem ser atribuídas características de confiabilidade, credibilidade e perenidade no desenvolvimento de pesquisas e análise de dados, bem como já se encontra consolidado e ocupa lugar de destaque em relação aos demais órgãos estatísticos de países da América Latina. Assim, os indicadores selecionados a partir do SEN funcionarão como *proxy* (aproximação) adequada à mensuração do impacto dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública na melhoria da qualidade da educação básica da população brasileira. Enquanto os indicadores obtidos por meio do SIMEC indicarão a presença ou ausência de determinado atributo naquele estado ou Distrito Federal.

Quadro 3 – Indicadores

Indicador	Responsável	Abrangência
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)	Representa a combinação de informações dos estados e Distrito Federal sobre o rendimento escolar e o desempenho aferido em exames padronizados (inclui informações acerca da rede estadual pública, para os anos iniciais e finais do ensino fundamental e todo o ensino médio).
Número de Matrículas da Educação Básica	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)	Representa o número de matrículas efetuadas nas redes estadual e distrital de ensino, obtidas a partir do levantamento feito pelo Censo Escolar (inclui o número de matrículas efetuadas no ensino fundamental e médio da educação regular, da educação de jovens e adultos e da educação especial).
Produto Interno Bruto <i>per capita</i>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Representa a soma de todos os bens e serviços finais produzidos em cada estado ou Distrito Federal dividida pela população aferida nestas regiões.
Índice de Gini	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Representa a distribuição do rendimento mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento, das grandes regiões do País.
Escolas Apoiadas	Ministério da Educação (SIMEC)	Representa as escolas estaduais e distrital que receberam recursos do FNDE para execução dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública, por meio do Plano de Ações Articuladas, com exceção do Proinfância ⁹ .

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (BRASIL, 2011); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL, 2011); e Ministério da Educação (BRASIL, 2011).

No que se refere ao tipo de estudo desta pesquisa, foi adotado o tipo explicativo, haja vista sua característica de explicar os fenômenos que um estudo descritivo apenas observaria, bem como as causas da sua ocorrência (COOPER; SCHINDLER, 2003). Vale destacar, entretanto, que, diferentemente dos métodos adotados nas ciências sociais para as pesquisas explicativas, esta pesquisa adotou o método experimental utilizado, na maior parte das vezes, nas ciências naturais (COOPER; SCJINDLER, 2003). A escolha por esse método se deve ao fato de que, na pesquisa experimental, o pesquisador possui condições de testar hipóteses sobre algum aspecto da realidade, dentro de condições predefinidas, de forma a verificar a

⁹ O Programa Proinfância foi excluído da verificação da realização (ou não) de convênio por parte do FNDE, haja vista que os estados e o Distrito Federal não concorrem à prestação de assistência técnica e financeira por parte da Autarquia para a aquisição de equipamentos e construção de creches e pré-escolas da educação infantil.

relação de causa e efeito entre as variáveis, tendo em vista a maior garantia oferecida em função das possibilidades de controle (CAMPBELL; STANLEY, 1963).

Por sua vez, esses projetos de pesquisa experimental podem ser divididos em três tipos: experimentos puros ou verdadeiros, pré-experimentos e quasi-experimentos (CAMPBELL; STANLEY, 1963), cuja diferença primordial entre os três é “o grau de controle que o pesquisador pode exercer sobre os problemas de validade” (COOPER; SCHINDLER, 2003, p. 335). Nesse sentido, Cooper e Schindler (2003) destacam que os estudos quasi-experimentos encontram-se entre os extremos dos pré-experimentos, o qual não possui nenhum ou pouco controle sobre as variáveis, e dos experimentos puros ou verdadeiros, que utilizam a aleatorização total das variáveis.

Sob essa perspectiva, para alcançar os objetivos de estudo desta dissertação e responder à problemática proposta, optou-se por realizar um estudo quasi-experimental, por meio da utilização da técnica estatística denominada emparelhamento (COOPER; SCHINDLER, 2003) ou Pareamento por Escore de Propensão – PSM (RAVALLION, 2001). Na visão de Ravallion (2001), a técnica do PSM consiste na comparação de grupos estatísticos que apresentam características semelhantes – grupos de tratamento (indivíduos que participam ou recebem os benefícios dos Programas) e grupos de controle (indivíduos que não participam ou não recebem os benefícios dos Programas) –, de forma a estimar o impacto do tratamento por meio da diferença nos resultados médios entre os grupos (RAVALLION, 2001).

Além disso, a probabilidade de participação dos Programas na melhoria da qualidade da educação básica foi estimada por meio da aplicação da ferramenta estatística de regressão logística, que, segundo Field (2009), é uma regressão múltipla, mas com a presença de uma variável de saída categórica ordinal e de variáveis predictoras contínuas ou categóricas. Nesse

sentido, na visão de Amaral (2011), as variáveis preditas são usualmente obtidas a partir da aplicação de ferramentas de regressões múltiplas, pois permitem criar um grupo de controle e fazer com que o escore de propensão seja uma probabilidade condicional de receber um tratamento, dado um vetor de covariáveis medidas (observadas).

Como o objetivo dessa análise é estimar o valor médio da variável dependente a partir dos valores das variáveis independentes, foi estabelecida uma equação de especificação do modelo, a seguir, com a presença de uma variável categórica ordinal, variáveis escalares e uma variável *dummy* ou binária.

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n + \varepsilon \quad (1)$$

Para estimação do modelo de regressão linear múltipla, no período de 2007 e 2009, utilizou-se o método estatístico dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), de forma a encontrar o melhor ajustamento para um conjunto de dados e, assim, minimizar a soma dos quadrados das diferenças entre o valor estimado e os dados observados (os resíduos) (GUJARATI; PORTER, 2011). Todavia, um requisito para MQO é que o modelo seja linear nos parâmetros, ou seja, que as variáveis apresentem uma relação linear entre si. Assim, uma hipótese fundamental do modelo clássico de regressão linear é que os termos de erro tenham, todos, a mesma variância, caso contrário, haverá heterocedasticidade¹⁰ (GUJARATI; PORTER, 2011).

Outro requisito para o método dos Mínimos Quadrados Ordinários é que o fator imprevisível (erro) seja distribuído aleatoriamente, e que essa distribuição seja normal e independente. Assim, se a hipótese clássica de regressão linear de que os termos de erro que entram na função de regressão populacional são aleatórios ou não autocorrelacionados for

¹⁰ Heterocedasticidade, na visão de Gujarati e Porter (2011), é a violação da suposição de que todos os erros do modelo de regressão possuem variância idêntica, ou que todos os dados apresentados possuem variâncias condicionais não-constantas.

desrespeitada, há problema de autocorrelação ou correlação serial¹¹ (GUJARATI; PORTER, 2011). Nesse sentido, para corrigir os erros-padrão do MQO, não só em situações de autocorrelação, mas em casos de heterocedasticidade, foi utilizado um procedimento estatístico denominado Matriz Robusta à Autocorrelação e Heterocedasticidade (CHA) ou Matriz Robusta de Newey-West (GUJARATI; PORTER, 2011).

Entretanto, na visão de Gujarati e Porter (2011), antes da correção da autocorrelação deve vir a sua detecção. Nesse contexto, para detectar a presença de autocorrelação, aplicou-se o Teste *t* de Student. Segundo Gujarati e Porter (2011), o teste *t* serve para avaliar a significância estatística de cada uma de suas variáveis independentes ou explicativas, a partir da observação do *p-value*, o qual fornece a probabilidade de rejeitar a hipótese nula quando ela é verdadeira (erro tipo I). Assim, ao considerar um nível de significância igual a 5%, tem-se 95% de chances de aceitar a hipótese falsa (erro tipo II). Dessa forma, para fins desta pesquisa, considerou-se um valor de *p* de 0,05 e 0,1 como patamar para avaliar a hipótese nula.

Outro aspecto da avaliação do modelo MQO consiste na aplicação da estatística F, a qual segue a mesma lógica do teste *t*, porém aquela avalia a significância global dos regressores (GUJARATI; PORTER, 2011). Outrossim, é importante analisar se os valores estimados pelo modelo se ajustam realmente bem aos dados, o que pode ser feito a partir da análise do coeficiente de determinação múltiplo (R^2 e R^2 ajustado).

3.2 Especificação do modelo e de suas variáveis

¹¹ Autocorrelação ou correlação serial pode ser definida como a correlação entre integrantes de séries de observações ordenadas no tempo e no espaço, ao mesmo tempo em que pode ser atribuída pela distância, ou atraso com que se deseja medi-la (GUJARATI; PORTER 2011).

Na visão de Cooper e Schindler (2003), modelo de pesquisa pode ser definido como uma representação de um sistema que é construído para estudar alguns aspectos daquele sistema ou o sistema como um todo. Enquanto variável diz respeito a uma característica, traço ou atributo que pode ser mensurado e classificado em diversos tipos diferentes: contínuo, de controle, de decisão, dependente, dicotômico, interveniente e moderador (COOPER; SCHINDLER, 2003). Além disso, as variáveis correspondem a observações sobre um fenômeno e devem apresentar diferenças ou variações em relação ao mesmo ou outro fenômeno (RICHARDSON, 1989).

Nesse sentido, a equação estimada para este modelo de pesquisa teve a seguinte configuração:

$$\text{IDEB} = \alpha + \beta_1 \text{MAT} + \beta_2 \text{PIBpc} - \beta_3 \text{GINI} - \beta_4 \text{PAR} + \varepsilon \quad (2)$$

Onde:

1. IDEB = Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do estado ou do Distrito Federal;
2. α = intercepto;
3. β_1 , β_2 , β_3 e β_4 = coeficientes parciais de regressão ou coeficientes parciais angulares;
4. MAT = número de matrículas efetuadas pela rede de ensino estadual ou distrital;
5. PIB_{PC} = produto interno bruto *per capita* do estado ou do Distrito Federal;
6. GINI = Índice de Gini da grande região à qual pertence o estado ou Distrito Federal;
7. PAR = estado ou Distrito Federal que recebeu recurso (ou não) do FNDE, por meio do Plano de Ações Articuladas, para execução dos Programas de

Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública, com exceção do Proinfância. Essa é uma variável do tipo *dummy* para celebração de convênio junto ao FNDE; e

8. ε = erro padrão.

Assim, o Índice de Desenvolvimento da Educação, neste trabalho, representou a variável dependente do modelo, ou seja, a qualidade da educação básica brasileira. Enquanto α representou o intercepto, o qual é responsável por medir o efeito médio sobre a variável dependente, quando todas as variáveis independentes são excluídas do modelo (GUJARATI; PORTER, 2011). Os coeficientes parciais de regressão ou coeficientes parciais angulares foram representados por β_1 , β_2 , β_3 e β_4 , os quais correspondem aos regressores propriamente dito, pois medem o efeito direto ou líquido de uma unidade de variação na sua respectiva variável independente sobre a média da variável dependente, quando todas as demais variáveis independentes mantem-se constantes (GUJARATI; PORTER, 2011).

Como possíveis fatores que afetam o rendimento e a aprendizagem dos estudantes da educação básica, foram considerados como determinantes nesta investigação os indicadores Número de Matrículas da Educação Básica, Produto Interno Bruto *per capita*, Índice de Gini e Escolas Apoiadas, os quais representaram as variáveis independentes do modelo. Nesse sentido, os três primeiros indicadores funcionaram como *proxy* (aproximação) adequada à mensuração do impacto dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública na melhoria da qualidade da educação básica da população brasileira. O último, por sua vez, deu origem a variável *dummy* ou binária denominada PAR.

Nesse sentido, vale destacar os sinais dos coeficientes estimados na equação (5) e a significância estatística das variáveis independentes, conforme informa o Quadro 4. Assim,

espera-se que os coeficientes parciais de regressão das variáveis PIBpc e MAT sejam positivos e que estas variáveis apresentem significância estatística a pelo menos 10%. No que diz respeito ao regressor da variável GINI, espera-se que este seja negativo e que a variável apresente significância estatística a pelo menos 10%. Por sua vez, quanto ao coeficiente da variável *dummy* (PAR) criada para o modelo, espera-se que este seja negativo e que a variável apresente significância estatística a pelo menos 10%, haja vista o objetivo da política educacional estudada de contribuir, em caráter suplementar, para a melhoria das condições de acesso e permanência à educação básica nos estados e municípios prioritários de atendimento (BRASIL, 2007).

Quadro 4 – Coeficientes parciais de regressão

	Variáveis	Número de Matrículas (MAT)	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (PIBpc)	Índice de Gini (GINI)	Escolas Apoiadas (PAR)
2007	Sinais Esperados	Positivo (+)	Positivo (+)	Negativo (-)	Negativo (-)
	Significância a 5%	Menor que 0,05	Menor que 0,05	Menor que 0,05	Menor que 0,05
	Significância a 10%	Menor que 0,1	Menor que 0,1	Menor que 0,1	Menor que 0,1
2009	Sinais Esperados	Positivo (+)	Positivo (+)	Negativo (-)	Nulo ou Positivo (+)
	Significância a 5%	Menor que 0,05	Menor que 0,05	Menor que 0,05	Menor que 0,05
	Significância a 10%	Menor que 0,1	Menor que 0,1	Menor que 0,1	Menor que 0,1

Fonte: Autora.

No próximo capítulo são apresentados os principais resultados obtidos a partir do levantamento dos indicadores selecionados, assim como os resultados da aplicação do modelo econométrico de avaliação do impacto dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública na melhoria qualidade da educação básica brasileira. Esses resultados, por sua vez, contribuem para a reflexão, no último capítulo, dos resultados gerados a partir da estimação do modelo econométrico.

4 RESULTADOS

Como informado no capítulo anterior, os resultados obtidos a partir da aplicação de um modelo oriundo da ciência econômica, além de fornecerem um entendimento interdisciplinar do problema social, contribuem para o tratamento analítico dos efeitos do impacto social das variáveis inerentes à ação pública avaliada. De forma a facilitar a leitura e compreensão de suas informações, este capítulo foi dividido em duas seções. Assim, a primeira seção apresenta os resultados dos indicadores educacionais e econômicos, coletados a partir do SIMEC, INEP e IBGE. A segunda, por sua vez, expõe os resultados obtidos após a estimação do modelo para os exercícios de 2007 e 2009, respectivamente.

4.1 Resultados e análise dos indicadores

Nesta seção, a divulgação dos resultados dos indicadores é feita da seguinte forma: primeiro, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); segundo, o Produto Interno Bruto *per capita*; terceiro, o Número de Matrículas da Educação Básica; quarto, o Índice de Gini; e, por fim, as Escolas Apoiadas.

4.1.1 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

O primeiro indicador selecionado foi o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que, neste trabalho, representa a variável dependente do modelo, ou seja, a qualidade da educação básica brasileira. Este indicador foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2007, e sua composição fornece informações não apenas sobre o diagnóstico da situação educacional no âmbito

nacional, estadual, municipal e das escolas, mas, também, sobre a projeção das metas individuais intermediárias de forma que o Brasil atinja, em 2021, o nível de qualidade educacional da média dos países desenvolvidos membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o que, em termos numéricos, significa evoluir da média nacional de 3,8, registrada em 2005, para uma média de 6,0, na primeira fase do ensino fundamental (FERNANDES; GREMAUND, 2009).

A partir da coleta de informações sobre o indicador, observou-se que este apresenta uma série histórica de 2005 a 2011 e uma projeção de metas bienais de desempenho de 2007 a 2021, para cada rede de ensino e escola brasileira, sejam públicas ou privadas. Além disso, o indicador é calculado para todo o ensino médio e para os anos iniciais (até a quarta série) e finais (da quinta a oitava série) do ensino fundamental da educação básica. Todavia, como este trabalho se resume a verificar a qualidade da educação básica pública dos estados e Distrito Federal nos exercícios de 2007 e 2009, apresentam-se, a seguir, os resultados obtidos a partir da análise da série histórica e das metas estabelecidas para o IDEB da rede estadual de ensino, as quais estão demonstradas na Tabela 1.

Tabela 1 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e projeções para as unidades da federação (rede estadual de ensino)

Unidade da Federação	IDEB				Projeções							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Rondônia	3,3	3,5	3,8	3,8	3,3	3,5	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3
Acre	3,3	3,6	4,0	4,1	3,3	3,5	3,8	4,1	4,4	4,8	5,1	5,3
Amazonas	2,8	3,3	3,8	4,0	2,8	3,0	3,2	3,6	3,9	4,2	4,5	4,7
Roraima	3,3	3,4	3,8	3,9	3,4	3,6	3,8	4,2	4,5	4,8	5,1	5,3
Pará	2,8	2,7	3,3	3,3	2,9	3,1	3,4	3,7	4,0	4,3	4,6	4,9
Amapá	3,1	3,0	3,3	3,5	3,1	3,3	3,6	3,9	4,2	4,6	4,8	5,1
Tocantins	3,3	3,6	3,9	4,1	3,3	3,5	3,8	4,1	4,5	4,8	5,1	5,3
Maranhão	2,9	3,2	3,5	3,5	3,0	3,2	3,4	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0
Piauí	2,5	2,9	3,3	3,5	2,5	2,7	3,0	3,3	3,6	4,0	4,2	4,5
Ceará	3,0	3,3	3,7	3,8	3,0	3,2	3,5	3,8	4,2	4,5	4,7	5,0
R. G. do Norte	2,6	2,8	3,1	3,1	2,6	2,8	3,1	3,4	3,7	4,0	4,3	4,6
Paraíba	2,7	3,1	3,2	3,3	2,8	2,9	3,2	3,6	3,9	4,2	4,5	4,7
Pernambuco	2,7	2,9	3,3	3,5	2,8	3,0	3,2	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8
Alagoas	2,7	2,9	2,9	2,8	2,7	3,0	3,2	3,5	3,9	4,2	4,5	4,8
Sergipe	2,9	3,0	3,1	3,2	3,0	3,1	3,4	3,7	4,1	4,4	4,7	5,0

Unidade da Federação	IDEB				Projeções							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Bahia	2,6	2,7	3,0	3,2	2,7	2,9	3,2	3,5	3,8	4,2	4,4	4,7
Minas Gerais	4,0	4,0	4,5	4,7	4,0	4,2	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6	5,9
Espírito Santo	3,4	3,6	4,1	4,0	3,5	3,7	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2	5,4
Rio de Janeiro	3,1	3,2	3,3	3,6	3,2	3,4	3,6	3,9	4,3	4,6	4,9	5,1
São Paulo	3,9	4,0	4,4	4,5	3,9	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,8
Paraná	3,9	4,3	4,4	4,3	3,9	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,8
Santa Catarina	4,0	4,2	4,3	4,8	4,0	4,2	4,5	4,8	5,1	5,4	5,7	5,9
R. G. do Sul	3,7	3,9	4,1	4,1	3,7	4,0	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7
M. G. do Sul	3,0	3,6	3,8	4,0	3,1	3,2	3,5	3,8	4,2	4,5	4,8	5,1
Mato Grosso	3,0	3,7	4,0	4,2	3,0	3,3	3,5	3,8	4,2	4,5	4,8	5,0
Goiás	3,4	3,5	3,9	4,3	3,4	3,6	3,9	4,2	4,5	4,9	5,1	5,4
Distrito Federal	3,6	3,8	4,2	4,1	3,6	3,8	4,1	4,4	4,7	5,1	5,3	5,5

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (BRASIL, 2011).

Assim, a partir dos resultados apresentados, verifica-se que, no exercício de 2007, tanto o estado do Pará quanto do Amapá não atingiram o IDEB projetado para o ano; que os estados de Roraima, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro e Minas Gerais atingiram exatamente o IDEB estabelecido; e que os demais estados e o Distrito Federal superaram suas metas. Dentro do primeiro grupo, importa registrar o baixo desempenho do estado do Pará, o qual registrou uma queda de 5,9% no IDEB de 2007 em relação ao registrado no exercício de 2005. Enquanto que no estado do Amapá o decréscimo atingiu 2,2% no mesmo período. Com relação aos estados que apenas atingiram as metas projetadas para o IDEB, ressalta-se que todos registraram um crescimento em relação ao exercício de 2005, com destaque para o estado da Bahia que apresentou o maior crescimento dentro deste grupo. Dentro do último grupo, destacam-se os estados do Amazonas e Mato Grosso que superaram em mais de 20% as projeções do IDEB estabelecidas para 2007 e registraram, respectivamente, um acréscimo de 20,5% e 20,9% na comparação com o IDEB apurado no exercício de 2005.

No exercício de 2009, destaca-se a significativa melhora do IDEB apurado no estado do Pará, o qual aumentou 22,5% em relação ao IDEB registrado em 2007 – o maior aumento entre as unidades da federação –, e registrou uma superação de 6,5% na comparação com a projeção do período. Com relação ao estado do Amapá, observa-se um crescimento de 9,9%

no IDEB em relação a 2007, atingindo, desta forma, a projeção para o exercício. Nos estados de Alagoas, Rio de Janeiro e Sergipe, apesar da melhora dos indicadores em relação a 2007, 2,3%, 4,2% e 4,5%, respectivamente, estes não conseguiram atingir suas projeções para o período. Mais uma vez, merecem destaques os estados do Mato Grosso e Amazonas, os quais superaram suas projeções em 22,4% e 27,0%, respectivamente.

Além disso, com relação à projeção do IDEB para 2021, importa registrar o desempenho dos estados do Mato Grosso e Amazonas, os quais se encontram mais próximos de atingirem seus níveis de qualidade educacional em 2021, 5,0 e 4,7, respectivamente, e contribuir, assim, para que o Brasil atinja o nível de qualidade da média dos países desenvolvidos membros da OCDE. Por outro lado, os piores desempenhos são dos estados de Alagoas, Sergipe, Rio de Janeiro, Bahia, Amapá, Rio Grande do Norte e Pará, os quais precisam melhorar seus indicadores em 50% ou mais para atingirem suas metas de desempenho em 2021. Nesse sentido, ressalta-se que a média projetada de crescimento do indicador das unidades da federação, até 2021, é de 44,5%.

4.1.2 Número de matrículas da educação básica

O segundo indicador selecionado foi o Número de Matrículas da Educação Básica (Mat), o qual representa uma das variáveis independentes do modelo e que funcionará como *proxy* (aproximação) adequada à mensuração do impacto dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública na melhoria da qualidade da educação básica da população brasileira.

O número de matrículas da educação básica é coletado todos os anos, em âmbito nacional, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, por

meio do Censo Escolar, que é o principal instrumento de coleta de informações educacionais do País, e conta com a colaboração das secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas (BRASIL, 2011). Além de informar o número de matrículas anual da educação básica, o Censo Escolar também é responsável pelos dados sobre estabelecimentos, funções docentes, movimento e rendimento escolar, e abrange o ensino regular, a educação especial e a educação de jovens e adultos (BRASIL, 2011). Outrossim, os resultados obtidos no Censo Escolar sobre o rendimento (aprovação e reprovação) e movimento escolar dos alunos (abandono) são utilizados para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Conforme determina a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 211 (BRASIL, 1988): cabe aos estados atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Nesse sentido, considerou-se, neste trabalho, como total de matrículas efetuadas na rede de ensino estadual, as matrículas do ensino fundamental de 1ª a 4ª série e anos iniciais da educação regular e as matrículas da educação especial anos iniciais da rede estadual de ensino (Grupo 1: Ensino Fundamental Anos Iniciais); as matrículas do ensino fundamental de 5ª a 8ª séries e anos finais da educação regular, as matrículas do ensino fundamental da educação de jovens e adultos presencial, as matrículas do ensino fundamental da educação de jovens e adultos semi-presencial, as matrículas do ensino fundamental anos finais da educação especial e as matrículas do ensino fundamental da educação especial de jovens e adultos da rede estadual (Grupo 2: Ensino Fundamental Anos Finais); e as matrículas do ensino médio da educação regular, as matrículas do ensino médio da educação de jovens e adultos presencial, as matrículas do ensino médio da educação de jovens e adultos semi-presencial, as matrículas do ensino médio da educação especial e as matrículas do ensino médio da educação especial de jovens e adultos da rede estadual (Grupo 3: Ensino Médio), conforme demonstram o Quadro 5 e a Tabela 2.

Quadro 5 – Matrículas da rede estadual de ensino por modalidade de ensino

Modalidade de Ensino	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
	Ensino Fundamental Anos Iniciais	Ensino Fundamental Anos Finais	Ensino Médio
Ensino Regular:	Matrículas do ensino fundamental de 1ª a 4ª série e anos iniciais.	Matrículas do ensino fundamental de 5ª a 8ª séries e anos finais.	Matrículas do ensino médio.
Educação de Jovens e Adultos	Não disponível.	Matrículas do ensino fundamental da educação de jovens e adultos presencial.	Matrículas do ensino médio da educação de jovens e adultos presencial.
		Matrículas do ensino fundamental da educação de jovens e adultos semi-presencial.	Matrículas do ensino médio da educação de jovens e adultos semi-presencial.
Educação Especial	Matrículas da educação especial anos iniciais da rede estadual.	Matrículas do ensino fundamental anos finais da educação especial.	Matrículas do ensino médio da educação especial.
		Matrículas do ensino fundamental da educação especial de jovens e adultos.	Matrículas do ensino médio da educação especial de jovens e adultos.

Fonte: Adaptação de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (BRASIL, 2011).

Tabela 2 – Número de matrículas da educação básica

Unidades da Federação	Ensino Fundamental Anos Iniciais (1ª a 4ª série)		Ensino Fundamental Anos Finais (5ª a 8ª série)		Ensino Médio	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009
	Rondônia	62.382	55.604	113.490	117.547	81.824
Acre	49.128	49.863	56.950	59.989	39.502	42.555
Amazonas	120.932	113.884	211.998	210.357	160.615	170.718
Roraima	28.716	23.036	37.192	37.695	23.491	21.228
Pará	135.452	110.582	277.448	244.736	375.639	362.823
Amapá	47.104	45.399	59.110	60.055	38.225	40.006
Tocantins	59.862	56.168	59.110	89.149	38.225	71.086
Maranhão	72.084	60.040	176.356	158.045	297.461	306.098
Piauí	64.112	54.299	176.356	102.456	297.461	165.750
Ceará	17.936	10.099	176.356	140.682	297.461	399.996
R. G. do Norte	72.910	62.488	143.597	121.131	141.676	140.344
Paraíba	96.071	80.152	143.597	161.259	141.676	151.242
Pernambuco	100.060	74.795	423.893	392.220	391.457	401.522
Alagoas	45.181	36.404	117.073	105.157	111.927	121.340
Sergipe	55.840	48.716	88.093	85.795	85.872	82.129
Bahia	93.250	53.611	536.148	486.204	719.856	698.324
Minas Gerais	620.118	561.688	1.081.738	1.039.214	834.137	836.713
Espírito Santo	53.641	49.616	105.293	103.628	147.934	144.948
Rio de Janeiro	142.185	90.947	508.635	503.239	659.058	670.083
São Paulo	980.998	852.116	2.091.998	2.013.835	1.926.238	1.871.340
Paraná	26.877	19.933	803.167	787.015	498.062	484.842
Santa Catarina	171.271	153.244	283.452	269.504	256.886	247.011
R. G. do Sul	353.354	324.390	462.608	422.083	437.438	405.382

Unidades da Federação	Ensino Fundamental Anos Iniciais (1ª a 4ª série)		Ensino Fundamental Anos Finais (5ª a 8ª série)		Ensino Médio	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009
M. G. do Sul	63.376	60.908	129.969	120.285	109.445	106.599
Mato Grosso	96.942	83.927	177.074	175.904	164.146	165.495
Goiás	76.639	57.012	313.706	271.354	276.044	261.341
Distrito Federal	173.532	181.203	171.991	169.371	101.930	106.226

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (BRASIL, 2011).

A partir da coleta de informações sobre o número de matrículas da educação básica ofertada pela rede estadual de ensino, observa-se que, no exercício de 2007, os anos finais do ensino fundamental foram responsáveis pela maior parte das matrículas efetuadas (41,6% do total de matrículas da rede estadual de ensino); seguido do ensino médio (40,3% do total); e, por fim, dos anos iniciais do ensino fundamental (18,1% do total). Os estados que registraram o maior número de matrículas em todas as modalidades foram São Paulo e Minas Gerais, os quais foram responsáveis, respectivamente, por 23,3% e 11,8% do total de matrículas. Com relação ao exercício de 2009, verifica-se que o ensino médio foi responsável por 42,0% do total de matrículas da educação básica ofertada pela rede estadual de ensino. Os anos finais do ensino fundamental foram responsáveis por mais de 8,4 milhões de matrículas, o que representou 41,4% do total. Os anos iniciais do ensino fundamental, por sua vez, foram responsáveis por apenas 16,5% do total de matrículas. Mais uma vez, destacam-se as matrículas efetuadas nos estados de São Paulo e Minas Gerais, em todas as suas modalidades, que representaram, respectivamente, 23,2% e 12,0% do total registrado.

Além disso, ressalta-se o crescimento no número de matrículas registrado nos anos iniciais do ensino fundamental no estado de Goiás e no Distrito Federal em 2009, quando comparado ao exercício de 2007. Com relação aos anos finais do ensino fundamental, nota-se um aumento no número de estados que registram um crescimento no mesmo período: Roraima, Amapá, Rondônia, Acre, Paraíba e Tocantins. O estado de Goiás e o Distrito Federal, por sua vez, registram uma queda para esta modalidade de ensino no período (13,5% e 1,5%). No que diz respeito ao ensino médio, verifica-se uma variação positiva em mais da

metade dos estados brasileiros no exercício de 2009. No entanto, os estados do Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraná, São Paulo, Bahia, Pará, Santa Catarina, Sergipe, Goiás, Rio Grande do Sul, Roraima e Piauí registraram, neste período, uma queda no número de matrículas do ensino médio que variaram entre 0,9% e 44,3%.

4.1.3 Produto Interno Bruto *per capita*

O terceiro indicador selecionado foi o Produto Interno Bruto *per capita*, o qual, também, representa uma das variáveis independentes e funcionará como *proxy* (aproximação) do modelo. O PIB é uma medida econômica calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), o qual representa a soma de todos os bens e serviços finais produzidos em um país, estado ou região, durante um determinado período de tempo (BRASIL, 2011). O PIB *per capita*, por sua vez, corresponde ao PIB dividido pela população. Nesse sentido, quanto maior for o PIB *per capita*, maior será o desenvolvimento do país, estado ou região. Além disso, importa registrar que o PIB *per capita* foi o primeiro indicador utilizado para medir a qualidade de vida de um país, sendo substituído, nos dias atuais, por indicadores como o Coeficiente/Índice de Gini e o Índice de Desenvolvimento Humano, pois estes revelam, de forma mais precisa, o perfil da distribuição de renda em um país ou região (BRASIL, 2011).

Assim, a partir da análise das informações sobre o Produto Interno Bruto *per capita* das unidades da federação brasileira, conforme aponta a Tabela 3, observa-se, em primeiro lugar, que há uma variação superior a 700% entre os valores registrados pelos estados, tanto no exercício de 2007 quanto de 2009, conforme se verifica na Tabela 6. Essa enorme variação

se deve, especialmente, a distância apurada entre os PIBs *per capita* registrados no Distrito Federal, R\$ 40,70 mil e R\$ 50,44 mil em 2007 e 2009, respectivamente, e os PIBs *per capita* registrados no estado do Piauí, R\$ 4,66 mil e R\$ 6,05 mil nos mesmos períodos. Nesse sentido, importa registrar que, em 2007 e 2009, o Distrito Federal e os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná e Mato Grosso foram responsáveis por mais de 50% da soma de todos os PIBs *per capita* dos entes da federação. Além disso, nota-se que esses estados estão concentrados na região centro-sul do País.

No entanto, verifica-se que, em 2009, os maiores aumentos registrados no indicador em relação ao exercício de 2007 ocorreram nos estados de Rondônia, Piauí, Mato Grosso, Tocantins, Roraima, Goiás e Ceará, os quais superaram, em algum caso, o acréscimo de 30% no PIB *per capita* e, em outros, de 25%. O Distrito Federal e os estados de Mato Grosso, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Espírito Santo, por sua vez, sofreram um reajuste médio de 17,4%, sendo liderado pelo acréscimo de 27,6% no estado do Mato Grosso e limitado ao reajuste de 6,3% no estado do Espírito Santo.

No que diz respeito às médias registradas entre as unidades da federação, verifica-se que estas atingiram R\$ 12,24 mil e R\$ 14,60 mil em 2007 e 2009, respectivamente, estando próximas aos PIBs *per capita* registrados, em 2007, nos estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul e, em 2009, nos estados do Amazonas, Goiás e Minas Gerais. Em relação aos indicadores que se encontram acima das médias, destacam-se os registrados no Distrito Federal e nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, os quais superaram em mais de 50% as médias apuradas nos exercícios de 2007 e 2009. Por outro lado, os PIBs *per capita* apurados nos estados da Paraíba, Alagoas, Maranhão e Piauí, em 2007, apresentam resultados entre 50% e 60% piores que a média dos entes estaduais registradas no período. Enquanto que, no

exercício de 2009, os piores desempenhos ficam a cargo dos estados de Alagoas, Maranhão e Piauí.

Tabela 3 - Produto Interno Bruto *per capita*

Unidades da Federação	Produto Interno Bruto <i>per capita</i>	
	2007	2009
Rondônia	10.319,98	13.455,56
Acre	8.789,49	10.687,45
Amazonas	13.042,83	14.620,94
Roraima	10.534,08	13.270,47
Pará	7.006,81	7.859,19
Amapá	10.253,74	11.816,60
Tocantins	8.920,73	11.277,70
Maranhão	5.165,23	6.259,43
Piauí	4.661,56	6.051,10
Ceará	6.149,03	7.686,62
R. G. do Norte	7.607,01	8.893,90
Paraíba	6.097,04	7.617,71
Pernambuco	7.336,78	8.901,93
Alagoas	5.858,37	6.728,21
Sergipe	8.711,70	9.787,25
Bahia	7.787,40	9.364,71
Minas Gerais	12.519,40	14.328,62
Espírito Santo	18.002,92	19.145,17
Rio de Janeiro	19.245,08	22.102,98
São Paulo	22.667,25	26.202,22
Paraná	15.711,20	17.779,11
Santa Catarina	17.834,00	21.214,53
R. G. do Sul	16.688,74	19.778,39
M. G. do Sul	12.411,18	15.406,96
Mato Grosso	14.953,58	19.087,30
Goiás	11.547,68	14.446,68
Distrito Federal	40.696,08	50.438,46

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL, 2011).

4.1.4 Índice de Gini

O Índice de Gini diz respeito ao quarto indicador selecionado que, também, representa uma das variáveis independentes e funcionará como *proxy* (aproximação) do modelo. O Índice ou Coeficiente de Gini, assim como o Produto Interno Bruto *per capita*, é uma medida econômica de renda, porém, aquele revela o perfil mais preciso sobre a distribuição de

renda de um país ou região e, desta forma, é utilizado para mensurar o bem-estar econômico desfrutado por uma população (BRASIL, 2008). Além disso, o Coeficiente de Gini consiste na atribuição de um valor entre zero e um, onde zero corresponde à completa igualdade de renda e um, à completa desigualdade (BRASIL, 2008).

Para fins deste trabalho, utilizou-se o Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento, apresentado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL, 2008). Também, optou-se por considerar os valores apurados para as regiões do Brasil como os valores de seus respectivos estados e Distrito Federal, haja vista a indisponibilidade dessas informações por unidades da federação, para o período requerido, conforme apresentado na Tabela 4.

Tabela 4 - Índice de Gini das grandes regiões segundo unidades da federação

Unidades da Federação	Índice de Gini	
	2007	2009
Rondônia	0,507	0,501
Acre	0,507	0,501
Amazonas	0,507	0,501
Roraima	0,507	0,501
Pará	0,507	0,501
Amapá	0,507	0,501
Tocantins	0,507	0,501
Maranhão	0,539	0,535
Piauí	0,539	0,535
Ceará	0,539	0,535
R. G. do Norte	0,539	0,535
Paraíba	0,539	0,535
Pernambuco	0,539	0,535
Alagoas	0,539	0,535
Sergipe	0,539	0,535
Bahia	0,539	0,535
Minas Gerais	0,510	0,500
Espírito Santo	0,510	0,500
Rio de Janeiro	0,510	0,500
São Paulo	0,510	0,500
Paraná	0,505	0,489
Santa Catarina	0,505	0,489
R. G. do Sul	0,505	0,489
M. G. do Sul	0,564	0,554
Mato Grosso	0,564	0,554

Unidades da Federação	Índice de Gini	
	2007	2009
Goiás	0,564	0,554
Distrito Federal	0,564	0,554

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Assim, a partir da análise das informações do indicador, registra-se que a região que apresentou pior distribuição de renda, nos exercícios de 2007 e 2009, foi a região Centro-Oeste do Brasil, que inclui os estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás e o Distrito Federal. No entanto, verifica-se uma singela melhora de 1,8% no indicador registrado para a região Centro-Oeste em 2009, quando comparado a 2007. Por outro lado, a região que apresentou melhor distribuição de renda, em 2007, segundo informações do indicador, foi a Sul, a qual compreende os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Em 2009, esta região apresentou, ainda, uma melhora de 3,2% no Índice de Gini, permanecendo, desta forma, como a região que apresenta melhor distribuição de renda no País.

A região Norte, a qual compreende os estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá e Tocantins, em 2007, configurava-se como a segunda região do País com melhor distribuição de renda, conforme informa o Índice de 0,507 para o período. Contudo, em 2009, o indicador obteve uma melhora pouco expressiva de 1,2%, passando a região para a terceira colocada no *ranking* das grandes regiões brasileiras. A região Sudeste, por sua vez, onde estão localizados os estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, estava classificada, em 2007, como a terceira colocada no *ranking*, entretanto, a melhora de quase 2,0% no indicador transferiu a região para a segunda colocada em 2009. Por fim, no caso da região Nordeste, que compreende os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, apesar da redução do Índice de Gini que passou de 0,539 em 2007 para 0,535 em

2009, esta se manteve como a quarta região do País em termos de distribuição de renda, no exercício de 2009.

Contudo, apesar da melhora do indicador nas diversas regiões do Brasil no exercício de 2009, nota-se que a média de 0,519 registrada pelas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul para o indicador ainda se apresenta alta, quando comparada aos Índices registrados por alguns países do mundo, quais sejam: Argentina 2007 – 0,49; China 2007 – 0,47; e Estados Unidos da América 2007 – 0,45 (BRASIL, 2008).

4.1.5 Escolas apoiadas

O último indicador selecionado denomina-se Escolas Apoiadas, que representa a variável *dummy* ou binária do modelo. Este indicador, por sua vez, corresponde ao indicador de nº 506 (Unidades Conveniadas para Reforma/Ampliação e Construção pelo PAR Plano de Metas) do Painel de Controle do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) do Ministério da Educação, o qual tem por objetivo mensurar o número de escolas conveniadas (apoiadas) para a construção e/ou reforma/ampliação de unidades escolares por meio do Plano de Ações Articuladas do Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2011).

Com base nas informações apresentadas pelo indicador, conforme se verifica na Tabela 5, e nos dados referentes aos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, observa-se que, em 2007, 20 estados – Rondônia, Acre, Amazonas, Pará, Amapá, Tocantins, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás –

firmaram 34 convênios com o governo federal para a construção ou reforma/ampliação de 661 unidades escolares em suas esferas federativas. Em 2009, 5 estados – Piauí, Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul – firmaram 9 convênios para a construção e/ou reforma/ampliação de 105 unidades escolares.

Tabela 5 - Escolas apoiadas pelo FNDE

Unidades da Federação	PAR			
	Quantidade de Convênios Firmados		Quantidade de Escolas Apoiadas	
	2007	2009	2007	2009
Rondônia	1	-	20	-
Acre	1	-	22	-
Amazonas	1	-	30	-
Pará	1	-	17	-
Amapá	1	-	29	-
Tocantins	2	-	32	-
Maranhão	2	-	63	-
Piauí	2	2	16	39
Ceará	3	-	34	-
R. G. do Norte	1	-	18	-
Paraíba	2	-	22	-
Pernambuco	1	3	15	35
Alagoas	1	-	5	-
Sergipe	1	-	16	-
Bahia	3	1	147	11
Rio de Janeiro	-	1	-	2
Paraná	1	-	13	-
R. G. do Sul	3	-	34	-
M. G. do Sul	3	-	37	-
Mato Grosso	2	2	50	18
Goiás	2	-	41	-

Fonte: Ministério da Educação (BRASIL, 2011).

Os convênios pactuados em 2007 totalizaram um investimento de R\$ 314,22 milhões – o que inclui os valores transferidos pelo governo federal e os valores das contrapartidas financeiras dos entes federais, que são estabelecidas de acordo com a capacidade financeira da entidade beneficiária – e foram destinados à construção de 269 escolas do nível fundamental, à reforma e/ou ampliação de 247 escolas do ensino fundamental e à construção de 145 escolas do ensino médio. No exercício de 2009, por sua vez, os convênios totalizaram um investimento de R\$ 128,89 milhões e foram destinados à construção de 6 escolas do nível

fundamental, à reforma e/ou ampliação de 58 escolas do ensino fundamental e à construção de 41 escolas do ensino médio.

Da totalidade dessas escolas construídas ou reformadas/ampliadas nos exercícios de 2007 e 2009, apenas uma foi realizada a partir de projeto realizado pela entidade beneficiária, enquanto que as demais utilizaram projetos ofertados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, quais sejam: Projeto Espaço Educativo Urbano de 12 salas; Projeto Espaço Educativo Urbano de 10 salas; Projeto Espaço Educativo Urbano de 8 salas; Projeto Espaço Educativo Urbano e Rural II de 6 salas; Projeto Espaço Educativo Urbano e Rural II de 4 salas; Projeto Espaço Educativo Rural de 2 salas; e Projeto Espaço Educativo Rural de 1 sala (BRASIL, 2011).

Ao considerar a totalidade dos recursos conveniados em 2007, destaca-se que 74,0% foram transferidos pelo FNDE, aos entes beneficiados, até meados de 2012, na medida em que as etapas pré-determinadas das obras fossem sendo concluídas. Entre os convênios celebrados em 2009, verifica-se que, até julho de 2012, 81,6% do total de recursos já haviam sido transferidos pela Autarquia. Nesse sentido, importa registrar que, a maior parte dos convênios pactuados em 2007 tem vigência até o final de 2012, enquanto que todos os convênios firmados em 2009 tem vigência até 2013.

4.2 Resultados e análise da aplicação do modelo

Com vistas a responder ao problema desta pesquisa, estabeleceu-se como objetivo geral deste trabalho: 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. Para isso, foram coletadas

informações sobre a qualidade da educação básica dos estados e Distrito Federal, o número de matrículas da rede estadual do ensino fundamental e médio, o Produto Interno Bruto *per capita* por unidade da federação, a distribuição de renda por grandes regiões do País e as escolas estaduais e distrital apoiadas pelo governo federal, por meio do Plano de Ações Articuladas, com recursos dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública, todos nos exercícios de 2007 e 2009.

Em seguida, as informações sobre a participação dos estados e/ou Distrito Federal nos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública foram distribuídas em dois grupos: o primeiro, denominado grupo de beneficiários dos Programas (grupo de tratamento) e o segundo, grupo de não beneficiários dos Programas (grupo de controle). Para compor a amostra do grupo beneficiários dos Programas, foram selecionados, no respectivo ano de análise, 2007 ou 2009, os estados e/ou Distrito Federal que elaboraram seus respectivos Planos de Ações Articuladas e, desta forma, receberam recursos da União para o financiamento da construção e/ou reforma/ampliação de unidades escolares da rede estadual do ensino fundamental e médio. Por outro lado, para compor a amostra do grupo não beneficiários dos Programas, foram selecionados os estados e/ou Distrito Federal que, nos mesmos períodos analisados, não receberam recursos da União, por meio do Plano de Ações Articuladas, para o financiamento da construção e/ou reforma/ampliação de unidades escolares da rede estadual do ensino fundamental e médio.

Para estimar os parâmetros do modelo de avaliação do impacto dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública na qualidade da educação básica brasileira, utilizou-se a equação de regressão múltipla (2) descrita no capítulo 3 desta dissertação. No entanto, como se trata de um modelo de avaliação de impacto na melhoria da qualidade da educação básica brasileira, fez-se necessário conhecer, primeiro,

se os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública, no exercício de 2007, impactam (ou não) na qualidade da educação básica; em seguida, se os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública, no exercício de 2009, impactam (ou não) na qualidade da educação básica, para, por fim, verificar a contribuição (ou não) dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública na melhoria da qualidade da educação básica brasileira.

4.2.1 Aplicação do modelo: exercício de 2007

A partir da estimação do modelo de regressão múltipla com cinco variáveis e aplicação do método estatístico dos Mínimos Quadrados Ordinário (MQO), combinado à Matriz Robusta à Autocorrelação e Heterocedasticidade (CHA), para o exercício de 2007, obtém-se as seguintes informações (Ver Tabela 6):

$$IDEB_{2007} = \alpha + \beta_1 Mat_{2007} + \beta_2 PIBpc_{2007} - \beta_3 Gini_{2007} - \beta_4 PAR_{2007} + \varepsilon \quad (3)$$

$$IDEB_{2007i} = 5,6631 + 0,0000000730 Mat_i + 0,0000368 PIBpc_i - 5,3502 Gini_i + 0,0543 PAR_i \quad (4)$$

Tabela 6 – Coeficientes parciais de regressão – 2007

Variáveis	β	Erro-padrão	Estatística <i>t</i>	Significância <i>t</i>
MAT	0,0000000730	0,0000000393	1,8555	0,0770
PIBpc	0,0000368	0,0000125	2,9508	0,0074
GINI	- 5,3502	4,4979	-1,1895	0,2469
PAR	0,0543	0,2172	0,2502	0,8048
Estatística F =	4,2728			
Significância F =	0,0104			
R^2 =	0,4372			
$R^2_{ajustado}$ =	0,3349			

Fonte: Autora.

Primeiro, com base no teste amostral de significância, a um nível de 5% e 10%, conforme informa o Quadro 6, não foram encontradas evidências para aceitar a hipótese nula de que os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública impactam na qualidade da educação básica brasileira, no período analisado. Por outro lado, é possível aceitar a hipótese alternativa de que os grupos de tratamento e controle dos Programas de Reestruturação física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública são equivalentes. Nesse sentido, a população estadual que foi beneficiada com recursos do FNDE para construção e/ou reforma/ampliação de unidades escolares da rede estadual de ensino fundamental e médio assemelha-se, estatisticamente, a população não beneficiada.

Por sua vez, a variável PIBpc apresentou significância a 5% e 10%, o que demonstra que esta produziu efeitos na qualidade da educação básica brasileira (IDEB), em 2007. No que diz respeito à variável MAT, verifica-se que esta contribuiu para com a qualidade da educação básica no período analisado, ao considerar um nível de significância a 10%. Esses resultados informam que, na medida em que a variável PIBpc e/ou a variável MAT aumenta, a qualidade da educação também melhora. Por outro lado, a variável GINI não apresentou significância estatística a 5% e 10%, demonstrando, desta forma, não impactar, estatisticamente, na qualidade da educação básica brasileira (Ver Quadro 6).

Quadro 6 – Significância *t* das variáveis explicativas – 2007

Variáveis		MAT	PIBpc	GINI	PAR
Significância <i>t</i>		0,0770	0,0074	0,2469	0,8048
IDEB 2007	Significativo a 5%	Não	Sim	Não	Não
	Significativo a 10%	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Autora.

Em seguida, ao analisar a equação (4), verifica-se que os coeficientes parciais de regressão das variáveis MAT e PIBpc foram positivos, enquanto o coeficiente da variável

GINI foi negativo, atendendo a expectativa para o período. No que diz respeito à variável PAR, verifica-se que o coeficiente de regressão foi positivo no período analisado, contrariando, desta forma, a expectativa (Ver Quadro 7). Essa constatação, associada a não significância estatística da variável, demonstra que, sob o ponto de vista da econometria, no exercício de 2007, os recursos investidos nos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública não foram destinados aos estados que deveriam ser priorizados pela política.

Quadro 7 – Sinais dos coeficientes parciais de regressão – 2007

Coeficiente Parcial de Regressão	Número de Matrículas (MAT)	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (PIBpc)	Índice de Gini (GINI)	Escolas Apoiadas (PAR)
Sinal Registrado	Positivo (+)	Positivo (+)	Negativo (-)	Positivo (+)
Expectativa	Positivo (+)	Positivo (+)	Negativo (-)	Negativo (-)

Fonte: Autora.

Com o uso de uma variável educacional (número de matrículas da educação básica), duas econômicas (Produto Interno Bruto *per capita* e Índice de Gini) e uma binária (escolas apoiadas), o modelo econométrico da equação (4) foi capaz de explicar 0,4372 ou 43,7% do comportamento da variável dependente, conforme apontado pelo o coeficiente de determinação múltiplo (R^2). Ao considerar a variação simultânea desses coeficientes de regressão ($R^2_{ajustado}$), observa-se que o modelo foi capaz de explicar 0,3349 ou 33,5% do comportamento da variável dependente. No que diz respeito à verificação da significância global dos regressores, importa registrar que todos os quatro coeficientes parciais de regressão, conjuntamente, apresentam um efeito significativo sobre o regressando IDEB (Ver Tabela 6).

Além disso, observa-se que o coeficiente 0,0000000730 diz respeito ao coeficiente parcial de regressão da variável MAT, o qual informa que, mantidas constantes as influências das variáveis PIBpc, GINI e PAR, quando a variável MAT aumenta, a qualidade da educação

melhora, em média, 0,0000000730 por unidade aumentada. Na mesma linha, quando a variável PIBpc aumenta, mantidas constantes as influências das variáveis MAT, GINI e PAR, a qualidade da educação melhora, em média, 0,0000368 por unidade aumentada (Ver Tabela 6). Esses aumentos parecem pequenos, contudo, não são, tendo em vista que a variação entre o maior e menor IDEB registrados pelos estados e Distrito Federal no período analisado é igual a 1,6. O valor de 5,6631, por sua vez, representa o intercepto da equação, o qual produz um efeito médio sobre a variável dependente, e, nesse sentido, informa que, quando todas as variáveis independentes são excluídas do modelo, a qualidade da educação básica pode ser representada por um valor aproximado de 5,6631.

4.2.2 Aplicação do modelo: exercício de 2009

Para o exercício de 2009, a partir da estimação do modelo de regressão múltipla com cinco variáveis e aplicação do método estatístico dos Mínimos Quadrados Ordinário (MQO), combinado à Matriz Robusta à Autocorrelação e Heterocedasticidade (CHA), registram-se as seguintes informações (Ver Tabela 7):

$$\text{IDEB}_{2009} = \alpha + \beta_1 \text{Mat}_{2009} + \beta_2 \text{PIBpc}_{2009} - \beta_3 \text{Gini}_{2009} + \beta_4 \text{PAR}_{2009} + \varepsilon \quad (5)$$

$$\text{IDEB}_{2009i} = 6,0175 + 0,000000111 \text{Mat}_i + 0,0000249 \text{PIBpc}_i - 5,2259 \text{Gini}_i - 0,2702 \text{PAR}_i \quad (6)$$

Tabela 7 – Coeficientes parciais de regressão – 2009

Variáveis	β	Erro-padrão	Estatística t	Significância t
MAT	0,000000111	0,0000000515	2,1646	0,0415
PIBpc	0,0000249	0,00000750	3,3221	0,0031
GINI	-5,2259	3,6633	-1,4266	0,1677
PAR	-0,2702	0,2049	-1,3186	0,2009
Estatística F =	6,2960			
Significância F =	0,0016			

$$R^2 = 0,5337$$

$$R^2_{\text{ajustado}} = 0,4490$$

Fonte: Autora.

Primeiro, com base no teste amostral de significância, a um nível de 5% e 10%, conforme informa o Quadro 8, não foram encontradas evidências para aceitar a hipótese nula de que os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública impactam na qualidade da educação básica brasileira, no exercício analisado. Por outro lado, é possível aceitar a hipótese alternativa de que os grupos de tratamento e controle dos Programas de Reestruturação física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública são equivalentes, no período estudado. Nesse sentido, a população estadual que foi beneficiada com recursos do FNDE para construção e/ou reforma/ampliação de unidades escolares da rede estadual de ensino fundamental e médio assemelha-se, estatisticamente, a população não beneficiada.

Por sua vez, a variável PIBpc apresentou significância a 5% e 10%, o que demonstra que esta produziu efeitos na qualidade da educação básica brasileira (IDEB), em 2009. No que diz respeito à variável MAT, verifica-se que esta contribuiu para a qualidade da educação básica no período analisado, ao considerar um nível de significância a 5% e 10%. Esses resultados informam que na medida em que a variável PIBpc e/ou a variável MAT aumenta, a qualidade da educação também melhora. Por outro lado, a variável GINI não apresentou significância estatística a 5% e 10%, demonstrando, desta forma, não impactar, estatisticamente, na qualidade da educação básica brasileira (Ver Quadro 8).

Quadro 8 – Significância *t* das variáveis explicativas – 2009

Variáveis		MAT	PIBpc	GINI	PAR
Significância <i>t</i>		0,0415	0,0031	0,1677	0,2009
IDEB 2007	Significativo a 5%	Sim	Sim	Não	Não
	Significativo a 10%	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Autora.

Em seguida, ao analisar a equação (6), verifica-se que os coeficientes parciais de regressão MAT e PIBpc foram positivos, enquanto o coeficiente GINI foi negativo, conforme o esperado. Por outro lado, o coeficiente PAR, contrariando a expectativa do período, foi negativo. Nesse sentido, vale ressaltar que, em 2007, esperava-se que o regressor da variável PAR apresentasse sinal negativo e, ao mesmo tempo, fosse significativo, ou seja, que a variável PAR impactasse a qualidade da educação básica (IDEB). Em 2009, por sua vez, esperava-se que o coeficiente parcial de regressão da variável PAR registrasse sinal nulo ou negativo, haja vista a mudança na situação dos estados provocada pelos investimentos realizados em 2007. Contudo, não é isso que se observa. Na verdade, somente em 2009, a variável PAR apresenta sinal negativo, o que indicaria uma correção de rumo da política educacional, caso a variável binária tivesse apresentado significância estatística no período (Ver Quadro 9).

Quadro 9 – Sinais dos coeficientes parciais de regressão – 2009

Coeficiente Parcial de Regressão	Número de Matrículas (MAT)	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (PIBpc)	Índice de Gini (GINI)	Escolas Apoiadas (PAR)
Sinal Registrado	Positivo (+)	Positivo (+)	Negativo (-)	Negativo (-)
Expectativa	Positivo (+)	Positivo (+)	Negativo (-)	Nulo ou Positivo (+)

Fonte: Autora.

Contudo, o modelo econométrico da equação (6) foi o que melhor representou a variação da qualidade da educação básica, na comparação com o exercício de 2007. Com uso de uma variável educacional (número de matrículas da educação básica), duas econômicas (Produto Interno Bruto *per capita* e Índice de Gini) e uma binária (escolas apoiadas), o modelo econométrico da equação (6) foi capaz de explicar 0,5337 ou 53,4% do comportamento da variável dependente, conforme apontado pelo o coeficiente de determinação múltiplo (R^2). Ao considerar a variação simultânea desses coeficientes de regressão ($R^2_{ajustado}$), observa-se que o modelo foi capaz de explicar 0,4490 ou 44,9% do

comportamento da variável dependente. No que diz respeito à verificação da significância global dos regressores, importa registrar que todos os quatro coeficientes parciais de regressão, conjuntamente, apresentam um efeito significativo sobre o regressando IDEB (Ver Tabela 7).

Além disso, observa-se que o coeficiente 0,000000111 diz respeito ao coeficiente parcial de regressão da variável MAT, o qual informa que, mantidas constantes as influências das variáveis PIBpc, GINI e PAR, quando a variável MAT aumenta, a qualidade da educação melhora, em média, 0,000000111 por unidade aumentada. Na mesma linha, quando a variável PIBpc aumenta, mantidas constantes as influências das variáveis MAT, GINI e PAR, a qualidade da educação melhora, em média, 0,0000249 por unidade aumentada (Ver Tabela 7). Esses aumentos parecem pequenos, contudo, não são, tendo em vista que a variação entre o maior e menor IDEB registrados pelos estados e Distrito Federal no período analisado é igual a 1,6. O intercepto da equação, por sua vez, informa que, quando todas as variáveis independentes são excluídas do modelo, a qualidade da educação básica pode ser representada por um valor aproximado de 6,0175.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Haja vista a necessidade de dar aos resultados apresentados no capítulo anterior um significado mais abrangente, neste capítulo é apresentada a discussão dos resultados, a partir do referencial teórico determinado e dos objetivos e hipóteses formulados nesta dissertação. Assim, importa relembrar que, estabeleceu-se como objetivo geral deste trabalho: 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 qualidade da educação

básica. Para a concretização desse objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar os grupos de tratamento e de controle dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública e verificar a existência de equivalência estatística entre os grupos;
2. Determinar, a partir da literatura pertinente, a forma funcional do modelo econométrico;
3. Estimar os parâmetros e validar o modelo econométrico determinado; e
4. Examinar os resultados dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de forma a debater e a compreender as implicações geradas, a partir da intervenção realizada.

Ao mesmo tempo, foram propostas duas afirmações antecipadas (hipóteses), de forma a avaliar a veracidade ou falsidade das relações entre os fenômenos observados (COOPER; SCHINDLER, 2003), as quais foram submetidas ao exame científico, quais sejam:

1. Os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública impactam na qualidade da educação básica brasileira (H_0); e
2. Os grupos de controle e tratamento dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública da educação básica são equivalentes (H_1).

Com base nas informações produzidas até aqui, verifica-se que o primeiro objetivo intermediário desta dissertação, identificar os grupos de tratamento e de controle dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública e verificar a existência de equivalência estatística entre os grupos, foi atendido a partir

das informações geradas pelo indicador Escolas Apoiadas e da aplicação da técnica estatística do emparelhamento (COOPER; SCHINDLER, 2003) ou Pareamento por Escore de Propensão (RAVALLION, 2001), que comparou os grupos de tratamento (indivíduos que participaram ou receberam os benefícios dos Programas) aos grupos de controle (indivíduos que não participaram ou receberam os benefícios dos Programas), a partir da estimativa de impacto do tratamento por meio da diferença nos resultados médios entre os grupos (RAVALLION, 2001).

Em relação à forma funcional do modelo econométrico, que se refere ao segundo objetivo específico desta dissertação, esta foi determinada a partir do estabelecimento das variáveis categórica ordinal, escalares e *dummy* ou binária do modelo (GUJARATI; PORTER, 2011), a seguir: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), Número de Matrículas da Educação Básica, Produto Interno Bruto *per capita*, Índice de Gini e Escolas Apoiadas. Essas variáveis, por sua vez, apresentam características de confiabilidade, credibilidade e perenidade no desenvolvimento de pesquisas e análise de dados (GRACIOSO, 2003), bem como conferem informações educacionais, sociais e econômicas ao modelo de impacto. Além disso, importa registrar a relação de causalidade construída entre as variáveis independentes (MAT, PIBpc, GINI e PAR) e a variável dependente (IDEB) do modelo, a qual representa os efeitos observados (desempenho da qualidade da educação básica).

Quanto ao terceiro objetivo específico, estimar os parâmetros e validar o modelo econométrico determinado, verifica-se que este foi realizado a partir da estimação do modelo de regressão múltipla com cinco variáveis e aplicação do método estatístico dos Mínimos Quadrados Ordinários, combinado à Matriz Robusta à Autocorrelação e Heterocedasticidade (CHA), para os exercícios de 2007 e 2009, realizadas no capítulo anterior. No entanto, no que diz respeito ao quarto e último objetivo específico, examinar os resultados dos Programas de

Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de forma a debater e a compreender as implicações geradas, são apresentadas, a seguir, as análises feitas a partir dos resultados da aplicação desse modelo, à luz da literatura desenvolvida.

5.1. Impacto das Variáveis

No Brasil, as últimas décadas foram marcadas por um processo de reestruturação do papel do Estado na execução de políticas públicas, o qual transfere autoridade política, recursos e responsabilidades de níveis mais elevados de governos para níveis inferiores (FALLETI, 2006). No campo educacional, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e das publicações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, do Plano Nacional de Educação de 2001 e de um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação, foi firmado o compromisso de que a educação básica é direito social, e que cabe ao Estado a garantia do cumprimento desse direito por meio da concretização de políticas públicas, materializadas em programas e ações articuladas, com acompanhamento e avaliação da sociedade (BRASIL, 2010). Essas transformações, por sua vez, exigiram dos gestores públicos o aprimoramento de suas práticas de gestão e, assim, a ação baseada no planejamento transfere-se para a ideia de políticas públicas (SARAVIA, 2006).

No entanto, há diversas formas de estudar uma política pública e, entre elas, encontram-se os estudos do processo das políticas públicas (SARAVIA, 2006), o qual tem na etapa da avaliação de políticas e da correção de ação (*evaluation*) o instrumento de análise mais adequado para se perceber se uma política pública está sendo implementada e, ao mesmo tempo, detectar as disparidades entre as metas estabelecidas e os resultados alcançados (CASTRO, 1989), pois está preocupada com a mensuração do impacto e dos efeitos colaterais

indesejados da ação (FREY, 1999). Nesse sentido, conclui-se que a avaliação de programas refere-se fundamentalmente a avaliação de seu impacto (SILVA; MELO, 2000).

Sendo assim, após determinar a forma funcional do modelo de impacto dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública na qualidade da educação básica, estimar seus parâmetros e examinar os resultados obtidos, observa-se que não foram encontradas evidências de que a ação governamental impactou a qualidade da educação básica brasileira, em ambos os exercícios analisados (2007 e 2009). Nesse sentido, vale ressaltar que a avaliação de impacto realizada buscou colocar as preocupações redistributivas acima das preocupações da viabilidade política, conforme propõe Pedone (1986), ao verificar o impacto social dos Programas no desenvolvimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a partir da oferta de assistência técnica e financeira para a reestruturação física e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, a qual está condicionada às prioridades de atendimento definidas pelo instrumento de diagnóstico do contexto educacional estabelecido pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Sob esse último aspecto, a apreciação longitudinal dos resultados estimados informa, ainda, que, sob o ponto de vista econométrico, o investimento realizado por meio da ação governamental não considerou os estados menos favorecidos que precisam de suplementação de recursos por parte do governo central para melhoria das condições de acesso e permanência dos alunos na rede estadual de ensino fundamental e médio. Esse desempenho, por sua vez, pode estar relacionado à baixa capacidade técnica dos entes subnacionais menos desenvolvidos de realizarem o diagnóstico da sua infraestrutura escolar, se for considerada a trajetória histórica do federalismo brasileiro, a qual é marcada por um processo desordenado de descentralização das políticas públicas, onde os municípios assumem encargos que muitas

vezes ultrapassam suas capacidades técnicas (VIEIRA, 2010). Nesse sentido, ressalta-se que o modelo descentralizador brasileiro pós-Constituinte de 1988 corresponde ao modelo efetivado em diversos países latino-americanos, onde há dispersão do poder central para as unidades subnacionais, a partir de um instrumento constitucional, sem, contudo, haver a transferência de competências e funções no mesmo momento (CRUZ, 2009).

Por outro lado, as relações entre federalismo e descentralização não são simples. Ao mesmo tempo em que o novo formato de gestão das políticas públicas, que institui a descentralização como eixo central do processo de democratização da gestão pública brasileira (AVELAR; CINTRA, 2007), favorece a administração e facilita o processo político, a centralização permite o melhor uso dos recursos humanos, organizacionais e financeiros, a maior interação no processo de planejamento, controle e avaliação, e a tomada de decisão por gestores públicos mais capacitados (ROVERSI-MONACO, 1998). Nesse sentido, a Constituição Federal brasileira de 1988 inova e opta por um federalismo cooperativo que busca um equilíbrio de poderes entre a União e os entes subnacionais, ao estabelecer laços de colaboração (CURY, 2010), pois a sua falta resultaria em consequências naturais do federalismo, como a desigual distribuição de peso entre os entes federativos (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003).

No âmbito da educação, observa-se que as particularidades do federalismo desenvolvido no Brasil influenciam o regime federativo educacional brasileiro, o qual se organiza como um sistema nacional de educação em regime de colaboração, que opta por pluralizar sistemas que serão organizados por meio de uma engenharia consociativa articulada, por meio de competências privativas, concorrentes e comuns (CURY, 2002). Nesse sentido, destaca-se o importante papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em proporcionar assistência financeira e técnica aos estados que possuem baixa

especialização profissional na gestão das políticas educacionais descentralizadas, por meio de projetos e ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos (BRASIL, 2010). Sob esse aspecto, observa-se que o FNDE tem como finalidade viabilizar o que a Constituição Federal brasileira, em seu artigo 211º, denomina de função supletiva e redistributiva da União em relação aos demais entes federados (BRASIL 1988), de forma a garantir, assim, a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino no País (CRUZ, 2009).

Ao mesmo tempo, esse tipo de intervenção equalizadora realizada pela Autarquia evidencia o problema central do federalismo brasileiro, ou seja, a desigualdade e a diversidade econômica, política, administrativa e social existente entre as diversas regiões do País, fortalecidas no federalismo brasileiro pelo processo de descentralização pós-desenvolvimentista das políticas públicas. Nesse sentido, cabe destacar que, nos anos 1990, foram implementadas algumas ações com vistas a fortalecer as relações intergovernamentais brasileiras e superar essas adversidades, como o redesenho das políticas públicas, que buscou aumentar a interconexão entre as políticas públicas das diversas esferas governamentais, apesar da divisão constitucional preexistente para as ações governamentais (ABRUCIO, 2001). Sob esse aspecto, destaca-se a instituição do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do Plano de Ações Articuladas, os quais representam um marco para regime de cooperação intergovernamental brasileiro, pois estabelecem um padrão de articulação entre o governo federal, estados, Distrito Federal e municípios em busca da elevação da qualidade da educação básica no País (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

Todavia, ao analisar os indicadores Produto Interno Bruto *per capita* e Escolas Apoiadas, observa-se a presença de estados com níveis de riqueza extremos como Mato Grosso e, de outro lado, Piauí e Pernambuco, entre os beneficiários dos Programas de

Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública, por meio do Plano de Ações Articuladas, nos períodos analisados. Essa constatação, por sua vez, sinaliza a não priorização dos estados mais necessitados pela ação governamental, a qual é confirmada pelo exame dos resultados obtidos com a estimação do modelo econométrico estabelecido, que demonstra não haver evidências de que os Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública impactaram a qualidade da educação básica brasileira, em ambos os exercícios analisados. Apesar da sinalização de mudança no diagnóstico de priorização dos estados no exercício de 2009, esta não pode ser comprovada, haja vista a falta de significância estatística apresentada pela variável PAR, no período analisado.

Por outro lado, verifica-se que o nível de riqueza dos estados (Produto Interno Bruto *per capita*) impacta na qualidade da educação ofertada à sua população. Dessa forma, estados que possuem um maior nível de riqueza, como o Distrito Federal, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná e Mato Grosso, também possuem índices de qualidade da educação básica mais elevados, com destaque para o estado do Mato Grosso que, em 2007, superou em mais de 20% sua projeção para o IDEB e, ao mesmo tempo, registrou um acréscimo de 20,9% na comparação com o IDEB apurado no exercício de 2005. Ao analisar isoladamente o indicador Produto Interno Bruto *per capita*, verifica-se, ainda, uma variação superior a 700%, a qual esta relacionada, especialmente, a distância apurada entre os PIBs *per capita* registrados no Distrito Federal, R\$ 40,70 mil e R\$ 50,44 mil, em 2007 e 2009, respectivamente, e os PIBs *per capita* registrados no estado do Piauí, R\$ 4,66 mil e R\$ 6,05 mil, nos mesmos períodos. Além disso, observa-se que o Distrito Federal e os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná e Mato Grosso foram responsáveis por mais de 50% da soma de todos os PIBs *per capita* dos entes da federação, nos exercícios analisados.

Também, verifica-se que o indicador número de matrículas produziu impacto na qualidade da educação básica, nos exercícios de 2007 e 2009. Assim, estados que possuem um maior número de alunos matriculados na rede estadual de ensino, como São Paulo (23,2% do total de matrículas no período), obtêm um melhor resultado no indicador IDEB, o que reforça a ideia de que estados com maior riqueza investem mais em infraestrutura educacional e, assim, possuem um maior número de matrículas e, por conseguinte, um melhor índice educacional.

Essas constatações fortalecem a necessidade da existência de políticas públicas educacionais supletivas e redistributivas, com vistas a atenuar as desigualdades regionais existentes no País, assim como a necessidade de aprimoramento das relações cooperativas entre os atores políticos relevantes, de forma a contribuir para com as políticas educacionais compartilhadas, as quais representam o fortalecimento do Estado federado (HADDAD, 2008) e a concretização de um novo cenário de coordenação do processo articulado de descentralização da oferta educacional pelo governo central (RODRIGUEZ, 2001). Assim, mais uma vez, destaca-se o papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o qual é responsável pela coordenação/execução das políticas educacionais supletivas e redistributivas do governo federal no campo da educação básica (CRUZ, 2009) e pela gestão do Plano de Ações Articuladas, que inaugura um novo regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios (BRASIL, 2007) e conduz a realização de uma educação equitativa requerida pelo novo modelo gerencial de políticas educacionais (HADDAD, 2008).

Ao mesmo tempo, essas averiguações sugerem a inclusão dos níveis de riqueza dos estados, Distrito Federal e municípios, apurados pelo Produto Interno Bruto *per capita*, bem como dos números de alunos matriculados na rede estadual, distrital e municipal de ensino, no

processo de priorização da oferta de assistência técnica e financeira por parte da União, com vistas a melhorar os índices de qualidade educacionais dos entes federados, haja vista que, segundo o estudo econométrico aqui apresentado, essas variáveis, PIBpc e MAT, impactam a qualidade da educação básica brasileira.

Por fim, confirma-se, nesta pesquisa, a importância da etapa de avaliação do impacto no processo de políticas educacionais (SARAVIA, 2006), tendo em vista que esta fase permite a melhoria contínua das políticas públicas (FREY, 1999). Sob essa perspectiva, informa-se, ainda, que, em federações contemporâneas do tipo cooperativo como o Brasil (CURY, 2010), o Estado central, além de ser o responsável pela coordenação das políticas de educação, é o condutor de indicadores de avaliação do desenvolvimento educacional (MORDUCHOWIEZ; ARANGO, 2010), sendo a avaliação de impacto a mais indicada para programas de Estado e ações educacionais (SILVA; MELO, 2000). Nesse sentido, sugere-se a realização de avaliações de impacto contínuas e permanentes dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública na qualidade da educação básica, de forma a contribuir para o estabelecimento de ações e programas futuros.

6 CONSIDERAÇÕES E PROPOSIÇÕES FINAIS

Em virtude das transformações ocorridas nas últimas décadas, novas formas de se pensar as políticas públicas foram introduzidas no Brasil (SARAVIA, 2006), ampliando, sobretudo, a integração entre Estado, mercado e sociedade (RHOTEN, 2000). Nessa perspectiva, surgem as políticas descentralizadoras e as ações compartilhadas (SARAVIA, 2006), como forma de fortalecer as relações intergovernamentais brasileiras e o papel do

governo federal como coordenador desse processo articulado (FALLETI, 2006). Com a implementação dessas políticas, por sua vez, novas formas de avaliação ganham visibilidade e expõem a falta de indicadores de impacto que permitam assegurar que determinada ação pública contribua efetivamente para o fortalecimento das políticas públicas brasileiras (FREY, 1999). Nesse contexto, destaca-se a premência de avaliação de impacto das políticas educacionais geridas e executadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2009).

No entanto, as modificações no desenho das políticas sociais ocorridas nas últimas décadas tornam, também, a fase do controle e avaliação do impacto do processo de política pública mais complicada (ANTERO, 2008). Nesse sentido, este trabalho se propôs a 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 qualidade da educação básica, por meio de um estudo quantitativo, o qual requer a aplicação de um modelo econométrico de regressão múltipla, associado à técnica estatística dos Mínimos Quadrados Ordinários e ao procedimento estatístico denominado Matriz Robusta à Autocorrelação e Heterocedasticidade (GUJARATI; PORTER, 2011).

Nesse sentido, a elaboração e validação estatística de um modelo de avaliação do impacto da política educacional brasileira na qualidade da educação básica representa uma relevante contribuição desta pesquisa para o desenvolvimento do conhecimento no segmento de avaliação de políticas educacionais e para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que não possui instrumentos de avaliação de impacto de suas políticas educacionais (BRASIL, 2009). A partir da análise da literatura empírica, constatou-se que há poucos estudos que estabeleçam instrumentos de avaliação de impacto das políticas educacionais. Nesse sentido, o modelo aqui construído apresentou indicadores robustos de

mensuração do impacto de ações educacionais, haja vista a adoção do procedimento estatístico de Newey-West, assim como buscou adotar métodos já validados em outras avaliações de políticas sociais.

Além disso, uma ferramenta de avaliação de impacto representa um relevante instrumento de aprimoramento do processo de política pública, haja vista que permite acompanhar suas diversas fases e conduzir a adaptações contínuas e permanentes das formas e instrumentos da ação pública (SARAVIA, 2006). A falta da realização dessa etapa, por sua vez, prejudica todo o processo de política pública (FREY, 1999). Dessa forma, a aplicação contínua e permanente de uma ferramenta de controle e avaliação do impacto desse tipo pode contribuir, inclusive, para uma melhor aplicação dos recursos públicos (FREY, 1999).

O referencial teórico sobre o padrão federalista, as relações intergovernamentais e as políticas educacionais descentralizadoras no Brasil, construído neste trabalho, também se mostra relevante, na medida em que busca uma abordagem diferente da convencional. Outros trabalhos que adotam o Federalismo e as relações intergovernamentais em seus referenciais teóricos se limitam a explicar o surgimento e a implementação de políticas públicas, contudo, sem avaliar seu impacto sobre a população beneficiária da ação pública. Sob esse contexto, a avaliação de determinada ação pública se refere fundamentalmente à avaliação do seu impacto (SILVA; MELO, 2000), e pode ser realizada nas diversas etapas do processo de política pública, inclusive, na fase da implementação (FREY, 1999).

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 brasileira, nos períodos analisados. Nesse contexto, sugere-se que os

gestores públicos apliquem de forma contínua e permanente instrumentos de avaliação do impacto para verificar o desenvolvimento dessa ação pública. Da mesma forma, recomenda-se aos gestores públicos que considerem, inclusive, os níveis de riqueza dos entes da federação (Produto Interno Bruto *per capita*) e o número de matrículas da educação básica no processo de identificação dos estados e municípios prioritários. Por fim, informa-se que este estudo se limitou a avaliar o impacto de apenas uma das iniciativas educacionais do País, sendo prudente a extensão da avaliação do impacto para outras ações educacionais do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Diante do exposto, espera-se que este trabalho incentive pesquisadores e estudiosos das políticas públicas educacionais e das políticas públicas em geral, bem como outros pesquisadores interessados, tendo em vista as contribuições geradas a partir da revisão da literatura aqui apresentada, a qual formou o estado da arte na área de avaliação do impacto das ações governamentais coordenadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Além disso, destacam-se a importância do tema para as políticas sociais e as limitações encontradas na fase de coleta dos dados, haja vista a ausência de séries históricas padronizadas e detalhadas, assim como informações mais recentes sobre as estatísticas sociais brasileiras.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.

_____. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 95-105.

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: [s.n.], 1996, p. 40-47.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F.; BEIRA, L. (Orgs.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Ed. Fundap, 2007.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta Educativa e Responsabilização no PDE: O Plano de Ações Articuladas. **Caderno de Pesquisa**. São Paulo: [s.n.], 2008, v. 38, n. 135. p. 779-796.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, 1995, p.88-108.

AMARAL, E. F. L. Escore de Propensidade de Pareamento. **Avaliação de Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2011.

ANTERO, S. A. Monitoramento e Avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2008, p. 791-828.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Ed. Cortez, 1998.

_____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspectiva**. São Paulo: [s.n.], 2004.

AVELAR, L.; CINTRA, A. O. Federalismo: as relações intergovernamentais. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2007, p. 211-260.

BATISTA, C. M. Considerações Metodológicas para Formulação de Políticas no Setor Público: uma avaliação dos instrumentos adotados. In: **Temas em Políticas Públicas**. Brasília: Ed. UnB, 2002.

BORGES, C. Saberes Docentes: diferentes tipologias e classificações de um campo de pesquisa. **Educação e Sociedade**. Brasil: [s.n.], 2001, p. 59-76.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 224793**. Brasília: CGU, 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/relatorios/RA224793/RA224793.pdf>> Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Elaboração de projetos de implantação para construção de escolas que utilizam os projetos-padrão do FNDE**. Brasília: FNDE, 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/par-projetos-arquiteticos-para-construcao>>. Acesso em: 25 out. 2011.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Institucional**. Brasília: FNDE, 2010. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-missao-e-objetivos>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Legislação**. Brasília: FNDE, 2004. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/legis-legislacao/1015-projetos-educacionais>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Legislação**. Brasília: FNDE, 2005. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/legis-legislacao/1015-projetos-educacionais>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Legislação**. Brasília: FNDE, 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/legis-legislacao/1015-projetos-educacionais>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual Elaboração do PAR**. Brasília: FNDE, 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/par-consultas>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Plano de Ações Articuladas**. Brasília: FNDE, 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-par>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2009 do FNDE**. Brasília: FNDE, 2010. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-gestao>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2010 do FNDE**. Brasília: FNDE, 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-gestao>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto**. Brasília: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004_2008/default.shtm>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Rendimento**. Brasília: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicisociais2008/default.shtm>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar**. Brasília: INEP, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Portal IDEB**. Brasília: INEP, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. Ministério da Educação. **Guia de Programas que Constam no PAR**: documento complementar ao guia prático de ações. Brasília: MEC, 2009. Disponível em: <http://www.parformacao.isp.ufba.br/Banco_de_Dados/parmonitoramento/Guia%20de%20Programas%20que%20constam%20no%20PAR.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. Ministério da Educação. **Instrumento Diagnóstico PAR Municipal 2011-2014**. Brasília: MEC, 2011.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>. Acesso em: 3 dez. 2010.

_____. Ministério da Educação. **Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação**. Brasília: MEC, 2011. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores de Programas: guia metodológico**. Brasília: MPOG, 2010. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento 2011**. Brasília: MPOG, 2010. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/mto_5_Versao_1.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: MPOG, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_leiAnex1.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MPOG, 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 1 nov. 2011.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 1 nov. 2011.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Brasília: 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 3 out. 2011.

_____. Presidência da República. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Brasília: 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em: 3 out. 2011.

_____. Presidência da República. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 3 out. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>>. Acesso em: 3 mar. 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, WILHEIM; SACHS (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, p. 222-259. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>>. Acesso em: 1 jul 2011.

_____. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. In: Presidência da República: Câmara da Reforma do Estado. Brasília: 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/PlanoDiretor.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

BUAINAIN, A. M. et al. Ações de Combate à Pobreza Rural: metodologia para avaliação de impacto. **Série Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasil: IICA, 2007. Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/Publicacoes/DispForm.aspx?ID=29>> Acesso em: 12 out. 2011.

BURGESS, M. Federalism and Federation: a reappraisal. In: BURGESS, M; GAGNON, A. G. (Orgs.). **Comparative Federalism and Federation: competing traditions and future directions**. Harvester: Wheatsheaf Hertfordshire, 1993.

CAMPBELL, D. T.; STANLEY, J. C. **Experimental and quasi-experimental designs for research**. Boston: Houghton Mifflin, 1963.

CASTRO, M. H. G. de. Avaliação de Políticas e Programas Sociais. In: QUEIROZ, M. S. (Org.). **Caderno de Pesquisa nº 12**. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1989.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Ed. Bookman, 2003.

CRUZ, R. E. Federalismo e Financiamento da Educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Orgs.). **Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011, p. 79-94.

_____. **Pacto Federativo e Financiamento da Educação:** a função supletiva e redistributiva da União, o FNDE em destaque. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação. São Paulo: 2009.

CURY, C. R. J. A Questão Federativa e a Educação Escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 149-168.

_____. A Educação Básica no Brasil. **Educação e Sociedade.** Campinas: [s.n.], 2002, p. 168-200.

FALLETI, T. G. **Decentralization and subnational politics in Latin America.** New York: Cambridge University Press, 2010. Tradução: VALE, H. F.

_____. Efeitos da Descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia.** Porto Alegre: [s.n.], 2006, p. 46-85.

FARAH, M. F. S. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas no Nível Local de Governo. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: [s.n.], 2001, p. 119-144.

FARENZENA, N. Políticas de Assistência Financeira da União no Marco das Responsabilidades (Inter)Governamentais em Educação Básica. **Federalismo e Políticas Públicas na Efetivação do Direito à Educação no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011, p. 95-110.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.** Brasília: INEP, 2009.

FIELD, A. **Descobrendo a Estatística Utilizando o SPSS.** São Paulo: Ed. Artmed, 2009.

FREY, K. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Caderno de Pesquisa 18.** Florianópolis: PPGSC/UFSC, 1999.

FREIRE, P. **Frases de Paulo Freire.** Disponível em: <http://www.frazz.com.br/frase/paulo_freire/a_educacao_sozinha_nao_transforma_a_soci/123992>. Acesso em: 29 set. 2012.

GRACIOSO, L. de S. **Disseminação de Informações Estatísticas no Brasil: práticas e políticas das agências estaduais de estatística.** Brasília: [s.n.], 2003, p. 69-76.

GRAEF, A. Experiências de Articulação Federativa na Prestação de Serviços Sociais no Brasil. **III Congresso Consad de Gestão Pública.** Brasília: [s.n.], 2010.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica.** Porto Alegre: Ed. AMGH, 2011.

HADDAD, F. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília: INEP, 2008.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista.** Belo Horizonte: 2003. Tradução: OLIVEIRA, H. M.

HARMAN, G. Intergovernmental Relations: federal systems. In: HAWKESWORTH, M; KOGAN, M. (Orgs.). **Encyclopedia of Government and Politics.** London: Rutledge, 1992, p. 336-350.

IVO, A. A.; HYPOLITO, A. M. O Plano de Desenvolvimento da educação: uma análise no contexto escolar. **Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.** Caxambu: [s.n.], 2009.

JACOBI, P. **Políticas sociais e ampliação da cidadania.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

KEINERT, T. M. M. Os Paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas.** São Paulo: [s.n.], 1994.

LEITE, C. K. S.; DE CARVALHO, S. N. Descentralização e relações intergovernamentais: a produção de políticas sociais no Estado de São Paulo. **6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.** Campinas: [s.n.], 2008.

LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Impasses da Descentralização Pós-1988. **Revista Organizações e Sociedade.** Salvador: [s.n.], 2011, p. 99-117.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado.** São Paulo: Ed. Método, 2007, cap. 2 e 7.

LEVI, L. Confederação. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UnB, 1998, v. 1, p. 218-220.

_____. Federalismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UnB, 1998, v. 1, p. 475-486.

LOBO, T. Descentralização: uma alternativa de mudança. In: MARTINS, P. E. M. (Org.). **Clássicos da Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

LUCE, M. B.; SARI, M. T. O Regime de Colaboração na Educação do Rio Grande do Sul. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 243-270.

MOK, K. H. Decentralization and Marketization of Education in Singapore: a case study of the school excellence model. **Journal of Educational Administration**. Hong Kong: 2003, p.348-366. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/0957-8234.htm>>. Acesso em: 18 abr. 2011.

MORDUCHOWIEZ, A.; ARANGO, A. Desenho Institucional e Articulação do Federalismo Educativo: experiências internacionais. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 109-148.

NETO, J. L. H. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Direito à Educação. **III Seminário Políticas Sociais e Cidadania**. Salvador: [s.n.], 2010.

OCDE. **Brazil: Encouraging Lessons from a Large Federal System**. Paris: [s.n.], 2010. Disponível em: <<http://www.ocde.org/dataoecd/52/33/46581300.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

OLIVEIRA, N. P. de A Importância da Gestão de Transferências Voluntárias na Redução da Pobreza. **III Seminário Políticas Sociais e Cidadania**. Salvador: [s.n.], 2010.

PARENTE, C. M. D. Assistência Financeira do FNDE/MEC a Programas e Projetos Educacionais: formato e implicações. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília: [s.n.], 2006, p. 5-18.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

PAULO, V; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional Descomplicado.** Niterói, RJ: Ed. Impetus, 2007, cap. 4 e 5.

_____. **Direito Administrativo.** Niterói, RJ: Ed. Impetus, 2007, cap. 2 e 4.

PEDONE, L. Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas. **Atualização para Dirigentes e Gerentes da Área Pública.** Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1986.

PEIXOTO, B. T.; ANDRADE, M. V.; AZEVEDO, J. P. Prevenção e Controle de Homicídios: uma avaliação de impacto no Brasil. **Texto para Discussão nº 37.** Belo Horizonte: UFMG/FCE/CDPR, 2008.

PINTO, E. M. **Política Fiscal e seus Efeitos no Desenvolvimento Regional do Estado da Bahia:** um estudo sobre os incentivos fiscais no estado da Bahia no período de 1995 a 2005. Dissertação (Mestrado em Análise Regional e Urbana). Universidade de Salvador, Programa de Pós-Graduação em Análise Regional e Urbana. Salvador: 2006.

RAVALLION, M. The Mystery of Vanishing Benefits: Ms Speedy Analyst's Introduction to Evaluation. **The World Bank Economic Review:** [s.n.], 2001, p. 115-140. Tradução: DELGADO, V. M. S. Disponível em: <<http://aeconomiamarginal.blogspot.com/>>. Acesso em: 12 out. 2011.

RHOTEN, D. Education decentralization in Argentina: a 'global-local conditions of possibility' approach to state, market, and society change. **Journal of Education Policy.** London: [s.n.], 2000, p. 593-619. Online publication date: Nov, 2010. Disponível em: <<http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713693402>>. Acesso em: 18 abr. 2011.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. São Paulo: Ed. Atlas, 1989.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos Cedes.** Campinas: [s.n.], 2001.

ROVERSI-MONACO, F. Descentralização e Centralização. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Orgs.). **Dicionário de Política.** Brasília: Ed. UnB, 1998, v. 1, p. 329-335.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G. (Org.). **O Estudo da Política**. Brasília: [s.n.], 1998, p. 231-260.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 21-42.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**. Campinas: [s.n.], 2007, v. 28, n. 100, p. 1231-1255.

SCHWARTZ, M. S.; SCHWARTZ, C. G. Problems in Participant Observation. **American Journal of Sociology**. Chicago: The University of Chicago Press, 1955, v. 60, n. 4, p. 343-354.

SILVA, B. **Dicionário de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1987.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno de Pesquisa 48**. Campinas: NEPP/UNICAMP, 2000.

SOLANO, C. H.; RODRIGUES, R. L. Plano de Desenvolvimento da Escola e Reforma do Estado: controle de resultados e trabalho docente. **VIII Seminário Internacional Red Estrado**. Lima: [s.n.], 2012.

SOUZA, C. Reinventando o Poder Local: limites e possibilidades do federalismo. **São Paulo em Perspectiva**. Salvador: NPGUFB, 1996, p. 103-112.

STRECK, L. L.; DE MORAES, J. L. B. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Ed. do Advogado, 2003, cap. 10.

TAKAHASHI, A. R. W. A Descentralização como Política Pública no Setor Educacional: uma análise dos impactos em escolas públicas do município de Curitiba-PR. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.** Rio de Janeiro: [s.n.], 2005, p. 235-254.

TAPIA, J. R. B.; HENRIQUE, W. Crise, Reforma e Políticas Sociais na América Latina. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: [s.n.], 1995.

VALIATI, L.; FLORISSI, S.; SCHULER, F. L. **Índice de Efetividade Social**: concepções teóricas, aplicação empírica e um modelo explicativo. Rio Grande do Sul: UFRS, 2010. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/PPGE/pcientifica/2010_02.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2012.

VIANNA, C. P.; UNBEHAUM, S. O Gênero nas Políticas Públicas de Educação no Brasil: 1988-2002. **Caderno de Pesquisa**. São Paulo: [s.n.], 2004.

VIEIRA, P. R. **Políticas Sociais e de Infra-Estrutura no Brasil**. São Paulo: Pró-Concurso, 2003.

VIEIRA, S. L. Educação Básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 271-286.

ANEXOS

Quadro - Dimensão 4 do Plano de Ações Articuladas: infraestrutura física e recursos pedagógicos (4 áreas e 22 indicadores)

Áreas	Indicadores
Área 4.1: Instalações físicas da Secretaria Municipal de Educação	4.1.1 Condições da infraestrutura física existente da secretaria municipal de educação. 4.1.2 Condições de mobiliário e equipamentos da secretaria municipal de educação.
Área 4.2: Condições da rede física escolar existente	4.2.1 Biblioteca: instalações e espaço físico. 4.2.2 Acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares. 4.2.3 Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área urbana. 4.2.4 Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área rural, em assentamentos, comunidades indígenas e/ou quilombolas. 4.2.5 Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental na área urbana. 4.2.6 Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental na área rural, em assentamentos, comunidades indígenas e/ou quilombolas. 4.2.7 Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil na área urbana. 4.2.8 Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil na área rural, em assentamentos, comunidades indígenas e/ou quilombolas. 4.2.9 Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental na área urbana. 4.2.10 Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental na área rural, em assentamentos, comunidades indígenas e/ou quilombolas. 4.2.11 Condições de mobiliário e equipamentos escolares: quantidade, qualidade e acessibilidade. 4.2.12 Existência de transporte escolar para alunos da rede: atendimento à demanda, às condições de qualidade e de acessibilidade.
Área 4.3: Uso de Tecnologias	4.3.1 Existência e funcionalidade dos laboratórios de Ciências e de Informática. 4.3.2 Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de Informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas. 4.3.3 Existência de sala de recursos multifuncionais e utilização para o atendimento educacional especializado (AEE). 4.3.4 Utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC.
Área 4.4: Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	4.4.1 Suficiência, diversidade e acessibilidade do acervo bibliográfico (de referência e literatura). 4.4.2 Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade de materiais pedagógicos. 4.4.3 Suficiência, diversidade e acessibilidade dos equipamentos e materiais esportivos. 4.4.4 Produção e utilização de materiais didáticos para a educação de jovens e adultos (EJA) e para a diversidade.

Fonte: Adaptação de BRASIL (2011).

INSTRUMENTO DIAGNÓSTICO PAR MUNICIPAL 2011 – 2014 (BRASIL, 2011)

4. Dimensão 4: Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos:

4.1 - Instalações físicas da secretaria municipal de educação:

4.1.1 - Condições da infraestrutura física existente da secretaria municipal de educação:

(1) Quando a secretaria municipal de educação não possui prédio próprio ou espaço na prefeitura municipal. A infraestrutura não é adequada e não possui capacidade para abrigar todos os setores. Não há Núcleo(s) de Tecnologia Educacional (NTE) implantado(s).

(2) Quando a secretaria municipal de educação possui prédio próprio ou espaço na prefeitura municipal com infraestrutura parcialmente adequada, mas não possui capacidade para abrigar todos os setores. As instalações não apresentam condições adequadas de segurança, salubridade, conforto ambiental, ecoeficiência energética e aterramento elétrico. Além disso, a maioria das instalações não garante acessibilidade e não possui banheiros em quantidade suficiente para atender aos funcionários e ao público em geral. Não há Núcleo(s) de Tecnologia Educacional (NTE) implantado(s).

(3) Quando a secretaria municipal de educação possui prédio próprio ou espaço na prefeitura municipal com infraestrutura parcialmente adequada, com capacidade para abrigar todos os setores. As instalações apresentam condições parcialmente adequadas de segurança, salubridade, conforto ambiental, ecoeficiência energética e aterramento elétrico. Além disso, as instalações garantem acessibilidade, possuem banheiros em quantidade suficiente para atender aos funcionários e ao público em geral, um espaço para reuniões e capacitações dos funcionários e o(s) Núcleo(s) de Tecnologia Educacional (NTE) implantado(s).

(4) Quando a secretaria municipal de educação possui prédio próprio ou espaço na prefeitura municipal com infraestrutura adequada, com capacidade para abrigar todos os setores. As instalações apresentam condições adequadas de segurança, salubridade, conforto ambiental, ecoeficiência energética e aterramento elétrico. Além disso, as instalações garantem acessibilidade, possuem banheiros em quantidade suficiente para atender aos funcionários e ao público em geral, um espaço para reuniões e capacitações dos funcionários e o(s) Núcleo(s) de Tecnologia Educacional (NTE) implantado(s).

4.1.2 - Condições de mobiliário e equipamentos da secretaria municipal de educação:

(1) Quando os mobiliários e equipamentos da secretaria municipal de educação estão em péssimo estado de conservação e são totalmente inadequados. A secretaria não possui pelo menos um computador conectado à rede mundial de computadores (Internet). A secretaria de educação não garante as condições para o deslocamento dos servidores para visita às escolas e outras atividades.

(2) Quando parte da secretaria municipal de educação dispõe de mobiliários e equipamentos em quantidade adequada e com, pelo menos, um computador com acesso à rede mundial de computadores (Internet). Eles não estão em bom estado de conservação e os requisitos mínimos de conforto e segurança não são atendidos. A secretaria de educação garante, em parte, as condições para o deslocamento dos servidores para visita às escolas e outras atividades.

(3) Quando parte da secretaria municipal de educação dispõe de mobiliários e equipamentos em quantidade adequada, com computadores e acesso à rede mundial de

computadores (Internet) para alguns setores. Eles estão em bom estado de conservação e atendem, em parte, aos requisitos mínimos de conforto e segurança. A secretaria possui TV, vídeo/DVD e equipamento multimídia para reuniões e capacitações dos funcionários. A secretaria de educação garante, em parte, as condições para o deslocamento dos servidores para visita às escolas e outras atividades.

(4) Quando a secretaria municipal de educação dispõe de mobiliários e equipamentos em quantidade adequada, com computadores e acesso à rede mundial de computadores (Internet) para todos os setores. Eles estão em bom estado de conservação e atendem aos requisitos mínimos de conforto e segurança. A secretaria possui TV, vídeo/DVD e equipamento multimídia para reuniões e capacitações dos funcionários. A secretaria de educação garante as condições para o deslocamento dos servidores para visita às escolas e outras atividades.

4.2 - Condições da rede física escolar existente:

4.2.1 - Biblioteca: instalações e espaço físico:

(1) Quando menos de 25% das escolas da rede possuem biblioteca ou espaço de leitura. As instalações são inadequadas para a organização e armazenamento do acervo e para realização de estudos. Ou quando não existe biblioteca ou espaço de leitura nas escolas da rede.

(2) Quando menos de 50% das escolas da rede possuem biblioteca ou espaço de leitura. As instalações não permitem a organização e armazenamento do acervo; não existe espaço suficiente para estudos individuais e em grupo.

(3) Quando mais de 50% das escolas da rede já possuem biblioteca ou espaço de leitura. As instalações são parcialmente adequadas para a organização e armazenamento do acervo; os espaços para estudos individuais e em grupo não atendem à necessidade da escola.

(4) Quando todas as escolas da rede possuem biblioteca ou espaço de leitura, em cumprimento à Lei nº 12.244/2010. As instalações são adequadas para a organização e armazenamento do acervo; favorecem a realização de estudos individuais e em grupo.

4.2.2 - Acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares:

(1) Quando a rede de ensino possui menos de 10% dos prédios escolares com acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares, tais como rampas e vias de acesso, sinalização tátil, sonora e visual e sanitários acessíveis. Ou quando não há acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares.

(2) Quando a rede de ensino possui menos de 50% dos prédios escolares com acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares, tais como rampas e vias de acesso, sinalização tátil, sonora e visual e sanitários acessíveis.

(3) Quando a rede de ensino possui 50% ou mais dos prédios escolares com acessibilidade arquitetônica em todos os ambientes, tais como rampas e vias de acesso, sinalização tátil, sonora e visual e sanitários acessíveis.

(4) Quando a rede de ensino possui 100% dos prédios escolares com acessibilidade arquitetônica em todos os ambientes, tais como rampas e vias de acesso, sinalização tátil, sonora e visual e sanitários acessíveis.

4.2.3 - Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área urbana:

(0) Não se aplica. Atualmente não há oferta de educação infantil na área urbana.

(1) Quando a rede existente de educação infantil, na área urbana, não possui infraestrutura física adequada.

(2) Quando a rede existente de educação infantil, na área urbana, possui prédios próprios ou cedidos com infraestrutura física parcialmente adequada. A maioria dos prédios é alugada ou não possui condições adequadas para o atendimento da demanda. As instalações não apresentam condições adequadas de segurança, salubridade e conforto ambiental. Além disso, a maioria das instalações não garante acessibilidade e os banheiros não são compatíveis com a faixa etária dos usuários. As creches possuem, em parte, sala de repouso, sala para atividades, fraldário, lactário e solário, porém não estão em condições adequadas. Menos de 50% das escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas e dispõem de espaço físico adequado para seu funcionamento.

(3) Quando a rede existente de educação infantil, na área urbana, possui prédios próprios ou cedidos com infraestrutura física parcialmente adequada. As instalações apresentam condições parcialmente adequadas de segurança, salubridade e conforto ambiental. Além disso, as instalações garantem acessibilidade e os banheiros são compatíveis com a faixa etária dos usuários. As creches possuem sala de repouso, sala para atividades, fraldário, lactário e solário, porém não estão em condições totalmente adequadas. Mais de 50% das escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas e dispõem de espaço físico adequado para seu funcionamento.

(4) Quando a rede existente de educação infantil, na área urbana, possui prédios próprios ou cedidos com infraestrutura física adequada. As instalações apresentam condições adequadas de segurança, salubridade e conforto ambiental. Além disso, as instalações garantem acessibilidade e os banheiros são compatíveis com a faixa etária dos usuários. As creches possuem sala de repouso, sala para atividades, fraldário, lactário e solário em condições adequadas. Todas as escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas e dispõem de espaço físico adequado para seu funcionamento.

4.2.4 - Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas:

(0) Não se aplica. Atualmente não há oferta de educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.

(1) Quando a rede existente de educação infantil, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas, não possui infraestrutura física adequada.

(2) Quando a rede existente de educação infantil, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas, possui prédios próprios ou cedidos com infraestrutura física parcialmente adequada. A maioria dos prédios é alugada ou não possui condições adequadas para o atendimento da demanda. As instalações não apresentam condições adequadas de segurança, salubridade e conforto ambiental. Além disso, a maioria das instalações não garante acessibilidade e os banheiros não são compatíveis com a faixa etária dos usuários. As creches possuem, em parte, sala de repouso, sala para atividades, fraldário, lactário e solário, porém não estão em condições adequadas. Menos de 50% das escolas da rede possuem salas de

recursos multifuncionais implantadas e dispõem de espaço físico adequado para seu funcionamento.

(3) Quando a rede existente de educação infantil, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas, possui prédios próprios ou cedidos com infraestrutura física parcialmente adequada. As instalações apresentam condições parcialmente adequadas de segurança, salubridade e conforto ambiental. Além disso, as instalações garantem acessibilidade e os banheiros são compatíveis com a faixa etária dos usuários. As creches possuem sala de repouso, sala para atividades, fraldário, lactário e solário, porém não estão em condições totalmente adequadas. Mais de 50% das escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas e dispõem de espaço físico adequado para seu funcionamento.

(4) Quando a rede existente de educação infantil, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas, possui prédios próprios ou cedidos com infraestrutura física adequada. As instalações apresentam condições adequadas de segurança, salubridade e conforto ambiental. Além disso, as instalações garantem acessibilidade e os banheiros são compatíveis com a faixa etária dos usuários. As creches possuem sala de repouso, sala para atividades, fraldário, lactário e solário em condições adequadas. Todas as escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas e dispõem de espaço físico adequado para seu funcionamento.

4.2.5 - Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental na área urbana:

(0) Não se aplica. Atualmente não há oferta de ensino fundamental na área urbana.

(1) Quando a rede existente de ensino fundamental, na área urbana, não possui infraestrutura física adequada (e não tem a possibilidade de atendimento à educação de jovens e adultos). Menos de 10% das escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas; ou as escolas da rede não implantaram as salas de recursos multifuncionais por não dispor de espaço físico adequado para seu funcionamento. A infraestrutura, de modo geral, não apresenta salas de aula em quantidade suficiente para a demanda. Não existem ou estão em condições inadequadas para a utilização: laboratórios de Informática e Ciências, sala de recursos audiovisuais, biblioteca, cozinha, refeitório, quadra de esporte e espaços de lazer e convivência.

(2) Quando a rede existente de ensino fundamental, na área urbana, possui prédios próprios ou cedidos com infraestrutura física parcialmente adequada. A maioria dos prédios é alugada ou não apresenta condições adequadas para o atendimento à demanda. As instalações não apresentam condições adequadas de segurança, salubridade e conforto ambiental. As instalações não garantem acessibilidade, os banheiros não são totalmente adequados e compatíveis com a faixa etária dos usuários. Os prédios apresentam espaços parcialmente adequados e não atendem integralmente aos padrões mínimos. Menos de 50% das escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas e dispõem de espaço físico adequado para seu funcionamento. A infraestrutura, de modo geral, não apresenta salas de aula em quantidade suficiente para a demanda. Não existem ou estão em condições inadequadas para a utilização: laboratórios de Informática e Ciências, sala de recursos audiovisuais, biblioteca, cozinha, refeitório, quadra de esporte e espaços de lazer e convivência.

(3) Quando a rede existente de ensino fundamental, na área urbana, possui prédios próprios ou cedidos com infraestrutura física parcialmente adequada. As instalações

apresentam condições parcialmente adequadas de segurança, salubridade e conforto ambiental. As instalações garantem acessibilidade, os banheiros são adequados e compatíveis com a faixa etária dos usuários. Os prédios apresentam espaços parcialmente adequados, mas não atendem integralmente aos padrões mínimos. Mais de 50% das escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas e dispõem de espaço físico adequado para seu funcionamento. A infraestrutura, de modo geral, apresenta salas de aula em quantidade suficiente para a demanda. Existem laboratórios de Informática e Ciências, sala de recursos audiovisuais, biblioteca, cozinha, refeitório, quadra de esporte e espaços de lazer e convivência.

(4) Quando a rede existente de ensino fundamental, na área urbana, possui prédios próprios ou cedidos com infraestrutura física adequada. As instalações apresentam condições adequadas de segurança, salubridade e conforto ambiental. Além disso, as instalações garantem acessibilidade, os banheiros são adequados e compatíveis com a faixa etária dos usuários. Os prédios apresentam espaços adequados e atendem aos padrões mínimos. Todas as escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas e dispõem de espaço físico adequado para seu funcionamento. A infraestrutura, de modo geral, apresenta salas de aula em quantidade suficiente para a demanda. Existem laboratórios de Informática e Ciências, sala de recursos audiovisuais, biblioteca, cozinha, refeitório, quadra de esporte e espaços de lazer e convivência.

4.2.6 - Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas:

(0) Não se aplica. Atualmente não há oferta de ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.

(1) Quando a rede existente de ensino fundamental, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas, não possui infraestrutura física adequada (e não tem a possibilidade de atendimento à educação de jovens e adultos). Menos de 10% das escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas; ou as escolas da rede não implantaram as salas de recursos multifuncionais por não dispor de espaço físico adequado para seu funcionamento. A infraestrutura, de modo geral, não apresenta salas de aula em quantidade suficiente para a demanda. Não existem ou estão em condições inadequadas para a utilização: laboratórios de Informática e Ciências, sala de recursos audiovisuais, biblioteca, cozinha, refeitório, quadra de esporte e espaços de lazer e convivência.

(2) Quando a rede existente de ensino fundamental, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas, possui prédios próprios ou cedidos com infraestrutura física parcialmente adequada. A maioria dos prédios é alugada ou não apresenta condições adequadas para o atendimento da demanda. As instalações não apresentam condições adequadas de segurança, salubridade e conforto ambiental. As instalações não garantem acessibilidade, os banheiros não são totalmente adequados e compatíveis com a faixa etária dos usuários. Os prédios apresentam espaços parcialmente adequados e não atendem integralmente aos padrões mínimos. Menos de 50% das escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas e dispõem de espaço físico adequado para seu funcionamento. A infraestrutura, de modo geral, não apresenta salas de aula em quantidade suficiente para a demanda. Não existem ou estão em condições inadequadas para a utilização: laboratórios de Informática e Ciências, sala de recursos audiovisuais, biblioteca, cozinha, refeitório, quadra de esporte e espaços de lazer e convivência.

(3) Quando a rede existente de ensino fundamental, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas, possui prédios próprios ou cedidos com infraestrutura física parcialmente adequada. As instalações apresentam condições parcialmente adequadas de segurança, salubridade e conforto ambiental. As instalações garantem acessibilidade, os banheiros são adequados e compatíveis com a faixa etária dos usuários. Os prédios apresentam espaços parcialmente adequados, mas não atendem integralmente aos padrões mínimos. Mais de 50% das escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas e dispõem de espaço físico adequado para seu funcionamento. A infraestrutura, de modo geral, apresenta salas de aula em quantidade suficiente para a demanda, existem laboratórios de Informática e Ciências, sala de recursos audiovisuais, biblioteca, cozinha, refeitório, quadra de esporte e espaços de lazer e convivência.

(4) Quando a rede existente de ensino fundamental, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas, possui prédios próprios ou cedidos com infraestrutura física adequada. As instalações apresentam condições adequadas de segurança, salubridade e conforto ambiental. Além disso, as instalações garantem acessibilidade, os banheiros são adequados e compatíveis com a faixa etária dos usuários. Os prédios apresentam espaços adequados e atendem aos padrões mínimos. Todas as escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas e dispõem de espaço físico adequado para seu funcionamento. A infraestrutura, de modo geral, apresenta salas de aula em quantidade suficiente para a demanda, existem laboratórios de Informática e Ciências, sala de recursos audiovisuais, biblioteca, cozinha, refeitório, quadra de esporte e espaços de lazer e convivência.

4.2.7 - Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil na área urbana:

(1) Quando a rede possui infraestrutura física própria, na área urbana, em quantidade suficiente para atender a menos de 25% da demanda de educação infantil (a demanda corresponde, no mínimo, a 50% da população de 0 a 3 anos, nas creches, e 100% da população de 4 e 5 anos na pré-escola).

(2) Quando a rede possui infraestrutura física própria, na área urbana, em quantidade suficiente para atender a cerca de 50% da demanda de educação infantil (a demanda corresponde, no mínimo, a 50% da população de 0 a 3 anos, nas creches, e 100% da população de 4 e 5 anos na pré-escola).

(3) Quando a rede possui infraestrutura física própria, na área urbana, em quantidade suficiente para atender a cerca de 75% da demanda de educação infantil (a demanda corresponde, no mínimo, a 50% da população de 0 a 3 anos, nas creches, e 100% da população de 4 e 5 anos na pré-escola).

(4) Quando a rede possui infraestrutura física própria, na área urbana, para atender a 100% da demanda de educação infantil (a demanda corresponde, no mínimo, a 50% da população de 0 a 3 anos, nas creches, e 100% da população de 4 e 5 anos na pré-escola) e não há necessidade de novas construções.

4.2.8 - Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas:

(1) Quando a rede possui infraestrutura física própria, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas, em quantidade suficiente para atender a menos de 25% da

demanda de educação infantil (a demanda corresponde, no mínimo, a 50% da população de 0 a 3 anos, nas creches, e 100% da população de 4 e 5 anos na pré-escola).

(2) Quando a rede possui infraestrutura física própria, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas, em quantidade suficiente para atender a cerca de 50% da demanda de educação infantil (a demanda corresponde, no mínimo, a 50% da população de 0 a 3 anos, nas creches, e 100% da população de 4 e 5 anos na pré-escola).

(3) Quando a rede possui infraestrutura física própria, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas, em quantidade suficiente para atender a cerca de 75% da demanda de educação infantil (a demanda corresponde, no mínimo, a 50% da população de 0 a 3 anos, nas creches, e 100% da população de 4 e 5 anos na pré-escola).

(4) Quando a rede possui infraestrutura física própria, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas, para atender a 100% da demanda de educação infantil ou mais (a demanda corresponde, no mínimo, a 50% da população de 0 a 3 anos, nas creches, e 100% da população de 4 e 5 anos na pré-escola) e não há necessidade de novas construções.

4.2.9 - Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental na área urbana:

(1) Quando a rede possui infraestrutura física própria, na área urbana, em quantidade suficiente para atender a menos de 25% da demanda do ensino fundamental (a demanda corresponde a 100% da população de 6 a 14 anos, com possibilidade de atendimento à educação de jovens e adultos).

(2) Quando a rede possui infraestrutura física própria, na área urbana, em quantidade suficiente para atender a cerca de 50% da demanda do ensino fundamental (a demanda corresponde a 100% da população de 6 a 14 anos, com possibilidade de atendimento à educação de jovens e adultos). Ou quando uma ou mais modalidades ofertadas não dispõem de infraestrutura física em quantidade adequada.

(3) Quando a rede possui infraestrutura física própria, na urbana, em quantidade suficiente para atender a cerca de 75% da demanda ensino fundamental (a demanda corresponde a 100% da população de 6 a 14 anos, com possibilidade de atendimento à educação de jovens e adultos). Existe a necessidade de remanejamento de turmas ou reorganização para que a demanda seja totalmente atendida.

(4) Quando a rede possui infraestrutura física própria, na área urbana, para atender a 100% da demanda do ensino fundamental (a demanda corresponde a 100% da população de 6 a 14 anos, com possibilidade de atendimento à educação de jovens e adultos) e não há necessidade de novas construções.

4.2.10 - Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas:

(1) Quando a rede possui infraestrutura física própria, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas, em quantidade suficiente para atender a menos de 25% da demanda do ensino fundamental (a demanda corresponde a 100% da população de 6 a 14 anos, com possibilidade de atendimento à educação de jovens e adultos).

(2) Quando a rede possui infraestrutura física própria, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas, em quantidade suficiente para atender a cerca de 50% da demanda do ensino fundamental (a demanda corresponde a 100% da população de 6 a 14 anos, com possibilidade de atendimento à educação de jovens e adultos). Ou quando uma ou mais modalidades ofertadas não dispõem de infraestrutura física em quantidade adequada.

(3) Quando a rede possui infraestrutura física própria, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas, em quantidade suficiente para atender a cerca de 75% da demanda do ensino fundamental (a demanda corresponde a 100% da população de 6 a 14 anos, com possibilidade de atendimento à educação de jovens e adultos). Existe a necessidade de remanejamento de turmas ou reorganização para que a demanda seja totalmente atendida.

(4) Quando a rede possui infraestrutura física própria, no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas, para atender a 100% da demanda do ensino fundamental (a demanda corresponde a 100% da população de 6 a 14 anos, com possibilidade de atendimento à educação de jovens e adultos) e não há necessidade de novas construções.

4.2.11 - Condições de mobiliário e equipamentos escolares: quantidade, qualidade e acessibilidade:

(1) Quando os mobiliários e equipamentos para as salas de aula e demais instalações da escola (cozinha, refeitório, banheiros com chuveiros, quadra esportiva ou espaço destinado à cultura, esporte e lazer, área administrativa) são insuficientes, estão em péssimo estado de conservação, não atendem aos padrões mínimos de conforto, segurança e às normas de acessibilidade. São inadequados à idade e à modalidade de ensino.

(2) Quando menos de 50% das escolas da rede dispõem de mobiliários e equipamentos para as salas de aula e demais instalações da escola (cozinha, refeitório, banheiros com chuveiros, quadra esportiva ou espaço destinado à cultura, esporte e lazer, área administrativa). A quantidade desses mobiliários e equipamentos não é suficiente. Eles não estão em bom estado de conservação e os requisitos de conforto, segurança, acessibilidade e de adequação à idade dos alunos não são atendidos.

(3) Quando mais de 50% das escolas da rede dispõem de mobiliários e equipamentos em quantidade parcialmente adequada, tanto para as salas de aula quanto para as demais instalações da escola (cozinha, refeitório, banheiros com chuveiros, quadra esportiva ou espaço destinado à cultura, esporte e lazer, área administrativa). Eles estão em bom estado de conservação e atendem, em parte, aos requisitos mínimos de conforto, segurança e acessibilidade, conforme a idade e a modalidade de ensino.

(4) Quando todas as escolas da rede dispõem de mobiliários e equipamentos em quantidade adequada, tanto para as salas de aula quanto para as demais instalações da escola (cozinha, refeitório, banheiros com chuveiros, quadra esportiva ou espaço destinado à cultura, esporte e lazer, área administrativa). Eles estão em bom estado de conservação e atendem aos requisitos mínimos de conforto, segurança e acessibilidade, conforme a idade e a modalidade de ensino.

4.2.12 - Existência de transporte escolar para alunos da rede: atendimento à demanda, às condições de qualidade e de acessibilidade:

(0) Não se aplica. Não há estudantes que demandem o transporte escolar.

(1) Quando o município fornece regularmente o transporte escolar para parte dos estudantes que dele necessitam, conforme diagnóstico da rede. Porém o município não oferece veículos adequados para o transporte de estudantes e nem sempre atende aos requisitos de conforto e segurança, de acessibilidade, de condições de trafegabilidade das vias (estradas e rios) da zona rural. Os assentos são insuficientes. Ou quando o município não fornece regularmente o transporte escolar.

(2) Quando o município fornece regularmente o transporte escolar para parte dos estudantes que dele necessitam, conforme diagnóstico da rede. O município oferece veículos adequados para o transporte de estudantes, porém nem sempre atendem aos requisitos de conforto e segurança, de acessibilidade, de condições de trafegabilidade das vias (estradas e rios) da zona rural. Os assentos são insuficientes.

(3) Quando o município fornece regularmente o transporte escolar para estudantes que dele necessitam, conforme diagnóstico da rede. O município oferece veículos adequados para o transporte de estudantes, que atendem aos requisitos de conforto e segurança, garantem acessibilidade e são adequados às condições de trafegabilidade das vias (estradas e rios), porém os assentos são insuficientes.

(4) Quando o município fornece regularmente o transporte escolar para estudantes que dele necessitam, conforme diagnóstico da rede. O município oferece veículos adequados para o transporte de estudantes, que atendem aos requisitos de conforto e segurança, garantem acessibilidade, são adequados às condições de trafegabilidade das vias (estradas e rios) e possuem assentos suficientes.

4.3 - Uso de tecnologias:

4.3.1 - Existência e funcionalidade dos laboratórios de Ciências e de Informática nas escolas de ensino fundamental:

(1) Quando existe apenas um laboratório nas escolas de ensino fundamental da rede (de Ciências ou de Informática). Ou quando não existem laboratórios de Ciências e de Informática nas escolas da rede.

(2) Quando existem os dois laboratórios em menos de 50% das escolas de ensino fundamental da rede (de Ciências e de Informática), porém um deles está desativado por falta de equipamentos ou de materiais necessários ao desenvolvimento das atividades.

(3) Quando existem os dois laboratórios em mais de 50% das escolas de ensino fundamental da rede (de Ciências e de Informática), porém pouco equipados e em quantidade insuficiente para atender às necessidades dos professores e alunos. Raramente alunos e professores utilizam os laboratórios de Informática e de Ciências, mas a secretaria de educação garante a manutenção dos equipamentos e a reposição dos materiais dos laboratórios de Ciências.

(4) Quando existem os dois laboratórios em todas as escolas de ensino fundamental da rede (de Ciências e de Informática), devidamente equipados e em quantidade suficiente para atender às necessidades dos professores e alunos. Alunos e professores utilizam, regularmente, os laboratórios de Informática e de Ciências, e a secretaria de educação garante a manutenção dos equipamentos e a reposição dos materiais dos laboratórios de Ciências.

4.3.2 - Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de Informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas:

(1) Quando menos de 10% das escolas da rede estão ligadas à rede mundial de computadores (Internet). Ou quando nenhuma escola da rede está ligada à rede mundial de computadores (Internet).

(2) Quando menos de 50% das escolas da rede possuem computador ligado à rede mundial de computadores (Internet); sua utilização fica restrita à direção e à secretaria da escola.

(3) Quando mais de 50% das escolas da rede possuem computadores ligados à rede mundial de computadores (Internet), mas a quantidade existente não permite utilização frequente por parte de todos os professores e alunos.

(4) Quando todas as escolas da rede possuem computadores ligados à rede mundial de computadores (Internet). A quantidade existente permite a utilização por parte de professores e alunos para acesso a conteúdos e realização de pesquisas; professores e alunos utilizam regularmente os computadores.

4.3.3 - Existência de sala de recursos multifuncionais e utilização para o atendimento educacional especializado (AEE):

(1) Quando menos de 10% das escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas, e a oferta do atendimento educacional especializado (AEE) não

está instituída no projeto pedagógico (PP) dessas escolas. Ou quando não existem salas de recursos multifuncionais implantadas nas escolas da rede.

(2) Quando menos de 50% das escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas, e a oferta do atendimento educacional especializado (AEE) está em fase de institucionalização no projeto pedagógico (PP) dessas escolas.

(3) Quando mais de 50% das escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas, e a oferta do atendimento educacional especializado (AEE) está instituída no projeto pedagógico (PP) dessas escolas.

(4) Quando todas as escolas da rede possuem salas de recursos multifuncionais implantadas, e a oferta do atendimento educacional especializado (AEE) está instituída no projeto pedagógico (PP) das escolas.

4.3.4 - Utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC:

(1) Quando a secretaria de educação desconhece os processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC (tecnologias educacionais constantes do Guia de Tecnologias Educacionais) e não sabe se essas tecnologias são implementadas em suas escolas.

(2) Quando a secretaria de educação conhece e implementa, em menos de 50% das escolas da rede, processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC (tecnologias educacionais constantes do Guia de Tecnologias Educacionais). As tecnologias educacionais possuem coerência metodológica com as diretrizes da secretaria de

educação e são implementadas considerando, em parte, as especificidades de cada escola e seu projeto pedagógico (PP).

(3) Quando a secretaria de educação conhece e implementa, em mais de 50% das escolas da rede, processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC (tecnologias educacionais constantes do Guia de Tecnologias Educacionais). As tecnologias educacionais possuem coerência metodológica com as diretrizes da secretaria de educação e são implementadas considerando as especificidades de cada escola e seu projeto pedagógico (PP).

(4) Quando a secretaria de educação conhece e implementa, em todas as escolas da rede, processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC (tecnologias educacionais constantes do Guia de Tecnologias Educacionais). As tecnologias educacionais possuem coerência metodológica com as diretrizes da secretaria de educação e são implementadas considerando as especificidades de cada escola e seu projeto pedagógico (PP).

4.4 - Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais:

4.4.1 - Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade do acervo bibliográfico (de referência e literatura):

(1) Quando não existem acervos bibliográficos (de referência e literatura) nas escolas da rede de ensino, somente excedentes de livros didáticos.

(2) Quando o acervo de livros na biblioteca de cada escola da rede não contempla, no mínimo, um título para cada aluno matriculado, conforme prevê a Lei 12.244/2010. Ele é inadequado para uma ou mais etapas de ensino; não atende às necessidades dos alunos e professores; não garante a acessibilidade e não acompanha o cronograma de entrega aos demais alunos.

(3) Quando o acervo de livros na biblioteca de cada escola da rede contempla, no mínimo, um título para cada aluno matriculado, em cumprimento à Lei 12.244/2010. Ele é parcialmente adequado às etapas de ensino que cada escola oferece; atende, em parte, às necessidades dos alunos e professores; garante acessibilidade em alguns títulos, mas não acompanha o cronograma de entrega aos demais alunos.

(4) Quando o acervo de livros na biblioteca de cada escola da rede contempla, no mínimo, um título para cada aluno matriculado, em cumprimento à Lei 12.244/2010, ou mais livros. Ele é adequado às etapas de ensino ofertadas pelas escolas, atende às necessidades dos alunos e professores e garante a acessibilidade conforme títulos e cronograma de entrega aos demais alunos.

4.4.2 - Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade de materiais pedagógicos:

(1) Quando as escolas da rede não possuem materiais pedagógicos.

(2) Quando menos de 50% das escolas da rede possuem materiais pedagógicos diversos (mapas, jogos, brinquedos), a quantidade existente não atende à necessidade de alunos e professores e somente parte das escolas possui materiais acessíveis. Ou quando parte

das escolas da rede possui pouca variedade de materiais, em quantidade insuficiente para atender aos alunos e professores. As escolas não dispõem de materiais lúdicos (jogos e brinquedos) e de materiais acessíveis.

(3) Quando mais de 50% das escolas da rede possuem materiais pedagógicos diversos (mapas, jogos, brinquedos), incluindo materiais para cumprir a obrigatoriedade do ensino da Música na educação básica (Lei nº 11.769/2008) e desenvolver atividades culturais, porém a quantidade existente não atende plenamente às necessidades de alunos e professores. Somente parte das escolas possui materiais acessíveis.

(4) Quando todas as escolas da rede possuem materiais pedagógicos diversos (mapas, jogos, brinquedos), em quantidades adequadas e acessíveis, para atender aos alunos e professores, incluindo materiais para cumprir a obrigatoriedade do ensino da Música na educação básica (Lei nº 11.769/2008) e desenvolver atividades culturais.

4.4.3 - Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade dos equipamentos e materiais esportivos:

(1) Quando não existem equipamentos e materiais esportivos nas escolas da rede.

(2) Quando menos de 50% das escolas da rede possuem equipamentos e materiais esportivos. Eles não estão em bom estado de conservação, não são acessíveis e a quantidade é insuficiente para o desenvolvimento de práticas desportivas.

(3) Quando mais de 50% das escolas da rede possuem equipamentos e materiais esportivos de qualidade, acessíveis, mas em quantidade insuficiente para o desenvolvimento de práticas desportivas.

(4) Quando todas as escolas da rede possuem equipamentos e materiais esportivos de qualidade, acessíveis, em quantidade suficiente para o desenvolvimento de práticas desportivas.

4.4.4 - Produção e utilização de materiais didáticos para a educação de jovens e adultos (EJA) e para a diversidade:

(1) Quando não há materiais didáticos e pedagógicos para a educação de jovens e adultos (EJA) e para a diversidade (campo, indígena, quilombola).

(2) Quando os materiais didáticos e pedagógicos diversos existentes não cobrem todas as etapas da educação de jovens e adultos (EJA) oferecidas na rede (alfabetização, primeiro e segundo segmentos do ensino fundamental), seja rural ou urbana, e a diversidade (campo, indígena, quilombola). Os materiais não expressam a proposta pedagógica e curricular para a EJA e não atendem à diversidade. A secretaria municipal de educação não tem uma ação específica para o incentivo ao uso desses materiais e não oferece cursos de capacitação.

(3) Quando existem materiais didáticos e pedagógicos diversos, eles cobrem todas as etapas da educação de jovens e adultos (EJA) oferecidas na rede (alfabetização, primeiro e segundo segmentos do ensino fundamental), seja rural ou urbana, e para a diversidade (campo, indígena, quilombola), mas os professores, coordenadores/supervisores pedagógicos e alunos não utilizam os materiais existentes. A secretaria municipal de educação estimula essa prática, mas não oferece cursos de capacitação.

(4) Quando existem materiais didáticos e pedagógicos diversos para todas as etapas da educação de jovens e adultos (EJA) oferecidas na rede (alfabetização, primeiro e segundo

segmentos do ensino fundamental), seja rural ou urbana, e para a diversidade (campo, indígena, quilombola). Os materiais expressam a proposta pedagógica e curricular para a EJA e atendem à diversidade. Professores, coordenadores/ supervisores pedagógicos e alunos utilizam esses materiais. Tal prática é estimulada pela secretaria municipal de educação, que oferece cursos de capacitação.