

GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: CONTRATOS, CONVÊNIOS E PARCERIAS

Angela Maria Martins

Pesquisadora/Fundação Carlos Chagas – Brasil

ange.martins@uol.com.br

Cláudia Pimenta Oliveira

Bolsista/Fundação Carlos Chagas – Brasil

pimentaclaudia@ibest.com.br

Valéria Virgínia Lopes

Consultora/Fundação Carlos Chagas – Brasil

vavlopes@gmail.com

Resumo

Apresentam-se aqui alguns resultados de pesquisa sobre a capacidade institucional de gestão da Educação, em dez municípios das três Regiões Metropolitanas do estado de São Paulo que assinaram convênios de municipalização com a Secretaria de Estado da Educação, a partir de 1996. O estudo visou explicitar as dinâmicas e construir indicadores de planejamento e gestão das políticas públicas na educação básica. Os dados abordados neste artigo referem-se à análise da realização de convênios, contratos e parcerias com os governos, federal e estadual; outros municípios; o setor privado lucrativo e não lucrativo; universidades; outras secretarias e/ou órgãos da administração municipal e, também, aqueles implementados por iniciativa da própria Secretaria/Diretoria de educação e de suas equipes.

Palavras-chave: políticas municipais de educação; capacidade institucional; programas e projetos de governo.

Pressupostos teóricos e metodológicos

Dentre os pressupostos que organizaram o estudo¹ aqui apresentado e que visou analisar a capacidade institucional e a criação de indicadores de planejamento e gestão da educação municipal, assumiu-se que decisões registradas em agendas de governo além de definidas em determinado período histórico, são negociadas por interesses difusos, o que amplia a complexidade de entendimento sobre o que o governo faz, para quem e por que, pois coloca em evidência novos atores sociais²: o estado, que abriga grupos de interesses de funcionários públicos; organizações não governamentais, entidades sindicais, grupos representativos de interesses específicos e outros.

Nesse conjunto complexo de forças e interesses, as políticas públicas são traduzidas em ações que se realizam em processo, durante o qual negociações são encetadas. Nessa perspectiva, os processos de implementação podem assumir, na visão de alguns autores, maior importância do que as formulações de agenda, pois é no seu decorrer que as políticas ganham dinâmica, mudam, são reorientadas e renegociadas (FREY, 2000). Entretanto, apesar de a pesquisa não se configurar como estudo de implementação, alguns dos elementos que compõem esse tipo de abordagem – tais como assinalados acima – serviram de referência para a análise aqui apresentada.

Nesse sentido, podem compor o campo de análise da capacidade institucional de municípios aspectos tais como as características organizacionais no que tange à estrutura legal e normativa de redes/sistemas de ensino; à gestão de recursos humanos; ao uso de dados e informações pelos municípios para monitorar/avaliar sua política educacional; às atividades meio (gestão pedagógica) e às relações intergovernamentais.

Acrescente-se que tendo em vista a heterogeneidade das redes de ensino (nas cidades maiores, há cobertura das redes estadual e municipal e do conjunto de escolas privadas), torna-se tarefa complexa para os municípios arcarem com a ampliação do atendimento com qualidade e a respectiva valorização dos profissionais. Esse processo

¹Este artigo reúne parte das informações da pesquisa intitulada “A Capacidade institucional de municípios: uma análise de políticas educacionais em regiões metropolitanas”, financiada pela Fundação Carlos Chagas e pela FAPESP. Do estudo participaram Gláucia Novaes, pesquisadora da Fundação Carlos Chagas e as bolsistas Jessica Munhoz Araújo, Cláudia Pimenta Oliveira e Fabiana Fernandes. Foram consultoras da pesquisa Joana Buarque Gusmão e Valéria Virgínia Lopes. Como pesquisadores associados participaram Cleiton de Oliveira e Pedro Ganzeli. O estudo-piloto foi realizado em 10 municípios localizados nas três Regiões Metropolitanas de São Paulo, com vistas a construir indicadores de gestão da educação municipal.

² Ver a discussão realizada por Souza (2003; 2006) sobre os teóricos precursores no campo das políticas públicas.

depende da capacidade de geração de recursos locais, da arrecadação tributária, enfim, das características econômicas, demográficas e políticas de cada município. Ademais, no caso do Estado de São Paulo, especificamente, a Secretaria de Estado da Educação possui estrutura e capacidade administrativa para formular uma agenda política configurada por estratégias indutoras capazes de mobilizar os municípios paulistas em processos de parcerias e convênios no campo educacional (MARTINS, 2010).

As questões que deram origem à investigação foram: Qual a estrutura física, administrativa e de recursos humanos disponíveis para a gestão da educação no âmbito municipal? Qual é o volume de recursos orçamentários para a área e quais são os mecanismos de controle desses recursos? Quais as fontes de dados e informações que orientam a política educacional local? Quais modalidades de convênios e parcerias vêm sendo realizadas entre o município, a esfera estadual e a esfera federal, com o setor privado lucrativo e não-lucrativo? Qual é a capacidade dos municípios na realização de monitoramento e avaliação da implementação de diretrizes legais/medidas, programas e projetos próprios ou conveniados? Quais as estratégias utilizadas pelos governos municipais para promover a gestão participativa e a *accountability*? Entretanto, ao final do percurso, alguns dos questionamentos iniciais – submetidos à realidade encontrada – sofreram modificações/adaptações diante do que se coletou.

Na primeira etapa, foram coletadas informações sobre: leis, decretos, planos, resoluções, atas, programas e projetos e organogramas das secretarias/diretorias de educação; dados populacionais, de condições de vida e de moradia; dados educacionais. Na segunda etapa, foram realizadas entrevistas com dirigentes responsáveis pelas Secretarias Municipais de Educação – e, em alguns casos, com a participação de equipes centrais – apoiadas em questionário semi-estruturado. As informações coletadas em campo por meio das entrevistas não constituíram objeto específico de análise, tendo sido cotejadas com as fontes secundárias, com vistas a ampliar a visão acerca da capacidade institucional dos municípios estudados.

Os dados foram sistematizados e agregados em torno de cinco categorias de análise, a saber: estrutura e funcionamento do sistema/rede de ensino³; gestão de

³ Para estruturar esta categoria foram utilizados os seguintes critérios: estruturação normativa (Leis; Portarias; Decretos; Planos Municipais de Educação; Organograma; Regimentos Escolares); órgãos colegiados (Conselho Municipal de Educação (CME); Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs); gestão da rede/sistema (oferta e cobertura; desempenho educacional; infraestrutura física).

peçoas⁴; gestão pedagógica⁵; financiamento⁶; e, finalmente, a quinta categoria, foco deste trabalho - programas e projetos – estruturada com base na análise da realização de convênios, contratos e parcerias com: os governos, federal e estadual; outros municípios; o setor privado lucrativo e não lucrativo; universidades; outras secretarias e/ou órgãos da administração municipal. Foram considerados também os programas e projetos implementados por iniciativa da própria Secretaria/Diretoria de educação e de suas equipes. Destaque-se que na investigação original o volume de informações decorrentes das parcerias, programas e projetos existentes nos municípios pesquisados, imputou a esta categoria uma maior complexidade.

Os Programas e Projetos da Educação nos Municípios

Os municípios pesquisados realizam 339 programas ou projetos com apoio de diversos parceiros e, também, com recursos próprios⁷, sendo que a realização de contratos, convênios e parcerias ocorre em maior volume com o governo federal, contabilizando 90 ações. Os programas realizados com recursos das próprias secretarias municipais totalizam 75 ações. Com outras secretarias do governo municipal e com a iniciativa privada, os municípios executam 59 e 57 programas ou projetos, respectivamente. Ainda, registram-se ações desenvolvidas em parceria com o governo estadual (37), com universidades (12) e com outros municípios (2).

Além da expressiva presença do governo federal na execução de programas em parceria com os municípios, destaca-se o conjunto de ações desenvolvidas com recursos próprios e em parceria com outras secretarias ou setores do governo municipal, que juntos somam 39,5% de todos os programas. A Tabela 01 registra esses números e os percentuais de participação desses parceiros.

Tabela 01 Parcerias para o desenvolvimento de Programas na rede municipal, por município e segundo o parceiro, em 2012.

⁴Na estruturação desta categoria foram critérios: planos de carreira (existência e vigência; acesso aos cargos de carreira/apoio; carga horária e hora-atividade; cumprimento da Lei 11.738/08; cargos/funções na rede direta e conveniada; progressão na carreira; avaliação do trabalho docente); formação continuada para professores, gestores, funcionários, conselheiros e pais.

⁵ Para esta categoria estão os seguintes critérios: organização do ensino; currículo; avaliações de desempenho de aluno; avaliação institucional.

⁶ Nesta categoria foram usados os indicadores legais quanto ao financiamento da educação e dispêndios com a educação.

⁷ Denomina-se “recursos próprios” aqueles que estão disponíveis na rede municipal, advêm do erário municipal, tanto no que diz respeito aos recursos financeiros, quanto no que se refere ao quadro de profissionais.

Parceiro	Quantidade de Programas em desenvolvimento	%
Governo Federal	90	26,5
Governo Estadual	37	10,9
Outras Secretarias de Governo	59	17,4
Instituições Privadas e ONGs	57	16,8
Universidades	12	3,5
Desenvolvidos com Recursos Próprios	75	22,1
Outro Município	2	0,6
Sem informação ⁸	7	2,1
Total	339	100,0

Fonte: Relatório de pesquisa. A Capacidade institucional de municípios: uma análise de políticas educacionais em regiões metropolitanas, 2013.

A possibilidade de realização de projetos com recursos próprios das Secretarias de Educação ou em parceria com as demais Secretarias do governo municipal está relacionada com o quadro geral das finanças nos municípios. Os programas e projetos realizados por meio de contratos, convênios, parcerias e/ou termos de adesão, nos municípios pesquisados, foram agrupados ainda em torno de quatro sub-categorias: Gestão e planejamento; Gestão pedagógica; Formação; e Rede de apoio às ações educacionais, distribuídas conforme a Tabela 02.

Tabela 02 - Distribuição dos programas desenvolvidos nos municípios.

Sub-Categorias	Quantidade de Programas em desenvolvimento	%
Gestão e Planejamento	139	41,0
Gestão Pedagógica	76	22,4
Formação	69	20,4
Rede de Apoio	30	8,8
Sem identificação do Programa ⁹	25	7,4
Total	339	100,0

Fonte: Relatório de pesquisa. A Capacidade institucional de municípios: uma análise de políticas educacionais em regiões metropolitanas, 2013.

Juntos, os municípios pesquisados desenvolvem 139 ações ligadas à gestão e ao planejamento das redes de ensino. Neste item, o principal parceiro dos municípios é o governo federal, com 68 ações, sendo que a maioria delas voltadas às avaliações de larga escala, seguida dos investimentos em infraestrutura, recursos financeiros para as

⁸ Sabe-se da existência dos Programas, mas não se tem informações sobre os eventuais parceiros na execução.

⁹ Neste caso, sabe-se da existência de Programas, mas não se tem informações sobre seus conteúdos.

escolas e transporte escolar. Dos dez municípios, nove assinaram o PAR. A Tabela 03 apresenta a natureza dessas ações e os parceiros que apoiam os municípios em sua realização.

Tabela 03 - Programas de “Gestão e Planejamento”, por parceiros¹⁰

GESTÃO E PLANEJAMENTO	Federal	Estadual	Outras Secs	Privadas/ ONGs	Universidade	Próprio	Outro munic.	Existe	Total
Alimentação		3	1	1		1		0	6
Ampliação do acesso	1		1	2					4
Avaliação docente						5			5
Avaliações de larga escala	19	7		3		5			34
Transferência de recursos humanos		2							2
Educação em Período Integral						1			1
Infraestrutura	11	3	1	2		1	1		19
Manutenção de prédios escolares				4					4
PAR(Plano de Ações Articuladas)	9								9
Participação da comunidade	1		1			1			3
PDE(Plano de Desenvolvimento da Educação)	4								4
Plano de Carreira				2		1		7	10
PNAE(Programa Nacional de Alimentação Escolar)	3								3
PNLD (Programa Nacional do Livro Didático)	9								9
Premiações						2			2
Recursos financeiros para escolas	8					4			12
Sistema de Gestão Informatizado						1			1
Transporte	4	2	1	3					10
Uniforme escolar	0			2					2
TOTAL	68	17	30	19	0	22	1	7	139

Fonte: Relatório de pesquisa. A Capacidade institucional de municípios: uma análise de políticas educacionais em regiões metropolitanas, 2013.

¹⁰Na última coluna estão registradas informações dos municípios que indicam ter Planos de Carreira elaborados e/ ou em implementação na forma de parcerias, sem explicitar de que forma e quem são os parceiros.

Verifica-se a predominância do governo federal no relacionamento com os municípios, levando-nos a afirmar que os elementos que compõem o regime de colaboração no Brasil configuram um desenho político-institucional vulnerável para a esfera municipal. É interessante observar que no caso paulista, a descentralização– via municipalização do ensino –acabou por não consolidar a predominância da esfera estadual no relacionamento com as municipalidades.

Enquanto as ações de gestão e planejamento têm como parceiro privilegiado o governo federal, as ações organizadas em torno da sub-categoria “Gestão Pedagógica” ocorrem na maioria das vezes em parceria com a iniciativa privada. Verifica-se, além dessa modalidade de entrada do setor privado na gestão do ensino público, a presença das assessorias e consultorias. Os programas que contemplam a Gestão Pedagógica priorizam o enriquecimento curricular e o material didático, como se verá na tabela a seguir.

Tabela 04 - Programas de “Gestão Pedagógica”, por parceria.

GESTÃO PEDAGÓGICA	Federal	Estadual	Outras Secs	Privadas / ONGs	Universidade	Próprio	Outro município	Total
Apoio para aprendizagem/reforço escolar						2		2
Educação de Jovens e Adultos				2		1		3
Educação Inclusiva	2		1	1		2		6
Educação Profissional	1	1	1	2				5
Enriquecimento curricular (meio ambiente, educação financeira, temas transversais etc)	1	3	5	9		9	1	28
Material didático curricular	9	7	5	6		1		28
PNBE	1							1
Tecnologia educacional		1		2				3
TOTAL	14	12	12	22	0	15	1	76

Fonte: Relatório de pesquisa. A Capacidade institucional de municípios: uma análise de políticas educacionais em regiões metropolitanas, 2013.

Foram registradas 69 ações de formação ou desenvolvimento profissional, a maioria delas voltadas para os professores e executadas pelos próprios municípios. O agrupamento dos conteúdos relaciona-se a programas de Desenvolvimento Profissional para Gestores, Professores, Funcionários e programas de Formação para Conselheiros e

país. A seguir, apresentam-se as tabelas que permitem identificar as ações formativas para cada um dos segmentos da gestão educacional e os parceiros dos municípios na execução. A oferta de formação para o desenvolvimento profissional de gestores se concentrou nas iniciativas realizadas com recursos humanos e financeiros dos próprios municípios, conforme a Tabela 05.

Tabela 05 - Programas de “Desenvolvimento Profissional - Gestores”, por parceiros¹¹.

	Federal	Estadual	Outras Secs	Próprio	Universidade	Privadas / ONGs	Total
Curso de extensão					1		1
Formação continuada de 20 a 120 horas	2	1		6	1	2	12
TOTAL	2	1	0	6	2	2	13

Fonte: Relatório de pesquisa. A Capacidade institucional de municípios: uma análise de políticas educacionais em regiões metropolitanas, 2013.

Embora a oferta de formação para professores se concentre nas iniciativas realizadas com recursos humanos e financeiros dos próprios municípios, verifica-se, em quantidade relativamente expressiva, as ações desenvolvidas com o apoio do governo federal, com universidades e instituições privadas, conforme registrado a seguir.

Tabela 06 - Programas de “Desenvolvimento Profissional - Professores”, por parceiros.

	Fed	Est	Outras Secs	Próprio	Universidade	Privadas / ONGs	Outro município	Total
Curso de extensão					4			4
Aprimoramento curricular		1		1			1	3
Formação para atuar em projetos financiados por ONGs e empresas privadas						2		2
Curso de formação continuada de 20 a 120 horas	7	1		12	3	6		29
Licenciatura /PARFOR	2				1			3
TOTAL	9	2	0	13	8	8	1	41

Fonte: Relatório de pesquisa. A Capacidade institucional de municípios: uma análise de políticas educacionais em regiões metropolitanas, 2013.

Funcionários foram contemplados exclusivamente por iniciativas realizadas com recursos humanos e financeiros dos próprios municípios, conforme registra a Tabela 07.

¹¹Desenvolvimento profissional para secretários, diretores, coordenadores e orientadores.

Tabela 07 - Programas de “Desenvolvimento Profissional - Funcionários”, por parceiros.

	Federal	Estadual	Outras Secs	Próprio	Universidades	Privadas / ONGs	Total
Curso de formação continuada de 20 a 120 horas				7			7
TOTAL	0	0	0	7	0	0	7

Fonte: Relatório de pesquisa. A Capacidade institucional de municípios: uma análise de políticas educacionais em regiões metropolitanas, 2013.

Os conselheiros municipais da Educação foram contemplados majoritariamente pelo Programa Pró-Conselho, do governo federal, conforme se verifica na Tabela 08.

Tabela 08 - Programas de “Formação - Conselheiros”, por parceiros.

	Federal	Estadual	Outras Secs	Próprio	Universidades	Privadas / ONGs	Total
Curso de extensão	2						2
Curso de formação continuada de 20 a 120 horas	4			1			5
TOTAL	6	0	0	1	0	0	7

Fonte: Relatório de pesquisa. A Capacidade institucional de municípios: uma análise de políticas educacionais em regiões metropolitanas, 2013.

Além dessas ações de formação, registrou-se apenas uma iniciativa municipal de formação para pais de alunos, conforme informações coletadas em campo.

Registraram-se, ainda, 30 programas ou projetos desenvolvidos em torno de tema candente atualmente na área da educação: construção ou manutenção de rede de apoio às ações educacionais. Estes, em sua maioria, são realizados com a parceria de outras secretarias de governo dos próprios municípios. Os programas de Rede de Apoio às Ações Educacionais concentram-se na área da Saúde, seguida da área de proteção e segurança (ronda escolar e conselho tutelar), conforme se registra na Tabela 09.

Tabela 09 - Programas de “Rede de Apoio às Ações Educacionais”, por parceria.

REDE DE PROTEÇÃO	Federal	Estadual	Outras Secs	Privadas/ ONGs	Universidades	Próprio	Total
Ações de proteção (segurança, conselho tutelar, ronda escolar)		3	2	1		1	7
Capacitação e inserção de jovens no mercado de trabalho				1			1
Complementação de renda (concessão de bolsa)			1				1

Conselho Tutelar	1						1
Esportes		3	2				5
Ministério Público	2						2
Saúde		11	1	1			13
TOTAL	0	6	17	5	1	1	30

Fonte: Relatório de pesquisa. A Capacidade institucional de municípios: uma análise de políticas educacionais em regiões metropolitanas, 2013.

Considerações finais

A esfera municipal logrou centralidade desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹², quando se estabeleceram princípios descentralizadores e municipalistas. A referida Constituição preconizou a transferência de recursos fiscais para estados e municípios, definiu a competência dos municípios nas áreas de educação infantil, fundamental e na saúde (cooperação técnica e financeira do Estado e da União), conferiu centralidade das câmaras municipais em processos decisórios, e configurou estratégias indutoras de criação dos conselhos locais.

Esse processo gerou inúmeros problemas: os municípios logram recursos de redistribuição tributária, porém, assumindo contrapartidas de encargos muitas vezes acima de suas possibilidades orçamentárias; as esferas subnacionais de governo aumentaram sua capacidade financeira e assumiram responsabilidades de maneira descoordenada e diferenciada entre as regiões; o sistema presidencialista multipartidário nunca tem maioria, o que provoca coalizações fisiológicas ou baseadas em negociação pontual.

A literatura da área indica conflitos de opinião em relação ao tema das possibilidades e limites de municípios brasileiros assumirem de forma equânime políticas públicas sociais, pois, de uma parte, há os que defendem o fortalecimento do poder local como mecanismo democrático exercido em pequena escala (SANTOS e AVRITZER, 2002). De outra parte, há aqueles que apontam problemas estruturais na capacidade política e institucional de municípios no que tange: às questões financeiras; às dificuldades de organização e estrutura do aparato burocrático; à ausência de quadros

¹²http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 15/09/2010.

administrativos bem preparados e qualificados para enfrentar os desafios de atendimento no setor social; à prevalência de práticas clientelísticas (MARTINS, 2005).

Os dados deste estudo indicam, efetivamente, que prevalece a sobreposição de programas, projetos e medidas induzidas pela esfera federal, com forte presença do setor privado lucrativo e não lucrativo na implementação de ações referentes, principalmente, às ações de formação continuada e/ou de “enriquecimento curricular”, embora tenha sido possível constatar a presença expressiva de ações implementadas por iniciativas das próprias secretarias/diretorias municipais de educação.

Observa-se que a capacidade da esfera federal em induzir programas e projetos no campo das políticas públicas de educação - ampliada consideravelmente desde 2005 – está consolidada. Registre-se que a forte presença dos programas federais, no campo educacional, em parcerias e convênios com os municípios foi igualmente detectada em pesquisa realizada por Azevedo e Santos (2012) em 14 municípios da Região Metropolitana do Recife.

É preciso destacar, contudo, que a preocupação do governo federal em ampliar as relações com os municípios não se restringe ao campo educacional e passou a fazer parte da agenda do governo central como estratégia de abordagem direta dos entes federados. Essa questão - ponto crucial nas relações intergovernamentais – fez com que o Governo Federal adotasse medidas tais como a criação de uma Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) – primeiro subordinada à Casa Civil, e posteriormente, à Secretaria de Relações Institucionais, ambos órgãos da Presidência da República com *status* de Ministério. A SAF tornou-se o *locus* de articulação - política e programática – da esfera federal com os municípios, atuando como secretaria executiva do Comitê de Articulação Federativa (CAF), formalizado por meio do Decreto no 6.181, de 3 de agosto de 2007.

O CAF promove a articulação de estratégias e a implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as três esferas de governo, para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas, contando com a participação de vinte órgãos do governo federal e com a representação de três entidades municipalistas brasileiras: a Associação Brasileira de Municípios, a Frente Nacional de Prefeitos e a Confederação Nacional dos Municípios.

Conforme demonstram os dados deste estudo, a esfera federal consolidou suas estratégias direcionadas aos municípios, com a preocupação de estabelecer vínculos

institucionais formalizados do ponto de vista legal, normativo e financeiro. Assim, com vistas à efetiva integração das políticas federativas, o próprio Comitê de Articulação Federativa instituiu um Grupo de Trabalho para o Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão dos Municípios, em 2007, para estabelecer horizontes e conceitos comuns em torno da capacidade de gestão municipal, “diminuindo” as distâncias (físicas e simbólicas) entre a esfera federal e os entes municipais, pois, de acordo com o CAF, esta instância carece até o presente momento, de assistência para capacitação no que diz respeito ao aprimoramento administrativo e tecnológico (incluindo as TIC’s). Necessita ainda, de acesso direto aos programas federais (sem passar pelas esferas estaduais), de estruturar órgãos e mecanismos de controle e participação social.

Da mesma forma, a fragilidade institucional da maior parte dos 5.565 municípios brasileiros tem sido apontada em documentos oficiais e fóruns de debates preocupados em examinar estruturas administrativas e a capacidade de gestão de programas e projetos. Alguns estudos apontam o “reduzido conhecimento sobre as etapas de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação de políticas públicas, escassa atuação em redes e formação de consórcios e associações, além de outras deficiências”¹³.

Entretanto, os novos arranjos político-institucionais, a redistribuição de competências entre as esferas de governo, a transferência de funções do setor público para o setor privado lucrativo ou não lucrativo, com base na instauração de parcerias e convênios, têm configurado formas bastante complexas e multifacetadas na gestão da educação básica municipal.

Os dados revelam que dos dez municípios estudados, cinco apresentam baixa institucionalização e rotinização de diretrizes, programas e projetos - quer sejam realizados por meio de contratos, convênios e parcerias com as esferas federal e estadual, quer sejam realizados com o setor privado lucrativo e não lucrativo. Implementam ações (pontuais) em parceria com empresas privadas no que diz respeito a atividades curriculares, sobretudo na forma de oficinas e/ou palestras isoladas,

¹³ Conforme aponta Rodrigo Lofrano, no Painel “Articulação Federativa na Prestação de Serviços Sociais”, realizado no III Congresso de Gestão Pública. Ver: Mecanismos de desenvolvimento institucional: programas de apoio aos municípios. [WWW.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Material%20CONSAD/paineis III congressoconsad/painel 51/mecanismos de desenvolvimento institucional..pdf](http://WWW.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Material%20CONSAD/paineis%20III%20congressoconsad/painel%2051/mecanismos%20de%20desenvolvimento%20institucional.pdf). Acesso em 02/08/2011.

apontando nomes de consultores/especialistas, embora lancem mão, simultaneamente, de materiais oficiais do MEC.

A presença expressiva da iniciativa privada na gestão pedagógica das redes municipais de ensino já havia sido relatada em estudo de Adrião *et al* (2009, p. 806) que identificou a compra, por parcela considerável dos municípios paulistas, de “sistemas de ensino”. De acordo com as autoras, um “levantamento preliminar junto ao total dos municípios paulistas indicou que, no período de 1994 a 2006, dos 645 municípios, 161 informaram adotar ou já ter adquirido, neste período, ‘sistema apostilado’ para a educação infantil e ensino fundamental [...]”. Em 2007, 157 destes municípios ainda mantinham contratos com as empresas.

Embora os portes, condições sociais, econômicas e políticas sejam diferentes entre si nos dez municípios examinados, foi possível verificar forte presença do governo federal em todos eles no que diz respeito às ações previstas para capacitação e assistência técnica com vistas a fortalecer principalmente as áreas de planejamento, administração e finanças. Observou-se ainda, nos dez municípios, tendência de ampliação de desenvolvimento de políticas na gestão de recursos humanos, por meio da adequação da legislação local às normas vigentes em âmbito federal no que diz respeito à estruturação de Planos de Carreira e desenvolvimento de ações de formação continuada para professores e gestores, bem como por meio de atividades implementadas por iniciativa própria no que se refere à formação continuada de funcionários (estas últimas, muito pontuais e em número inexpressivo).

Chama atenção ainda a instauração de processos e instrumentos de interlocução com setores relacionados à rede de proteção e apoio, seja por meio dos conselhos tutelares e órgãos de segurança do estado de São Paulo, ou em atividades integradas com demais secretarias dos próprios municípios. Com relação à institucionalização de entidades administrativas metropolitanas, embora tenha sido constatada a existência de agências de desenvolvimento, não há ações integradas realizadas em âmbito regional no campo da educação.

Tendo em vista os achados do estudo no que diz respeito ao volume de convênios, programas, projetos e termos de adesão com o governo federal, aventou-se a possibilidade de que isso pudesse ocorrer em função da predominância de interesse /

negociações decorrentes das coligações partidárias que elegeram prefeitos, governador e presidente, a partir dos anos 2000.

Assim, a investigação original buscou analisar as possíveis associações entre a presença de programas federais / estaduais nos municípios estudados e os partidos que compuseram as coligações que elegeram os prefeitos para os mandatos de 2001/2004, 2005/2007 e 2009/2012, bem como aquelas que elegeram os governadores do estado de São Paulo e o/a presidente (a) da República para os mandatos 2003/2006, 2007/2010 e 2011/2014. Com base nessa análise, constatou-se que não há associação direta, ao menos nesses dez municípios, entre as coligações que elegeram os prefeitos e os programas / projetos assinados com a esfera federal – preponderantemente – e estadual, em menor volume.

Três dos municípios estudados adotaram medidas por iniciativa própria tomando por baseo (re)conhecimento da realidade local, o que indica tendência em atender demandas específicas da população usuária da escola pública, embora lancem mão também de diretrizes, programas e projetos elaborados no âmbito das esferas federal e estadual. Nos demais municípios, as iniciativas registradas de convênios, contratos e parcerias realizados em conjunto com o governo federal, bem como a contratação de “assessorias privadas externas”, não expressam exatamente as especificidades das localidades no que diz respeito, sobretudo, às questões pedagógicas que envolvem ações de enriquecimento curricular, formação continuada e processos avaliativos. Em suma, os dados apontam que ainda há um caminho a percorrer para que os municípios possam administrar de forma mais estruturada a pluralidade de programas e projetos que recaem no âmbito dessa esfera, com vistas a efetivar uma gestão equânime da educação, configurando-se como política pública implementada com autonomia, constituída por metas que devem ser registradas em escopo legal e documentos normativos. Para tanto, há necessidade de estruturação de quadros técnicos bem qualificados e alocados sem apadrinhamentos políticos nos próprios órgãos, estabelecida como uma das metas centrais de trabalho das Secretarias Municipais de Educação.

Referências bibliográficas

ADRIÃO, T.; ARELARO, L. R.; GARCIA, T.; BORGHI, R. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de 'sistemas de ensino' por municípios paulistas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

AZEVEDO, Janete M.L.de; SANTOS, Ana L. F. dos. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da Região Metropolitana do Recife. **Educação & Sociedade**, Campinas, S.P., v.33, n.119, sbr-jun.2012, pp.551-573.

BERCOVICI, G. O Federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica**, Brasília: Presidência da República. Casa Civil, 2008.

FREITAS, Ruskin. Regiões metropolitanas: uma abordagem conceitual. **Humanae**, v. 1, n. 3, p. 44-53, dez. 2009. Disponível em: http://www.esuda.com.br/revista/final/artigos/h-3_3Ruskin.pdf. Acesso em: 09 mai. 2012.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, n.21, jun./, 2000, p. 212-279. Disponível em <http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em 12/10/2010.

GUSMÃO, Joana Buarque; MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cláudia Pimenta; BIZOCCHI, Miriam. Políticas Educacionais em Regiões Metropolitanas no estado de São Paulo: desafios no atendimento da educação básica. São Paulo, Fundação Carlos Chagas/FAPESP. *Relatório Final*, 2013.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil. **Eure**, Santiago do Chile, v. 35, n. 104, p. 47-76, abr. 2009.

LIPPI, Mariana Ferreti. A estratégia de articulação intergovernamental na implantação de políticas públicas metropolitanas: construindo um conceito e evidenciando a aplicação prática. **II Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2009. Disponível em: <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000126.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2012.

LOFRANO, R. Mecanismos de Desenvolvimento Institucional: programas de apoio aos municípios. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília, 14 a 17 de março de 2010. Disponível em <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00002003.pdf>. Acesso em 18 de julho de 2010.

MARICATO, Ermínia. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos avançados**, São Paulo, vol. 25, n. 71, São Paulo, Jan./Abr. 2011.

MARTINS, Ângela M. **A municipalização do ensino**. 1. ed. Santos: Leopoldianum, 2005.

_____. Estudos em Políticas Educacionais. In: MARTINS, Ângela Maria; WERLE, Flávia Obino Corrêa (orgs.). **Políticas educacionais: elementos para reflexão**. Porto Alegre: Capes/Redes Editora, 2010, p. 21-49.

Ministério do Planejamento(Governo do Brasil).**Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para a medição do desempenho da gestão e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do programa nacional de gestão pública e desburocratização.** Produtos 1 e 4. Brasília: Ministério do Planejamento, 2009.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 15/09/2010.

PERES, R. G; ZIMMERMANN, G. Gestão e planejamento de cidades e políticas sociais: gestão metropolitana – possibilidades e desafios. In: BAENINGER, R. (Org.). **População e cidades:** subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010, p. 154 – 161.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S (org.). **Democratizar a democracia** – os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p: 39-82.

SOUZA, C. "Estado do Campo" da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p. 69-79, fev. 2003.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologia*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez.2006, p. 20-45. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em 21/09/2011.

Sites Consultados:

http://www.portal.mec.gov.br/index.php?option=com_pea. Acesso em 25/07/2011.

www.observatorio.pt/download.php?id=180. Acesso em 30/08/2011.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 15/09/2010.

<http://www.projetobrasilmunicipios.gov.br/content/eixo-de-assist%C3%A2ncia-t%C3%A9cnica>. Acesso em 12/04/2011.