

# O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO

**Danielle Cristina de Brito Mendes<sup>1</sup>**

Universidade Federal do Pará

[dany.britto@hotmail.com](mailto:dany.britto@hotmail.com)

**Resumo:** O artigo analisa o Plano de Ações Articuladas (PAR) na perspectiva de avaliar se este proporciona elementos de construção e efetivação do regime de colaboração entre os entes federados como preconiza a legislação brasileira. Utilizou-se a metodologia qualitativa na análise dos documentos que regulamentam o Plano. Concluiu-se que o PAR, como foi formulado e vem sendo implementado, não atua como fator que possibilite a colaboração, para isso é necessário mais que ações focalizadas no investimento de recursos técnicos e financeiros da União nos governos subnacionais. O que ocorre com o PAR é a mera coordenação de ações por parte da União com Estados e municípios e não regime de colaboração.

**Palavras-chave:** federalismo; regime de colaboração; plano de ações articuladas.

## INTRODUÇÃO

O atual cenário da educação foi proporcionado pela reforma do Estado dos anos de 1990, potencializa as desigualdades regionais e a competição entre os entes federados, tendo como principal consequência a relação não-cooperativa entre estas instâncias governamentais. Constitui-se em um ciclo vicioso em que a busca por autonomia e poder político, características intrínsecas do sistema federativo, que se pressupõe unificado, acaba por gerar separação e rivalidade entre as unidades regionais (ABRUCIO; COSTA, 1998).

Arretche (2002) compreende que neste atual cenário as políticas públicas são formuladas de cima para baixo, ou seja, a partir do governo federal para os governos subnacionais que aderem a estas voluntariamente ou por obrigação constitucional. No caso da educação o governo federal tem buscado a aprovação de medidas “cuja estrutura de incentivos tornasse atraente a subordinação de estados e/ou municípios a seus objetivos de reforma” (ARRETCHE, Idem).

O tipo de organização político-territorial proposto na Constituição Federal de 1988 (CF/88) se alinha ao modelo de federalismo cooperativo, pois pressupõe organização conjunta das unidades subnacionais na proposição e gestão de políticas, mas também guarda estreita relação com o federalismo fiscal, visto a dependência dos governos subnacionais dos recursos vindos do governo central via transferências governamentais (ARRETCHE, Idem).

Contudo, o modelo de federalismo cooperativo adotado pela CF/88 acaba por se constituir mais em um arremedo de si mesmo, haja vista que tem servido muito mais para reduzir intervenções centralizadoras que acabam por retirar a autonomia dos governos subnacionais do que para aumentar a colaboração intergovernamental com vistas à verdadeira expansão e melhoria de qualidade da educação nacional (FERREIRA; FRANÇA, 2010).

Em tentativa de estabelecer/concretizar o regime de colaboração entre os entes federados no Brasil em matéria educacional é que o governo federal construiu e lançou o Plano de Ações Articuladas (PAR) (BRASIL, 2007a). O PAR nasceu do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) que foi lançado concomitantemente ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Segundo o Ministério da Educação (MEC), o PMCTE:

[...] inaugura um novo regime de colaboração, que busca concertar a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Trata-se de um compromisso fundado em vinte e oito diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica (BRASIL, 2010, p. 02).

O PAR é previsto no PMCTE como o meio pelo qual se concretiza a cooperação entre os entes federados pela via do regime de colaboração. O PAR é formulado pelos Estados e municípios e tem a duração de quatro anos, reúne ações e metas necessárias à melhoria da qualidade da educação nestes locais. Segundo o MEC, trata-se de um planejamento multidimensional e é coordenado pelas secretarias municipais de educação, mas deve ser elaborado conjuntamente entre gestores, professores e comunidade local (<http://portal.mec.gov.br>).

O MEC auxiliou os municípios na construção dos PAR por meio de assessoria técnica. Para auxiliar os municípios na construção do PAR o MEC estabeleceu um roteiro de ações com pontuação de 1 a 4, onde são estabelecidas as prioridades do Plano, que se constituem nas maiores necessidades para a educação nestes locais. Estas necessidades são transformadas em ações que estão previstas para serem implementadas, de acordo com este Plano, de maneira coordenada entre os entes federados via regime de colaboração.

Sendo assim, o objetivo do presente texto é analisar o PAR, o que este propõe em matéria do regime de colaboração e se este Plano se constitui em elemento de efetivação da relação cooperativa entre os entes federados, tal como se propõe a ser ou se é apenas mais uma política que corrobora com princípios até então predominantes nas políticas educacionais brasileiras, tais como descentralização/desconcentração e o princípio da subsidiariedade, erroneamente traduzidos como regime de colaboração.

A metodologia utilizada neste estudo é qualitativa e se caracteriza como abordagem de natureza descritiva, ou seja, que se propõe a investigar as características de um determinado fenômeno tal como este ocorre (RICHARDSON apud MARTINS, 2006). Classificamos o presente estudo como de cunho qualitativo por se propor a identificar e analisar estratégias presentes no PAR que possam se constituir em possíveis elementos que viabilizem a construção do regime de colaboração no Brasil por meio da análise documental, de leis, resoluções e decretos que deram origem ao referido Plano.

## PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E O CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO: ALGUMAS INCURSÕES

O regime de colaboração em matéria educacional é previsto na legislação brasileira com a promulgação da CF/88, em seu artigo 211 determina que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

Todos os fundamentos da CF/88 estão ancorados no federalismo cooperativo que tem a intenção de “equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independente da região, estado ou cidade que habitam” (Araújo, 2010, p. 755). A premissa principal desse tipo de federalismo é o equilíbrio de tensões entre simetria e assimetria, unidade e diversidade, e união e autonomia.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96 também determina em seus artigos 5º e 8º a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração, bem como descreve as funções de cada ente federado neste processo (Art. 9º ao 11º).

O regime de colaboração da maneira como expresso nestas leis faz emergir da CF/88 um federalismo de caráter tridimensional, visto que concede ao município status de ente federado. Araújo (2010) considera que essa nova arquitetura do federalismo brasileiro trouxe duas grandes complicações para a engenharia institucional e política do país. A primeira se refere ao caráter heterogêneo da Federação brasileira, constituída de Estados e municípios que em sua maioria sobrevivem com repasses dos Fundos de Participação (FPM e FPE). A segunda se refere à falta de clareza e regulamentação do regime de colaboração, haja vista o que determina o artigo 23 da CF/88 em seu Parágrafo Único, ao afirmar que “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Deste modo, é necessária lei complementar que fixe as normas pelas quais o regime de colaboração efetivar-se-á entre os entes federados no Brasil.

Enquanto tais normas não são fixadas o que se tem diante desse cenário é a formação de “minipactos” entre os entes federados, estes se firmaram na tentativa de amenizar a assimetria e o caráter predatório e competitivo da federação brasileira erigida a partir da CF/88 (Araújo, Idem).

Araújo (Idem) compreende que na área da educação esses minipactos se concretizaram inicialmente por meio da criação da política de fundos que tentou equalizar a desigualdade na distribuição de recursos para a educação dentro de um mesmo Estado e regulamentar, mesmo que de maneira um tanto precária, o regime de colaboração. Atualmente, outros minipactos firmados entre os entes federados são as recentes ações do governo federal para a área da educação, tratam-se de ações de coordenação da União com a indução de políticas, que têm sido erroneamente traduzidas no discurso governamental como colaboração, exemplos disso são: os testes em larga escala; as definições curriculares; e, mais recentemente, o PDE e o PAR (p. 753).

Estes minipactos acabam por não incidir sobre a questão histórica e nevrálgica da organização da educação nacional, que é: a não realização de uma reforma tributária, que elimine as desigualdades regionais; e a regulamentação do regime de colaboração. Estas duas medidas alterariam o federalismo brasileiro, tanto do ponto de vista fiscal quanto do ponto de vista jurídico-político.

Diante desta realidade, as políticas educacionais têm sido formuladas na intenção da manutenção da lógica de minipactos, um exemplo disso é que no ano de 2007 foi lançado pelo governo federal o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), este foi apresentado como um plano executivo constituído de um conjunto de programas que visavam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), sendo deste modo o PDE a tradução instrumental do PNE. Isto porque, o PDE parte do pressuposto de que o PNE limitou-se a apresentar um diagnóstico dos problemas da educação brasileira, mas deixou em aberto as ações a serem tomadas no sentido de superar tais problemas e se alcançar uma educação de qualidade no país (BRASIL, 2007a, p. 07).

O PDE ancora-se na inter-relação entre dois princípios, são estes: visão sistêmica da educação atrelada a uma “relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social”. Segundo esta relação o PDE visa superar a visão fragmentada de educação que predominou na concepção e execução de políticas públicas educacionais até muito recentemente, ou seja, o que se propõe de novo no PDE é a superação de princípios “gerencialistas e fiscalistas” (Idem, p. 07).

Neste sentido, visão sistêmica da educação seria segundo o PDE “reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente” (Idem, p. 10).

Com isso, o PDE visa sobrepor à forma federativa os níveis e as etapas da educação, ou seja, transpor para a educação a forma de organização territorial e político-administrativa do Brasil. Esta organização é baseada no federalismo, que é definido por Abrúcio e Franzese (2007) como “uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo” (p. 01). Deste modo, o objetivo deste tipo de organização é “compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (Idem, p. 02).

Portanto, transpor este tipo de organização para a educação significa uma divisão, em coresponsabilidade, de competências e responsabilidades entre os entes federados na promoção/manutenção/desenvolvimento da educação pública brasileira. Por isso, o PDE aponta o regime de colaboração entre os entes federados como um “imperativo inexorável” para a consecução dos propósitos presentes no Plano, constituindo-se este em um de seus pilares de sustentação (BRASIL, 2007a, p. 10).

A concepção de regime de colaboração presente no PDE é definida da seguinte maneira:

Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia (Idem, p. 10).

Observamos que a concepção de regime de colaboração presente no PDE se alinha ao federalismo cooperativo, definido por Camargo (2001) como um novo federalismo “fortemente impregnado pelo compromisso com a equalização, isto é, a redução das diferenças espaciais e sociais” (p. 87).

Em relação ao tipo de assistência técnica ressaltada no PDE, Amaral Sobrinho apud Werle (1994) compreende que na prática entre os entes federados no Brasil este tipo de assistência tem se configurado, como uma cooperação e assistência fortemente marcados pelo controle de uma instância de poder sobre a outra. Nestes casos, há ingerência de entes federados “maiores” sobre os “menores”, o que não contribui para uma dimensão de efetivação da autonomia dos municípios, mas sim de dependência destes, que acabam relegados ao papel de “entes a serem assistidos, apoiados, planejados de fora, controlados” (WERLE, 2006, p. 40).

Em face disso, ocorre um movimento no federalismo brasileiro em que este tem sido associado a um processo de “descentralização” em que apenas uma parte dos atores envolvidos no pacto federativo arca com o ônus da implementação/execução de políticas sociais, neste caso Estados e municípios (AFFONSO, 1995, p. 57). Este movimento está em consonância com preceitos neoliberais, segundo os quais governos adeptos dessa corrente têm priorizado “a execução de uma estratégia de ‘modernização’ dos aparelhos institucionais nacionais, que inclui como componentes centrais da agenda respectiva, a desburocratização, a privatização e a descentralização” (MATTOS apud OLIVEIRA, 1999, p. 13).

Neste contexto de neoliberalismo, o que tem ocorrido é um processo de descentralização deturpado, ou seja, o que ocorre de fato é a desconcentração ao invés da descentralização. Hevia apud Oliveira (1999) compreende que desconcentração é a “delegação de determinadas funções a entidades regionais ou locais que dependem diretamente do outorgante” e descentralização é o processo no qual entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia, definem suas formas próprias de organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de atuação (p. 16). O que tem ocorrido no Brasil é a municipalização das responsabilidades e execução de políticas públicas.

O discurso dominante para a adesão dos entes subnacionais à execução de políticas sociais é o de que a proximidade física entre os dirigentes municipais (executores da política) e cidadãos (beneficiários da política) possibilitaria melhor gestão e participação mais efetiva da sociedade local nas decisões ligadas à gestão da educação no município. Desta maneira, seria viabilizada a melhoria da qualidade da educação em âmbito local.

A descentralização mantém estreita relação com o princípio da subsidiariedade. Este princípio estabelece no plano das iniciativas, segundo Camargo (2001):

[...] a prioridade da sociedade sobre o Estado e, dentro do setor público, a primazia do município sobre o estado e deste sobre o governo federal. Apenas em caso de omissão ou carência, a instância superior assume iniciativas que podem ser conduzidas pela instância inferior (p. 86).

De acordo com esse princípio o que pode ser feito pela instância local não deve ser feito pela instância regional, bem como o que pode ser feito pela instância regional não deve ser feito pela instância federal.

Para Bervovici apud Araújo (2010) dentro do contexto neoliberal:

[...] o princípio da subsidiariedade ganha relevo como característica fundamental do Estado federal associado à eficiência e à otimização das funções públicas melhor realizadas nas esferas de atuação das unidades subnacionais, mediante mecanismos de descentralização e desestatização (p. 757).

Gabardo apud Araújo (Idem) corrobora esta afirmação e insere outros elementos, para este autor a subsidiariedade pode ter dois sentidos. No primeiro, possui o sentido de descentralização, ou seja, atuação subsidiária relaciona-se à preferência que deve ser dada por princípio, à atuação no menor núcleo de capacidade. Com isso, a competência para o exercício da função é atribuída ao organismo mais próximo da questão tratada. Nesta acepção, a subsidiariedade tomaria um sentido vertical.

No segundo sentido, Gabardo apud Araújo (Idem) considera que a noção de subsidiariedade refere-se ao protagonismo do indivíduo e da sociedade civil na consecução das atividades que lhes são necessárias, relegando aos organismos institucionais público-estatais uma competência de caráter acessório (complementar e/ou suplementar). Nesta acepção, a subsidiariedade tomaria um sentido horizontal.

Para Araújo (Idem), as dimensões vertical e horizontal do conflito federativo, se traduzem da seguinte maneira: a dimensão vertical acontece na atitude defensiva do governo federal livrando-se de encargos com extinção de sua intervenção ou incentivando programas de descentralização, nos quais assume postura de fiscalizador de processos; a dimensão horizontal ocorre na educação com a desresponsabilização dos entes federados para garantia de medidas de acesso, permanência e qualidade nas etapas e modalidades da Educação Básica (p. 758).

Dentro deste contexto, há a distorção do papel da União em relação ao que preceitua a CF/88, segundo a qual caberia a este ente federado cumprir com suas funções de “promover prioritariamente a universalização e a equidade no ensino público, incentivando, financiando e fornecendo assistência técnica a estados e municípios” (ABRÚCIO; COSTA, 1998, p. 138).

No caso específico das políticas educacionais, este processo de não-cumprimento dos papéis definidos para cada ente federado pela CF/88, bem como da ingerência de uns sobre os outros tem sido uma constante, haja vista que o entendimento dominante é o de que as políticas sejam elaboradas em âmbito federal para serem implementadas/executadas em âmbito local por Estados e municípios sem que, no entanto, seja feita uma avaliação prévia de condições infra-estruturais (e muitas vezes também sociais, culturais e políticas) necessárias para esta responsabilização/execução.

Além desses fatores elencados até aqui, no que concerne ao envolvimento dos entes federados na execução das ações do PDE, dois conceitos que têm sintonia com o princípio da subsidiariedade são introduzidos por este Plano, são estes: responsabilização e mobilização social (BRASIL, 2007a). Em relação a estes dois conceitos percebe-se que há a superlativação da participação das esferas de governo subnacionais aliada a maior participação da sociedade civil nas ações do PDE, sendo esta em vários momentos colocada como condição intrínseca ao sucesso de tais ações.

Estes princípios presentes no PDE encontram relação direta com a idéia-força do atual federalismo brasileiro, que baliza-se nos princípios de sociedade civil organizada e no princípio da descentralização municipalista. Este novo federalismo constituiu-se na contramão de um sólido pacto entre os entes federados, e tem suas bases fundantes na troca de favores e na política de clientelas e dos acordos corporativos (CAMARGO, 2001).

Este tipo de participação defendido no PDE ocorre em decorrência da concessão do Estado no final dos anos de 1990 de atribuições que até então eram de sua competência exclusiva como, por exemplo, a área social. Com isso, ocorre o partilhamento de responsabilidades em relação a políticas públicas e o Estado passa a se sentir liberado de certas atribuições, em consequência os sujeitos sociais, sindicais e até mesmo empresariais assumem significativas parcelas de responsabilidade pela implementação de tais políticas (TONELLA, 2006, p. 31).

Em outras palavras, há a desresponsabilização do Estado na implementação de políticas sociais com a consequente responsabilização da sociedade civil nesta incumbência. Este processo ocorre em substituição ao anterior, pré reforma dos anos de 1990, em que havia o incentivo de inclusão de emancipação social nas políticas sociais, no processo atual a sociedade civil acaba responsabilizada por encontrar formas de superação da exclusão social (Idem, p. 35).

O PDE apresenta este entendimento acerca de participação e mobilização social e em conformidade com este é que foi lançado de maneira concomitante ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (SAVIANI, 2007). Este “plano dentro do plano” se configura em uma proposta de mobilização em torno da melhoria da Educação Básica no Brasil.

O PMCTE é regulamentado pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007 que dispõe sobre a implementação do PMCTE, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. O PMCTE tem como amparo legal os artigos 23 (inciso V), 205 e 211 (§ 1º) da CF/88 e os Artigos 8º a 15 da LDB.

Os artigos da CF/88 citados como amparo legal do PMCTE versam, respectivamente, sobre: a competência comum dos entes federados em proporcionar os meios de acesso à cultura, educação e ciência (art. 23, inciso V); educação promovida com a colaboração da sociedade (art. 205); e determinação de organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração entre os entes federados, bem como as competências da União neste processo com especial atenção à “assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios

para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória” (art. 211, § 1º).

O amparo legal dos artigos da LDB se referem, respectivamente ao regime de colaboração em matéria educacional, bem como às competências e responsabilidades de cada ente federado neste processo.

O PMCTE estabelece 28 diretrizes que devem ser seguidas por Estados e municípios pactuantes deste Plano de Metas, que aderem a este de maneira voluntária. Com a adesão dos entes federados ao Compromisso, o Ministério da Educação (MEC) estabelece metas com o objetivo de alcançar a melhoria da qualidade da educação naquelas localidades (Art. 5º, § 1º). A adesão ao PMCTE norteará o apoio suplementar e voluntário da União aos entes federados pactuantes deste Compromisso (art. 8º), deste modo, a anuência ao PMCTE passou a ser um atrativo para Estados e municípios sempre necessitados de acesso a mais recursos da União.

A assistência da União aos pactuantes do PMCTE pode ser segundo o Decreto nº 6.094/07, técnica e/ou financeira (art. 8º, § 1º) e dar-se-á mediante a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) por parte do Estado/município pactuante (art. 8º, § 5º). Segundo o PMCTE, o PAR é “o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação (MEC), que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (art. 9º).

O PAR é regulamentado pela Resolução CD/FNDE /N.º 29, de 20 de junho de 2007, e pelas resoluções: Resolução/CD/FNDE Nº 47 de 20 de setembro de 2007 que altera a Resolução nº 029 e Resolução/CD/FNDE/Nº 46 de 31 de outubro de 2008, que alteram alguns itens da Resolução nº 29.

A Resolução CD/FNDE /N.º 29, de 20 de junho de 2007 estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, esta Resolução determina a forma pela qual se dará a colaboração da União aos entes federados signatários do PAR.

A referida Resolução afirma que as ações do PAR têm “caráter suplementar e serão realizadas em regime de colaboração com os entes da federação” com o objetivo de “contribuir para a melhoria das condições de acesso e permanência e do desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de educação básica” (Art.1º, § 2º).

Para a elaboração dos PAR o MEC fornece aos municípios/Estados pactuantes alguns dados sobre a situação da educação local, estes dados se referem a “um roteiro de ações com pontuação de um a quatro, 13 tipos de tabelas com dados demográficos e do censo escolar de cada ente federativo e informações sobre como preencher os dados” (<http://portal.mec.gov.br>). Os itens que forem pontuados pelo ente federado com as numerações 1 e 2 se constituem nas maiores prioridades da educação local.

Portanto, são três as etapas nas quais se divide a dinâmica do PAR, são estas: diagnóstico da realidade da educação local; a elaboração do PAR; e a análise técnica do Plano. Esta terceira etapa é feita pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC e pelo Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação (FNDE), depois de feita esta análise técnica o município/Estado assina um Termo de Cooperação (TC) com o MEC, neste Termo constam os programas aprovados e classificados de acordo com a prioridade apontada pelo ente federado signatário do Plano. No TC é detalhada a participação do MEC, que pode ser técnica e/ou financeira por um período ou pelos quatro anos de vigência do PAR, nos casos em que há auxílio financeiro da União o município tem que assinar um convênio que é analisado para aprovação a cada ano (<http://portal.mec.gov.br>).

As metas e seu cumprimento por parte dos entes federados pactuantes do PMCTE serão monitorados por meio do acompanhamento da execução do convênio através de relatórios ou visitas da equipe técnica do MEC à localidade (art. 11). As metas e seu cumprimento serão observados também pela evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), eleito como principal indicador para aferir a qualidade da educação nas localidades que aderiram ao PMCTE e formularam seus PAR (Artigos 3º e 5º).

O IDEB é um indicador criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), este indicador reúne em si dois conceitos que visam aferir a qualidade da educação, são estes: relação entre fluxo escolar e média de desempenho dos alunos nas avaliações realizadas pelo INEP, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – para as unidades da federação e para o país; e a Prova Brasil – para os municípios. Segundo o INEP, o IDEB permite agregar ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala realizadas pelo Instituto à possibilidade de resultados sintéticos, de fácil assimilação, que permitiriam traçar metas de qualidade educacional a ser alcançadas pelos entes federados (<http://portalideb.inep.gov.br>). O referido índice é calculado periodicamente e divulgado pelo INEP.

A opção por aferir a qualidade da educação com base no IDEB apresenta consonância às propostas liberais de responsabilização e privatização do público agregadas à idéia de *accountability*<sup>2</sup>.

Adrião e Garcia (2008) consideram que sinteticamente o que se pretende com isso é “introduzir na gestão pública mecanismos que permitam aos usuários e gestores responsabilizar os ‘prestadores’ de determinado serviço por aquilo que é oferecido à sociedade”, constituindo-se assim um quase-mercado (p. 781).

Neste sentido é estabelecida uma relação gerencial da União com os municípios, por meio de uma relação direta com governadores e prefeitos. Trata-se, portanto de um projeto liberal hegemônico que reduz qualidade a acesso, enquanto no discurso governamental diz estar em busca da melhoria da qualidade do ensino (FREITAS, 2007).

Araújo (2007) argumenta acerca do IDEB que o índice é apenas “mais um instrumento regulatório do que um definidor de critérios para uma melhor aplicação dos recursos da União visando alterar indicadores educacionais” (<http://www.redefinanciamento.ufpr.br>).

O mesmo pode se inferir em relação ao PAR, este se propõe a ser uma política a ser implantada pela via do regime de colaboração, porém parece traduzir-se em instrumento

regulatório, por ser uma forma de regulação da própria relação entre as esferas governamentais. Duarte (2005) compreende que o federalismo brasileiro pressupõe relações cooperativas entre os entes federados, ou seja, o governo federal atuaria de maneira conjunta aos demais entes, estes por sua vez seriam possuidores de capacidade de autogoverno.

O que temos com o PAR é a manutenção de um federalismo não-cooperativo com a ação coordenadora por parte da União, fato este que não se constitui em regime de colaboração e sim em uma atuação regulatória por parte da União das metas a serem cumpridas pelos entes subnacionais por meio do PAR. Trata-se, portanto, de “obter um consentimento ativo dos entes federados na consecução dos objetivos estratégicos a serem cumpridos pelo sistema público de educação básica” (DUARTE, Idem, p. 827).

Colaboração implica a inter-relação entre os entes federados, de modo a subsidiar a autonomia do município na gestão de seu sistema de ensino, o que se propõe pela via do PAR não se constitui em colaboração, pois há a consecução da hierarquização entre os entes federados, em que um ente planeja o outro de fora e estabelece metas para este atingir.

Isto interfere na auto-regulação dos municípios, ou seja, deixa transparecer certa dúvida/insegurança por parte do governo federal em relação à capacidade dos municípios brasileiros de responder às demandas educativas decorrentes da ampliação de suas responsabilidades, bem como o acompanhamento das ações/metastas a serem cumpridas pelos municípios. Deste modo, acaba por induzir à responsabilização quase total dos gestores locais pelo sucesso destas ações/metastas e pela melhoria da educação local (ADRIÃO e GARCIA, 2008, p. 791).

O verdadeiro cerne da questão, que se configura no principal entrave à efetivação de um verdadeiro regime de colaboração entre os entes federados, foi deixado de lado mais uma vez nesta política de governo que é o PAR. Este se refere à realização do pacto federativo por meio da equidade fiscal entre os municípios brasileiros, possível somente com o aumento substancial das transferências de impostos em favor destes, advindos de uma reforma tributária que mude o atual quadro de repartição de recursos entre os entes federados brasileiros.

Diante de todos estes fatores elencados até aqui entendemos ser necessário muito mais que ações focalizadas para investimento de recursos técnicos e financeiros da União nos governos subnacionais, como o PAR se propõe a fazer, na intenção da superação dos problemas educacionais diagnosticados e alcance de uma educação de verdadeira qualidade no país. Há de se combater primeiro os problemas estruturais, tais como a reforma tributária e a regulamentação do regime de colaboração antes de partir para ações focalizadas, respeitando-se o princípio da autonomia entre os entes federados e a não-hierarquização da relação entre estes, como preconiza o verdadeiro regime de colaboração.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Federalismo brasileiro ao determinar competências e responsabilidades para União, Estados e municípios, bem como da necessidade do regime de colaboração para a consecução destas, não pode prescindir de uma atuação conjunta e articulada entre estes entes federados.

Deste modo, é de vital importância a regulamentação deste regime de colaboração em matéria educacional. Entendemos que esta regulamentação não pode ser substituída por nenhuma política, seja esta de governo ou de Estado, visto que uma ação focalizada como é o caso do PAR não tem como abarcar em si todas as peculiaridades da complexa organização do regime de colaboração.

Percebemos ao longo do texto que a intencionalidade de uma política não pressupõe a materialidade de suas ações, um exemplo disso é a maneira deturpada como determinadas ações são postas em prática no Brasil. O que se propõe a descentralizar acaba tão somente por desconcentrar e o que se propõe a mobilizar a sociedade civil, acaba tão somente por desresponsabilizar o Estado de suas funções sociais. O mais próximo que se chega de colaboração entre os entes federados com estas ações é de uma ação subsidiária por parte do Estado, erroneamente propalada e compreendida como regime de colaboração intergovernamental.

Em ações como o PAR, em que a União exerce o papel de coordenação e fiscalização de metas, deturpa-se o sentido do regime de colaboração, que pressupõe ações articuladas entre a União e os entes subnacionais. O que ocorre por meio do PAR, apesar de ter em sua nomenclatura o termo “ações articuladas” está longe de ser colaboração de fato, atende apenas aos mesmos pressupostos que têm marcado as políticas sociais brasileiras, ou seja, descentralização pela via da desconcentração em que os Estados e municípios assumem apenas função executora de serviços.

O PAR é um plano que traz como principais pressupostos para sua realização a responsabilização quase que exclusiva do gestor local (estadual/municipal) pelo sucesso/fracasso das ações e metas a se atingir, deixando à União a função de fiscalizar esta atuação. Um dos atrativos principais para estes gestores assinarem o PMCTE e assim tonarem-se pactuantes deste foi o condicionamento das transferências voluntárias da União à adesão ao referido Compromisso. Este fator acaba por forçar esta atitude por parte destes gestores, visto que os entes federados estão quase sempre necessitados de mais recursos, principalmente quando estes vêm da União, maior detentora de receita tributária no Brasil.

O PAR nos mostra que mais uma vez não se respeitou a estrutura federativa do Estado brasileiro na formulação de uma ação de política social. O que se tem com o PAR é a manutenção da atuação predatória por parte dos municípios/Estados brasileiros, pois o referido Plano baliza-se em estratégias que proporcionam a continuidade da competição, só que desta vez dentro destes. Um exemplo disso é o IDEB, utilizado como índice de mensuração da qualidade da educação nestas localidades, tal estratégia pode acabar por gerar competição entre as redes de escola de um mesmo município, haja vista que acaba por formar um ranking entre estas.

Deste modo, avaliamos que o PAR, da maneira como foi formulado e vem sendo implementado no país, não atua como fator que possibilitará a efetivação do regime de colaboração em matéria educacional no Brasil, tal como se propõe a fazer. Isto porque, regime de colaboração de fato envolve muito mais que mera coordenação por parte da União (ente federado com maior capacidade financeira) com Estados e municípios que atuam como entes coordenados e fiscalizados esforçando-se para atingir metas pré-estabelecidas.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Pedagoga; atua como técnica em educação pela Secretaria de Estado de Educação do Pará; mestranda em educação na linha de Políticas Públicas Educacionais da Universidade Federal do Pará (UFPA); membro do Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN).
- <sup>2</sup> Segundo Clad (2000) accountability é “[...] el cumplimiento de una obligación del funcionario público de rendir cuentas, sea a un organismo de control, al parlamento o a la sociedad misma” (p. 329).

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: FUNDAP, 2007.
- ABRUCIO, F.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo, SP: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998. Série Pesquisas, nº 12.
- ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. **Oferta Educativa e Responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas**. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742008000300012&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000300012&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 08/12/10.
- ARAÚJO, Gilda C. **Constituição, Federação e Propostas para o Novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas da organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração**. Revista Educação & Sociedade. Campinas, SP: v. 31, n. 112, p. 749-768, jul-set de 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 06/12/10.
- ARAÚJO, L. **Os fios condutores do PDE são antigos**. 2007. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/araujo2.pdf>>. Último acesso em 17/07/09.
- ARRETCHE, M. 2002. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais**. Dados, Rio de Janeiro, v.45, n. 3, p. 431-457.
- BRASIL, Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. 2007a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2009.
- \_\_\_\_\_, Ministério da Educação. **Compromisso Todos Pela Educação: passo a passo**. (livreto) 2007b. Disponível em: <http://scweb.mec.gov.br/termo/action/livreto.pdf>. Acesso em 15/09/10.
- \_\_\_\_\_, **Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e dá outras providências. Presidência da República: Casa Civil, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Resolução CD/FNDE n.29, 20/6/2007 (retificada em 29/6/2007)**: estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 8 mar. 2010.
- \_\_\_\_\_. **Resolução CD/FNDE n.47, de 20/9/2007**: altera a Resolução CD/FNDE n.29, de 20/7/2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007c. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 8 mar. 2010.
- CAMARGO, Aspásia. Federalismo Cooperativo e o Princípio da Subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, vol. I, abril 2001.

- CLAD. **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.
- DUARTE, Marisa R. T. **Regulação Sistêmica e Política de Financiamento da Educação Básica**. Revista Educação & Sociedade, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, Especial Out. 2005. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302005000300006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300006&lng=pt&nrm=iso) . Acesso em 23/06/08.
- FERREIRA, M. A. S.; FRANÇA, Magna. **O Federalismo e a Educação no Brasil: financiamento da educação básica e proposições da CONAE – 2010**. ANPED, GT 05, Estado e Políticas Educacionais. Curitiba, PR: 2010.
- FREITAS, Luiz Carlos de. **Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da má qualidade do ensino**. Revista Educação & Sociedade, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 965-987, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>. Último acesso em 08/12/10.
- MARTINS, L.M. **As Aparências Enganam: divergências entre o materialismo histórico dialético e as abordagens qualitativas de pesquisa**. 29ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, MG: 2006.
- OLIVEIRA, Cleiton de. A Municipalização do Ensino Brasileiro. In OLIVEIRA, Cleiton de, et al. **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999.
- TONELLA, Celene. **Poder Local e Políticas Públicas: o papel dos conselhos gestores**. Maringá, PR: Eduem, 2006.
- WERLE, F. O. C. Contexto Histórico e Atual das Políticas Educativas: autonomia e regime de colaboração. In WERLE, F. O. C. (org.). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2006.

## SÍTIOS CONSULTADOS

- <http://portal.mec.gov.br>  
<http://portaldeb.inep.gov.br>  
<http://www.redefinanciamento.ufpr.br>