

O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro

Danielle Cristina de Brito Mendes*
Rosana Maria Oliveira Gemaque**

Resumo

O artigo analisa o Plano de Ações Articuladas (PAR) na perspectiva de avaliar se este Plano pode vir a proporcionar elementos de construção e efetivação do regime de colaboração entre os entes federados, da forma 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 apresenta elementos que possam vir a proporcionar a colaboração intergovernamental na forma da Lei. Para isso, entende-se que são necessárias mais que ações focalizadas no investimento de recursos técnicos e financeiros da União nos governos estaduais e municipais, como o PAR sugere. O que ocorre com o PAR sinaliza para a mera coordenação de ações por parte da União com estados e municípios, e não para o regime de colaboração.

Palavras-chave: Federalismo. Regime de Colaboração. Plano de Ações Articuladas.

1 INTRODUÇÃO

O atual cenário da educação é resultado de uma herança patrimonial e clientelista, construída desde a colonização do Brasil pelos portugueses e consolidada nos períodos subsequentes. As políticas públicas atuais guardam, além desses resquícios, estreita relação com as concepções defendidas no âmbito da

* Pedagoga; Mestranda em Educação na linha de Políticas Públicas Educacionais da Universidade Federal do Pará; trabalha como Técnica em Educação pela Secretaria de Estado de Educação do Pará, em escola vinculada à 9ª Unidade Regional de Ensino do município de Maracanã, PA; Conjunto Cidade Nova 6 tv WE 68 casa 341, Bairro Coqueiro, CEP: 67.140-100, Ananindeua; dany.britto@hotmail.com

** Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo; Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará; orientadora de mestrado e doutorado; Avenida Conselheiro Furtado, 3639; apto. 304, Bloco C, CEP: 66.073-160, Belém, PA; rgemaque@uol.com.br

reforma do Estado brasileiro nos anos 1990, ocasião em que se potencializaram as desigualdades regionais e a competição entre os entes federados.

A principal consequência desses modelos de desenvolvimento – que uniu a herança patrimonial/clientelista às estratégias priorizadas durante a reforma do Estado brasileiro – foi a intensificação da relação não cooperativa entre as instâncias governamentais do país. Isso constitui-se em um ciclo vicioso, em que a busca por autonomia e poder político – característica intrínseca do sistema federativo, que se pressupõe unificado – acaba por gerar separação e rivalidade entre as unidades regionais (ABRUCIO; COSTA, 1998).

Arretche (2002) compreende que atualmente as políticas públicas são formuladas de cima para baixo, ou seja, a partir do Governo Federal para os Governos dos estados e municípios, que aderem a estas políticas 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.

O tipo de organização político-territorial proposto na Constituição Federal de 1988 (CF/88) alinha-se ao modelo de federalismo cooperativo, pois pressupõe organização conjunta dos Estados e municípios brasileiros na proposição e gestão de políticas, mas também guarda estreita relação com o federalismo fiscal, visto a dependência desses entes federados dos recursos provenientes do governo central via transferências governamentais (ARRETICHE, 2002).

Contudo, o modelo de federalismo cooperativo adotado pela CF/88 acaba por se constituir mais em um arremedo de si, haja vista que tem servido muito mais para reduzir intervenções centralizadoras – que acabam por retirar a autonomia dos governos de Estados e municípios – 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, 2007b, p. 2).

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, construído pelos Estados e municípios e tem a duração de quatro anos. O Plano reúne ações e metas necessárias à melhoria da qualidade da educação nesses 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.

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

Assim, o objetivo do presente texto é analisar o PAR na perspectiva de avaliar seus limites e possibilidades para a construção/efetivação do regime de colaboração intergovernamental. Na análise parte-se da assertiva apresentada no conjunto de leis que regulamentam o referido Plano, e que afirmam que o PAR se constitui em instrumento de construção/efetivação da relação cooperativa entre os entes federados.

A metodologia utilizada neste estudo é qualitativa.¹ Utilizou-se como procedimento metodológico na análise do objeto a pesquisa documental, caracterizada por Pádua (2000) como o tipo de pesquisa realizada a partir de documentos, que podem ser contemporâneos ou retrospectivos, mas que sejam considerados cientificamente autênticos.

Nessa perspectiva, analisou-se o conjunto de leis que regulamentam o PAR e as publicações do Governo Federal que visam a esclarecer/divulgar o referido Plano. Contextualizou-se esses documentos com estudos produzidos acerca do tema regime de colaboração intergovernamental. Isso foi feito com o fim de atender a um dos pressupostos da pesquisa documental, que compreende os documentos não como uma mera fonte de informação, mas como elementos de análise que surgem em um determinado contexto e fornecem informações sobre este determinado contexto (LÜDKE; ANDRÉ, 1986).

2 PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E O CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO

O regime de colaboração em matéria educacional é previsto na legislação brasileira com a promulgação da CF/88, em seu artigo 211, o qual 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 n. 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 a política do país. A primeira refere-se 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 refere-se 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.” Desse modo, é necessária lei complementar que fixe as normas pelas quais o regime de colaboração se efetivará 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, 2010).

Araújo (2010) compreende que na área da educação estes 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.

Ações recentes do governo federal para a área da educação também têm se caracterizado como minipactos e são firmados entre os entes federados sob a coordenação da União, na intenção de induzir políticas – erroneamente traduzidas no discurso governamental como colaboração. Entre esses atuais minipactos, pode-se citar os testes em larga escala, as definições curriculares, e, mais recentemente, o PDE e o PAR (ARAÚJO, 2010).

Esses 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, a qual elimine as desigualdades regionais; e a regulamen-

tação do regime de colaboração. Essas duas medidas alterariam o federalismo brasileiro, tanto do ponto de vista fiscal quanto do ponto de vista jurídico-político.

Diante dessa 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 PDE, apresentado – nas palavras de seus idealizadores – como um plano executivo, constituído de um conjunto de programas que visavam a dar consequência às metas quantitativas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE). Nessa perspectiva, o PDE seria a tradução instrumental do PNE, pois o PDE parte do pressuposto de que o PNE se limitou a apresentar um diagnóstico dos problemas da educação brasileira. Porém, 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. 7).

O PDE ancora-se na inter-relação entre dois princípios: visão sistêmica da educação atrelada a uma “relação com a ordenação territorial e; (ii) o desenvolvimento econômico e social.” Segundo esta relação, o PDE visa a 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” (BRASIL, 2007a, p. 7).

Nesse 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.” (BRASIL, 2007a, p. 10).

Com isso, o PDE visa a 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, definido por Abrucio e Franzese (2007, p. 1) como “[...] uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo.” Desse modo, o objetivo desse 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.” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 2).

Portanto, transpor esse tipo de organização para a educação significa uma divisão, em corresponsabilidade de competências e atribuições 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. (BRASIL, 2007a, p. 10).

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

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

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, nesse 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).

Nesse contexto de neoliberalismo, o que tem ocorrido é um processo de descentralização deturpado, ou seja, o que ocorre de fato é a desconcentração em vez da descentralização. Hevia (1991 apud OLIVEIRA, 1999, p. 16) 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.” O que tem ocorrido no Brasil é a municipalização das responsabilidades e execução de políticas públicas.

O discurso dominante para a adesão de estados e municípios à execução de políticas sociais é o de que a proximidade física entre os dirigentes municipais (executores da política) e os cidadãos (beneficiários da política) possibilitaria melhor gestão e participação mais efetiva da sociedade local nas decisões ligadas à gestão da educação no município. Dessa 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, p. 86):

[...] 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.

De acordo com este 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 (2003 apud ARAÚJO, 2010, p. 757), 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.

Gabardo (2009 apud ARAÚJO, 2010) corrobora essa afirmação e insere outros elementos. Para este autor, a subsidiariedade pode ter dois sentidos. No primeiro, possui o sentido de descentralização, ou seja, a 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. Nessa acepção, a subsidiariedade tomaria um sentido vertical.

No segundo sentido, Gabardo (2009 apud ARAÚJO, 2010) considera que a noção de subsidiariedade se refere 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). Nesse sentido, a subsidiariedade tomaria um sentido horizontal.

Para Araújo (2010, p. 758), as dimensões vertical e horizontal do conflito federativo traduzem-se 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.

Nesse 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.” (ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 138).

No caso específico das políticas educacionais, esse 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 infraestruturais (e muitas vezes também sociais, culturais e políticas) necessárias para essa responsabilização/execução.

Além desses fatores relacionados 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: 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.

Esses princípios presentes no PDE encontram relação direta com a ideia-força do atual federalismo brasileiro, que se baliza nos princípios de sociedade civil organizada e no princípio da descentralização municipalista. Para Camargo (2001), 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.

Esse tipo de participação defendido no PDE ocorre em decorrência da concessão do Estado no final dos anos 1990 de atribuições que até então eram de sua competência exclusiva, como a área social. Com isso, ocorre o partilhamento de responsabilidades em relação a políticas públicas e o Estado passa a sentir-se 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 conseqüente responsabilização da sociedade civil nessa incumbência. Esse 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 (TONELLA, 2006).

O PDE apresenta esse entendimento acerca de participação e mobilização social e em conformidade com ele 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 n. 6.094 de 24 de abril de 2007, o qual 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 à 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 Arts. 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”, segundo o Art. 211, § 1º.

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

O PMCTE estabelece 28 diretrizes que devem ser seguidas por estados e municípios pactuantes deste Plano de Metas, que aderem a ele de maneira voluntária. Com a adesão dos entes federados ao Compromisso, o 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), desse 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 n. 6.094/07, técnica e/ou financeira (Art. 8º, § 1º) e ocorrerá mediante a elaboração do PAR por parte do estado/município pactuante (Art. 8º, § 5º). Segundo o PMCTE, (Art. 9º), 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.”

O PAR é regulamentado pela Resolução CD/FNDE /n. 29, de 20 de junho de 2007, e pelas resoluções: Resolução CD/FNDE n. 47, de 20 de setembro de 2007, que altera a Resolução n. 029 e Resolução CD/FNDE n. 46, de 31 de outubro de 2008, que altera alguns itens da Resolução n. 29.

A Resolução CD FNDE n. 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. Tal Resolução determina a forma pela qual ocorrerá 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 PARs, o MEC fornece aos municípios/estados pactuantes alguns dados sobre a situação da educação local, que 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. Os itens que forem pontuados pelo ente federado com as numerações 1 e 2, constituem-se nas maiores prioridades da educação local.

Portanto, são três as etapas nas quais se divide a dinâmica do PAR, a saber: 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, no qual 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 de assinar um convênio analisado para aprovação a cada ano.

As metas e seu cumprimento por parte dos entes federados pactuantes do PMCTE serão monitorados por meio do acompanhamento da execução do convênio mediante 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 PARs (Arts. 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 dois conceitos que visam aferir a qualidade da educação, a saber: a 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, a possibilidade de resultados sintéticos, de fácil assimilação, que permitem traçar metas de qualidade educacional a serem alcançadas pelos entes federados. 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 ideia de *accountability*.

Adrião e Garcia (2008, p. 781) 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.

Nesse 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 que o IDEB é apenas mais um instrumento regulatório do que um definidor de critérios para uma melhor aplicação dos recursos da União, visando a alterar indicadores educacionais.

Isso também pode-se inferir em relação ao PAR, que 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 por estados e municípios brasileiros 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, 2005, 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.

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

O 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 nessa 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 esses fatores elencados até aqui, entende-se ser necessário muito mais que ações focalizadas para investimento de recursos técnicos e financeiros da União nos estados e municípios – 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, 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.

3 CONCLUSÃO

O Federalismo brasileiro, ao determinar competências e responsabilidades para a 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. Desse modo, é de vital importância a regulamentação desse regime de colaboração em matéria educacional. Entende-se que esta regulamentação não pode ser substituída por nenhuma política, seja 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.

A intencionalidade de uma política não assegura a sua materialização. Concepção e implementação são momentos distintos, que podem ocorrer de formas convergentes ou dissonantes. 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 essas 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 a 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 essa atuação. Um dos atrativos principais para esses gestores

assinarem o PMCTE e assim se tonarem pactuantes deste foi o condicionamento das transferências voluntárias da União à adesão ao referido Compromisso. Esse fator acaba por forçar essa atitude por parte desses 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 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 e estados brasileiros, pois o referido Plano baliza-se em estratégias que proporcionam a continuidade da competição, só que dessa vez dentro destes. Um exemplo disso é o IDEB, utilizado como índice de mensuração da qualidade da educação nessas 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 elas.

Desse modo, avaliou-se 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, como se propõe a fazer. Isso porque, regime de colaboração envolve, de fato, 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 preestabelecidas.

The Joint Action Plan (PAR) and its implementation in the brazilian federal context

Abstract

This paper analyzes the Joint Action Plan (PAR) with a view to assess whether this provides details of construction and realization of the system of collaboration among federal agencies as recommended by the Brazilian legislation. We used qualitative methodology to analyze the documents governing the Plan. It was concluded that PAR, as has been formulated and is being implemented, does not act as a factor that facilitates the collaboration, what it requires is that most actions focused on investment of financial and technical resources of the Union in subnational governments. What happens to the PAR is the mere coordination of actions by the Union of states and municipalities and non-cooperation regime.

Keywords: Federalism. Collaboration regime. Joint Action Plan.

Nota explicativa

¹ Classificou-se 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 os quais viabilizem a construção do regime de colaboração no Brasil por meio da análise documental, de leis, resoluções e decretos que originaram o referido Plano.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998. (Série Pesquisas, n. 12).

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.

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>. Acesso em 08 dez. 10.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A Fedração no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

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, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 6 dez. 2010.

ARAÚJO, L. **Os fios condutores do PDE são antigos**. 2007. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/araujo2.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-457, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 18 jan. 2011.

_____. **Decreto n. 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.

_____. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em <www.planalto.gov.br> . Acesso em: 18 jan. 2011.

_____. Ministério da Educação. **Compromisso Todos Pela Educação**: passo a passo. 2007. Disponível em: <<http://sceweb.mec.gov.br/termo/action/livreto.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2010.

_____. _____. **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.

_____. **Resolução CD/FNDE n. 29** (retificada em 29 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, 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 de setembro 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 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Conselho Deliberativo. **Resolução DC/FNDE n. 46**, de 31 de outubro de 2008. Altera a Resolução CD/FNDE n. 29, de 20 de junho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF: CD/FNDE, 2008.

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, v. 1, n. 22, abr. 2001).

DUARTE, Marisa R. T. Regulação Sistêmica e Política de Financiamento da Educação Básica. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, out. 2005. Edição Especial. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 jun. 2008.

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, 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**, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007. Edição Especial. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 8 dez. 2010.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MARTINS, L. M. **As Aparências Enganam**: divergências entre o materialismo histórico dialético e as abordagens qualitativas de pesquisa. 29ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, 2006.

OLIVEIRA, Cleiton de. A Municipalização do Ensino Brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton de et al. **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

PÁDUA, Elisabete M. M. **Metodologia da Pesquisa**: abordagem teórico-prática. 9. ed. Campinas: Papyrus, 2000.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, dez. 2007.

TONELLA, Celene. **Poder Local e Políticas Públicas**: o papel dos conselhos gestores. Maringá: Eduem, 2006.

WERLE, F. O. C. Contexto Histórico e Atual das Políticas Educativas: autonomia e regime de colaboração. In: _____. (Org.). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2006.

Recebido em 12 de outubro de 2011

Aceito em 14 de outubro de 2011