

POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: DESAFIOS EMERGENTES

Graciele Glap
Lucimara Glap
(Organizadoras)



Graciele Glap
Lucimara Glap
(Organizadoras)

**POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA:
DESAFIOS EMERGENTES**

Atena Editora
2017

2017 by Graciele Glap & Lucimara Glap

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Edição de Arte e Capa: Geraldo Alves

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho (UnB)

Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior (UFAL)

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto (UFPEL)

Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall'Acqua (UNIR)

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson (UTFPR)

Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior (UEPG)

Profª Drª Lina Maria Gonçalves (UFT)

Prof. Dr. Takeshy Tachizawa (FACCAMP)

Profª Drª Ivone Goulart Lopes (Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatric)

Prof. Dr. Carlos Javier Mosquera Suárez (UDISTRITAL/Bogotá-Colombia)

Prof. Dr. Gilmei Francisco Fleck (UNIOESTE)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)
<p>P769</p> <p>Políticas públicas na educação brasileira: desafios emergentes / Organizadoras Graciele Glap, Lucimara Glap. – Curitiba (PR): Atena Editora, 2017. 305 p. : 1.960 kbytes</p> <p>Formato: PDF ISBN 978-85-93243-30-1 DOI 10.22533/at.ed.3011906 Inclui bibliografia</p> <p>1. Educação e Estado - Brasil. 2. Educação – Aspectos sociais. 3. Educação inclusiva. I. Glap, Graciele. II. Glap, Lucimara. III. Título. CDD-379.81</p>

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

2017

Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização da Atena Editora

www.atenaeditora.com.br

E-mail: contato@atenaeditora.com.br

Apresentação

O livro Políticas Públicas para a Educação Brasileira: desafios emergentes, traz artigos que abordam e discutem as “Políticas Públicas” de forma ampla, além do tema “Inclusão”, de forma mais específica, onde são tecidos diversos textos com diferentes olhares sobre a temática proposta.

O tema Inclusão nos propicia a reflexão do quão é importante incluir a pessoa com deficiência nos diferentes espaços: família, escola, sociedade, mundo do trabalho. Então, espera-se que de fato, se revele uma inclusão com qualidade, pois sabemos os danos que podem ser causados por uma pseudo inclusão. Percebemos nos textos que aqui discutem esse tema, o cuidado em abordar o assunto, pois o mesmo precisa ser fruto de uma prática inovadora construída dia após dia, partindo da realidade desse sujeito.

Os textos que versam sobre as políticas públicas, nos fazem ampliar os debates, no sentido de compreender como a educação tem sido efetivada, quais mecanismos, leis, planos, metas e projetos que dela decorrem. Assim, convidamos o leitor a adentrar nas discussões aqui apresentadas, que nos fazem emergir na mais profunda discussão teórica.

No livro são apresentados 03 artigos sobre inclusão: A reflexão teórica sobre os avanços conquistados pela Educação Inclusiva, focando a sala de recursos; O direito à Educação Infantil sob a perspectiva inclusiva em relação as políticas educacionais implantadas na última década, e; O espaço laboral para pessoas com deficiência, com a finalidade de reflexão sobre sua inserção na sociedade do trabalho.

Ademais, apresentamos 17 artigos sobre políticas públicas: A reflexão sobre o Programa Mais Educação por meio da perspectiva do Ciclo de Políticas de Ball e Bowe; A política educacional como instrumento de inserção das tecnologias digitais em sala de aula; A relação existente entre a escola e o CRAS no âmbito do Programa Bolsa Família e seus desdobramentos; Alternativas para o cumprimento da meta 12 do PNE que discute o aumento de vagas no Ensino Superior; A relação público-privada na educação em um município do estado de SC; Estudo conceitual sobre o Federalismo e as Políticas Educacionais com vistas a compreensão da centralização e descentralização do SNE; A reflexão sobre as interações do modelo federativo na política pública de Educação Básica e sua influência sobre o PNE, O FUNDEB e o SNE; A internacionalização da Educação Superior frente ao processo da globalização e políticas de avaliação; A adoção de um currículo mínimo as quais suscitou muitas polêmicas na rede estadual do Rio de Janeiro; A análise da experiência da casa familiar Rural de Santarém (PA) criada pelo Movimento Social do Campo discursos entre a teoria e a prática; O plano de ações articuladas buscando compreender a dinâmica de compartilhamento de poder nas transformações recentes do federalismo brasileiro; A análise da meta 5 e 6 do PNE no que se refere a alfabetização e a educação integral; As políticas de formação de professores e a implantação do PIBID na perspectiva da relação público/privada no Ensino Superior; Redes globais e educação onde se discute os conceitos de governança incorporados

a análise das redes de educação na América Latina; As concepções que permeiam o projeto de educação profissional dos alunos do Ensino Médio e finalizando traz a discussão sobre a Universidade Pública elencando a sua missão e o compromisso social com a sociedade.

Esperamos que ao final da leitura, o leitor sinta-se instigado a ampliar a leitura, as discussões e a pesquisa sobre os temas aqui discutidos.

Desejamos a todos uma excelente leitura!!!

Graciele Glap
Lucimara Glap

SUMÁRIO

Apresentação.....	03
--------------------------	-----------

Eixo 1 - Inclusão

Capítulo I

AS SALAS DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS: UM CAMINHO PARA A INCLUSÃO

*Thiffanne Pereira dos Santos e Marlene Barbosa de Freitas Reis.....*08

Capítulo II

DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NA PERSPECTIVA INCLUSIVA: UM OLHAR A PARTIR DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO

*Maria Luiza Rodrigues Flores e Cátia Soares Bonneau.....*19

Capítulo III

O ESPAÇO LABORAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: UMA QUESTÃO A DISCUTIR

*Roselandia Coelho Rocha.....*33

Eixo 2 - Políticas Públicas

Capítulo IV

A HEGEMONIA DA APRENDIZAGEM NO COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO E DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

*Quênia Renee Strasburg, Berenice Corsetti e Elisete Enir Bernardi Garcia.....*49

Capítulo V

A POLÍTICA EDUCACIONAL PARA O USO PEDAGÓGICO DE TECNOLOGIAS: COMO A EDUCAÇÃO ENTRA NESTE DEBATE?

*Glhebia Gonçalves de Oliveira Dourado e Sandra Márcia Campos Pereira.....*65

Capítulo VI

A RELAÇÃO ENTRE ESCOLA E CRAS NO ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DA CONDICIONALIDADE DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

*Polyana Lunelli.....*78

Capítulo VII

ALTERNATIVAS PARA O CUMPRIMENTO DA META 12 DO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: NOVO MODELO DE UNIVERSIDADE PARA VIABILIZAR A EXPANSÃO

*Penildon Silva Filho.....*93

Capítulo VIII

AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E AS POLÍTICAS DE NATUREZA PRIVADA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISES PRELIMINARES

Liane Vizzotto e Berenice Corsetti.....111

Capítulo IX

CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE ORGANIZAÇÃO E SISTEMA DE EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Rosa Maria Furtado.....125

Capítulo X

FEDERALISMO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DO REGIME DE COLABORAÇÃO AO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Ubirajara Couto Lima e Rosenery Pimentel do Nascimento.....140

Capítulo XI

FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: A UNIÃO ENQUANTO ENTE NORMATIZADOR

Glezenir Vaz Teixeira.....154

Capítulo XII

GLOBALIZAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Ângela Barbosa Montenegro Arndt.....168

Capítulo XIII

IMPLICAÇÕES GERENCIALISTAS NA POLÍTICA CURRICULAR FLUMINENSE

Silvana Malheiro do Nascimento Gama e Laila Fernanda de Castro Gonçalves.....184

Capítulo XIV

MARCHAS E CONTRAMARCHAS DA EXPERIÊNCIA DA CASA FAMILIAR RURAL (CFR) DE SANTARÉM-PARÁ: DISCURSOS E PRÁTICAS DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO CAMPO À EMANCIPAÇÃO DOS SUJEITOS

Glez Rodrigues Freitas Bentes e Eliane Gracy Lemos Barreto.....195

Capítulo XV

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO HORIZONTE DO FEDERALISMO BRASILEIRO: compreensões sobre a dinâmica de compartilhamento do poder

Emmanuelle Arnaud Almeida Cavalcanti e Antonio Cabral Neto.....209

Capítulo XVI

OS PLANOS NACIONAL E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO: UMA BREVE ANÁLISE DAS METAS CINCO E SEIS

Suzanne de Souza Soares.....229

Capítulo XVII

POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSAS DE INICIAÇÃO À DOCÊNCIA (PIBID)

Caroline Correia Maciel, Jorismary Lescano Severino, Margarita Victoria Rodríguez e Silvia Helena Andrade de Brito.....242

Capítulo XVIII

REDES GLOBAIS E EDUCAÇÃO: A REDE LATINO AMERICANA DA SOCIEDADE CIVIL PARA A EDUCAÇÃO-REDUCA

Maria Raquel Caetano.....258

Capítulo XIX

TRABALHO E EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DOS ALUNOS DO ENSINO MÉDIO INTEGRADO AO ENSINO TÉCNICO

Cleverson Ramom Carvalho Silva e José Pereira Peixoto Filho.....272

Capítulo XX

UNIVERSIDADE PÚBLICA: MISSÃO E COMPROMISSO SOCIAL

Raimunda Maria da Cunha Ribeiro.....285

Sobre as organizadoras.....298

Sobre os autores.....299

CAPÍTULO XV

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO HORIZONTE DO FEDERALISMO BRASILEIRO: COMPREENSÕES SOBRE A DINÂMICA DE COMPARTILHAMENTO DO PODER

**Emmanuelle Arnaud Almeida Cavalcanti
Antonio Cabral Neto**

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO HORIZONTE DO FEDERALISMO BRASILEIRO: COMPREENSÕES SOBRE A DINÂMICA DE COMPARTILHAMENTO DO PODER

Emmanuelle Arnaud Almeida Cavalcanti

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB

João Pessoa – Paraíba

Antonio Cabral Neto

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Natal – Rio Grande do Norte

RESUMO: A compreensão da dinâmica de compartilhamento do poder nas transformações recentes do federalismo brasileiro perpassa pela elucidação das regras do jogo federativo existentes na interdependência entre os entes federados. Este texto analisa as diretrizes relacionadas à concepção, elaboração e execução do Plano de Ações Articuladas (PAR), discutindo seus limites e possibilidades mediante o regime de colaboração. Tomando como referencial a literatura que versa sobre o federalismo cooperativo, tendo como marco regulatório brasileiro a Constituição Federal de 1988 e as concepções que regem o PAR, conclui-se que, apesar de fortalecer a coordenação federativa do Ministério da Educação (MEC), o PAR traz implicações negativas do ponto de vista do pacto federativo, pois se sustenta em relações intergovernamentais cujo cerne está na dependência do ente local perante o nacional, prevalecendo a autoridade hierárquica entre os entes.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo cooperativo. Plano de Ações Articuladas. Relações intergovernamentais.

1. INTRODUÇÃO

A educação pública brasileira tem enfrentado desafios recorrentes ao longo do tempo. Os problemas tão conhecidos pela sociedade estão concentrados, dentre outros aspectos, nas questões que envolvem o tema da qualidade e os esforços a ela relacionados, retratando a preocupação com as políticas educacionais delineadas para superar as dificuldades mais marcantes. Isso significa que, necessariamente, o papel do Estado na formulação das políticas deve ser considerado, especialmente no que diz respeito à oferta da educação básica no Brasil.

Uma análise circunstanciada sobre a educação deve levar em conta a complexidade das relações que envolvem a organização político-territorial adotada pelo Estado, os limites históricos e sociais que demarcam o federalismo no Brasil e seus desdobramentos na área educacional. Sinalizando para melhorias nessa área, busca-se o fortalecimento do pacto federativo, a partir de relações de cooperação entre os entes federados, para a superação das assimetrias regionais que demarcam o cenário educacional brasileiro. Assim, este texto analisa os aspectos fundantes do federalismo no contexto brasileiro, privilegiando a literatura que discute o papel dos

entes federados após as mudanças ocorridas com a aprovação da Constituição Federal de 1988. Ainda, relaciona a temática à Educação, dialogando sobre o regime de colaboração e as diretrizes do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Considerando que há tênues limites entre os espaços de poder compartilhados pelos entes federados, por vezes previstos na Constituição, buscase uma maior clareza no compartilhamento do poder, mantendo a interdependência entre os entes por meio de regras claras de atuação em cada nível de governo. Questiona-se: o PAR fortalece o regime de colaboração? Seria possível afirmar que o PAR efetiva as regras do jogo federativo? Há a coexistência de interdependência, autonomia e cooperação?

Deve-se observar que a estruturação do federalismo na educação mesclase à própria formação histórica brasileira, enfrentando um cenário marcado por desigualdades regionais, fragmentação do sistema político e dificuldades na divisão de atribuições entre os três níveis de governo. As diretrizes adotadas pelo Governo Federal em decorrência das novas exigências da sociedade, tendo como marco regulatório a Constituição Federal de 1988, favoreceram a instauração de arranjos sociais e políticos, voltados para a efetivação dos preceitos que regem o federalismo cooperativo, inclusive com o intuito de vencer os limites históricos da política educacional brasileira em sua dinâmica federativa.

No campo da educação, essa lógica de organização favoreceu a descentralização das ações, por meio da definição de competências para os diferentes entes federados e da introdução de novas iniciativas na gestão das relações intergovernamentais. No federalismo cooperativo, busca-se uma autonomia baseada na coexistência com a interdependência entre os entes. Sendo assim, a decisão de discutir o PAR baseia-se em sua relevância social e política, uma vez que a implementação das políticas educacionais tem proclamado novas tendências nas relações entre o Governo Federal e os municípios. O texto está organizado em duas partes. A primeira tece considerações sobre o federalismo brasileiro, refletindo sobre a necessidade de uma melhor coordenação federativa, e a segunda analisa os aspectos relacionados à gestão educacional disposta pelo PAR.

2. NOTAS SOBRE O PAPEL DOS ENTES FEDERADOS NO REGIME DE COLABORAÇÃO

Considerando que o federalismo tem grande importância para o desenvolvimento da política social, mas que isso depende do contexto político em que as instituições estão inseridas e do tipo de federalismo adotado pelo Estado (PIERSON, 1995), é preciso analisar os arranjos administrativos e legais que estão na base das relações intergovernamentais no setor educacional brasileiro. Encontrar uma associação entre as bases conceituais do federalismo e a educação é fundamental para entender como tem se efetivado a cooperação por meio do pacto federativo, cooperação essa que se consubstancia em regime de colaboração.

A Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) optou por um federalismo cooperativo. No terreno das políticas sociais, a Constituição foi pensada

para ultrapassar o sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, e os modelos de federalismo centrífugo e centrípeto (CURY, 2010). Por isso, propôs uma modalidade de federalismo cooperativo, com um sistema marcadamente descentralizado, caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as esferas de governo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a sua autonomia própria, e também pelo fim de padrões de autoridade e responsabilidade claramente delimitados (ALMEIDA, 2001; CURY, 2010). Esses, portanto, são os temas que configuram o contexto imbricado das relações intergovernamentais no Brasil: descentralização, autonomia, cooperação e coordenação federativa.

Mais um elemento que caracteriza a descentralização no Brasil está vinculado a associá-la à municipalização, constituindo “um modelo no qual, cada município, independente de suas diferenças, deveria assumir todo o rol de políticas públicas que cabem a esse ente federativo” (ABRUCIO, 2001, p. 102). Deve-se observar que o Brasil é marcado por uma grande disparidade na distribuição de terra e população entre seus estados, resultando em uma complexa estratificação dos estados em termos de importância econômica e demográfica (COSTA, 2003). As dificuldades são também acentuadas pelas desigualdades de capacidades administrativa, técnica e financeira dos estados e dos municípios. Para enfrentar os problemas estabelecidos com a implantação de um processo descentralizador, devem ser apreciados assuntos importantes, tais como a construção de um sólido pacto nacional, o estabelecimento de boas estruturas administrativas no plano subnacional e a democratização dos governos locais (ABRUCIO, 2002).

O pacto federativo também assume como condição necessária a existência de autonomia. Mas, de que autonomia se está falando? É preciso insistir no fato de que, muito embora seja possível discutir o cenário em que o federalismo se desenvolveu no Brasil, deve haver um significado para a autonomia que seja inconfundível, tendo em vista que a autonomia preconizada pelo federalismo cooperativo é aquela que coexiste com a interdependência entre os entes. Por isso, defende-se que os espaços de poder sejam compartilhados entre os entes federados, sabendo-se que os limites são tênues, mas entendendo que a autonomia é condição necessária para a efetivação da democracia em âmbito federal. É por essa vertente que se mantém a unidade na diversidade, ou seja, resguardando a autonomia local.

A CF de 1988 está firmada como marco jurídico essencial à formalização do pacto federativo, pois reúne e, ao mesmo tempo, garante a autonomia de União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 18), com competências privativas da União (art. 22), comuns aos entes (art. 23) e concorrentes entre os entes federados (art. 24). O estabelecimento de arranjos institucionais e regras de decisão do governo compreendem uma série de disposições jurisdicionais (OBINGER; CASTLES; LEIBFRIED, 2005), por isso considera-se que a maior expressão do pacto federativo na área educacional é o regime de colaboração, cuja demanda por regulamentação deve ser prioridade da agenda governamental, pois o estabelecimento dos processos institucionais para a organização das políticas públicas depende disso.

Em se tratando do regime de colaboração e com a finalidade de garantir o

direito à educação, o art. 211 da supracitada Constituição, incluindo as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 59/2009, preconiza que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração, o qual também é designado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996), cabendo à União a coordenação da política nacional de educação, e o exercício das funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Quanto aos municípios, esses são responsáveis pela organização do sistema municipal de ensino, bem como ação redistributiva em relação às suas escolas.

O novo Plano Nacional de Educação 2014-2024 (BRASIL, 2014) traz em seu art. 13, com a instituição do Sistema Nacional de Educação, a articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração. Logo, ao estabelecer o desenvolvimento de ações integradas, retoma os princípios do federalismo cooperativo. O espaço do município no regime de colaboração é afirmado pela via legal, por meio do direito à emissão de normas e estabelecimento de políticas, consolidando a não existência de relações hierárquicas entre as três esferas políticas de poder (União, estados e municípios), ao menos no âmbito da lei.

A descentralização das políticas públicas para estados e municípios, que passaram a ser provedores de serviços sociais, não se constitui tarefa fácil, por isso, enfatiza-se a necessidade da coordenação das ações. A coordenação federativa é necessária, portanto, porque existem diversas variáveis que comprometem a dinâmica dos arranjos federativos. Pierson (1995) argumenta que o funcionamento dos sistemas federais tem implicações para o poder político de grupos econômicos, suas escolhas de parceiros de coalizão e suas atitudes em relação à atividade política por cada nível de governo. Para que se possa concretizar o federalismo cooperativo sob uma coordenação nacional efetiva, é necessário, em primeiro lugar, apreender as raízes históricas que criam a natural tensão existente nos arranjos federativos, a saber, tensões entre unidade e diversidade, união e autonomia, cooperação e concorrência, centralização e descentralização. Em seguida, deve-se buscar compreender o tipo de heterogeneidade existente para traçar possíveis e distintos arranjos que possam resolver essas tensões, minando as diversidades para manter a unidade do Estado nacional.

Existe, no Brasil, uma grande conjugação de esforços no sentido da manutenção da unidade e da definição de uma identidade nacional. Reduzir os efeitos das heterogeneidades brasileiras é tarefa premente dos governos, a partir de políticas de Estado que, gradativamente, superem as desigualdades regionais. Isso permite afirmar que a coordenação federativa no Brasil deve reunir políticas sociais de combate às desigualdades, considerando, de um lado, a capacidade político-administrativa de cada estado e município, para prestar assistência aos entes que dela necessitem, e, de outro lado, a diversidade de interesses da sociedade.

3. O PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO E O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS EM TRÊS FASES: concepção, elaboração e execução no horizonte do federalismo cooperativo

Ao apresentar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como programa de ação, contemplou-se o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do PDE para o planejamento e a gestão educacional na educação básica. A sequência adotada para a concretização dos objetivos do MEC está assim relacionada: o PDE funciona como um grande guarda-chuva que abarca diversos programas, dentre os quais se encontra o Plano de Metas, que, por conseguinte, referencia o Plano de Ações Articuladas (PAR). Porém, a elaboração de políticas públicas que inclua o poder político dos vários entes federados, com interesses e capacidades distintas, certamente criará complicações para a formulação, implementação e modificação das políticas sociais (PIERSON, 1995). Origina-se, então, como imperativo desse texto, analisar essas complicações.

O Plano de Metas e o PAR se assentam nas seguintes bases normativas: Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007; Resolução FNDE nº 29/2007, de 20 de junho de 2007; Resolução FNDE nº 14/2012, de 8 de junho de 2012; Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. São esses os documentos que fixam as condições de prestação de serviços pelo Governo Federal, em regime de colaboração com estados e municípios, determinando aspectos como a elaboração do PAR, regras de participação dos entes, instituição do Ideb, critérios para adesão ao Plano de Metas, condições para a assistência técnica e financeira, definição das responsabilidades dos agentes, instrumentos para transferência de recursos financeiros, acompanhamento e controle social dessas transferências.

Com o objetivo de construir relações de sentido mais profundas entre os princípios do federalismo cooperativo e o PAR, enquanto política pública de responsabilidade do Estado, é necessário realizar um estudo do resgate histórico do PAR, buscando elementos que permitam uma melhor compreensão dos fatos desde a origem, em abril de 2007. A UNESCO desenvolveu um relatório no qual descreve o histórico acerca da concepção e criação do Plano de Metas, bem como do processo de sua implementação. Declara-se, nesse documento, que os pontos mais importantes postos em pauta para a criação do Plano de Metas foram (BRASIL, 2010, p. 6-7):

- a) a necessidade de realizar um diagnóstico da situação educacional de cada Estado e cada Município, assim como a elaboração de plano de ação;
- b) a prioridade de atendimento, pelo MEC, aos municípios com menor IDEB;
- c) o agrupamento dos programas e ações do MEC e FNDE em eixos temáticos, linhas de ação e itens financiáveis.

Assim, tomando como alicerce o disposto nos art. 23, inciso V, art. 205 e art. 211, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988, e nos arts. 8º a 15 da LDB

9.394/96, o Plano de Metas foi instituído por meio do Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007 e se intitula, no art. 1º, como “a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração” (BRASIL, 2007a, n.p.). Porém, ao analisar o relatório da UNESCO, percebe-se que uma primeira versão do Plano de Metas foi elaborada inicialmente por dois consultores do MEC, para, depois, ser discutida e referendada em reunião com outras oito pessoas, representantes do MEC, FNDE, UNICEF, UNESCO e INEP (BRASIL, 2010). Portanto, se a elaboração desse documento-base não contou com a participação de todos os entes federados, a “conjugação de esforços” não se deu no sentido da discussão coletiva sobre os objetivos e princípios do programa ou das estratégias de execução.

A participação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) no processo de concepção do Plano de Metas e do PAR não foi confirmada, embora se reconheça a importância da atuação dessa instituição no momento em que foi necessária a mobilização dos municípios para aderir ao PAR, ou seja, na etapa de elaboração. Camini (2009, p. 255) também confirma essa informação em seu estudo:

a iniciativa da mobilização e convite para estabelecer parceria com os entes federados, estados, municípios e Distrito Federal para a adesão à proposta, traduzida em compromisso que implica em assumir as diretrizes já estabelecidas no Decreto Federal nº. 6.094/2007 partiu do MEC. A pesquisa revelou a participação privilegiada da UNESCO e UNICEF nos debates iniciais e na realização de pesquisas que deram origem às diretrizes do Plano. A Undime, no que pese ter confirmado também sua participação, o que ficou evidenciado é que a sua inserção efetiva ocorreu através da adesão e mobilização já no processo de implantação do Plano de Metas Compromisso.

O Decreto nº 6.094 apenas define as atribuições dos municípios para concretizar as metas, acarretando implicações negativas do ponto de vista do pacto federativo, do regime de colaboração e das relações intergovernamentais, pois não se efetivaram os princípios da interdependência, da autonomia, da cooperação, nem a garantia da equidade. Ora, se, com a redemocratização, o município “ganhou” autonomia pela via da descentralização, deveria, portanto, fortalecer sua capacidade institucional de formulação e implementação de políticas educacionais, mas permanece na retaguarda do Governo Federal, atuando como mero executor da política. Segundo Elazar (2011), o problema da descentralização é que, devido à existência da autoridade de um governo central, este pode descentralizar e recentralizar novamente, se quiser. Não seria esse o caso da concepção do Plano de Metas? Defende-se que sim, pois o MEC recentralizou a concepção do Plano para depois descentralizar apenas sua execução, como será discutido mais adiante.

Dentre as razões que nortearam a concepção do Plano de Metas, é importante registrar que, de acordo com o documento da UNESCO, o mesmo foi criado porque, em meio a outros fatores, constatou-se a baixa capacidade institucional dos municípios brasileiros:

Um dos fatores que levou a criação do Plano de Metas Compromisso Todos

pela Educação foi a percepção do presidente do FNDE, Daniel Balaban, quando através de estudos identificou que os municípios que apresentavam projetos ao FNDE, a fim de obterem recursos eram sempre os mesmos. De acordo com relatos do próprio presidente, em torno de 80% dos municípios brasileiros nunca sequer haviam apresentado projetos para obtenção de recursos, ou então, quando apresentavam, estes eram reprovados: ou pela forma ou pela inconsistência da proposta. Ou seja, aqueles municípios mais bem preparados, seja por sua capacidade técnica, seja pela facilidade na contratação de consultorias especializadas na confecção de projetos, sempre acabavam obtendo os recursos (cerca de 20% do total de municípios). E os demais, aqueles com baixa capacidade técnica ficavam a margem de conseguir qualquer forma de financiamento gerado pelas transferências voluntárias. O único acesso, até então era aquele garantido pelas transferências legais (BRASIL, 2010, p. 4).

Sobre esse enfoque, cabe destacar que é devido à existência de várias unidades constituintes que há implicações para os atores sociais, pois um ambiente institucional mais complexo e fragmentado cria um cenário bastante distinto de ação estratégica (PIERSON, 1995). Como os municípios brasileiros apresentam, historicamente, um cenário fragmentado em relação a sua formação e à capacidade institucional, possivelmente essas ações estratégicas distintas estejam relacionadas à urgente necessidade, visualizada pelo FNDE, para o estabelecimento de políticas de indução, estimuladas pelo Governo Federal, como é o caso do PAR. O MEC já reconheceu essa deficiência, pois, quando constatou que o Ideb da rede municipal estava inferior ao da rede estadual, observa que o processo de municipalização não foi acompanhado dos devidos cuidados (HADDAD, 2008). Assumindo, portanto, um caráter centralizador, o PAR configura-se como um instrumento que busca “compensar a fragilidade operacional e política dos entes, o que justifica uma intervenção planejada pelo centro” (FERREIRA, E.; FONSECA, 2011, p. 88). Considera-se que intenção do PAR é positiva, porém, traz como implicação o fato de não envolver os entes na concepção dos programas e ações.

As heterogeneidades que estão presentes no território brasileiro configuram, na educação, um cenário de desigualdade que culmina com a trajetória histórica de dificuldade de acesso à educação. Visando ao enfrentamento das desigualdades educacionais que marca esse regionalismo, reconhece-se que “toda discrepância de oportunidades educacionais pode ser territorialmente demarcada: centro e periferia, cidade e campo, capital e interior” (HADDAD, 2008, p. 5). Assim, o Governo Federal, por meio do MEC, afirma a importância do vínculo entre educação e ordenação territorial, uma vez que é no território (município) que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem. Isso porque não há escola localizada geograficamente na União ou no estado. A escola está no município. Obinger, Castles e Leibfried (2005) asseguram que o federalismo desenvolve um conjunto de arranjos institucionais e regras de decisão do governo central que incorporem os interesses de base territorial. Portanto, da perspectiva do federalismo, a indução de uma relação da União com os municípios para o desenvolvimento cooperativo e articulado de políticas sociais firma-se no sentido da redução dessas heterogeneidades. Contudo, analisando a fase de concepção do

PAR, verifica-se que, no caso brasileiro, essa função é exercida com fragilidade, especialmente no que se refere à articulação do governo central com as unidades subnacionais.

O Plano de Metas e o PAR estão imbricados por natureza. O art. 9º da Resolução FNDE nº 29/2007 define que “as ações que compõem o Compromisso serão implementadas progressivamente e constarão do Plano de Ações Articuladas (PAR)” (BRASIL, 2007b, n.p.). Assim, tanto o Plano de Metas quanto o PAR estão estruturados em torno de quatro dimensões: I – Gestão Educacional; II – Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; III – Práticas Pedagógicas e Avaliação; e IV – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Em termos de estrutura, cada dimensão é composta por áreas de atuação, e cada área apresenta indicadores específicos.

O PAR 2011-2014 sofreu alterações em sua estrutura, passando a contemplar um maior número de indicadores em relação a sua primeira versão: “foram incluídos novos indicadores, bem como alguns já existentes tiveram sua redação aprimorada, para que o diagnóstico seja realizado de forma mais próxima da realidade de cada município e com maior precisão” (BRASIL, 2011, p. 6). O modelo proposto pelo MEC sofreu modificações significativas, porém esse momento não se configurou como uma etapa participativa, em que os municípios pudessem propor, criticar, sugerir. Os limites enfrentados pelo Governo Federal são compreensíveis, no sentido de que coordenar uma política pública de dimensão territorial envolve dificuldades, mas considera-se que o espaço para a colaboração estaria mais concretamente firmado se tivesse ocorrido abertura à participação dos municípios na avaliação das mudanças. Nesse sentido, Garcia e Queiroz (2012, p. 190) avaliam que “a participação dos sujeitos nos processos decisórios não tem sido uma constante na história da educação brasileira”. Destarte, a autonomia do município foi mais uma vez cerceada; não puderam participar do processo de concepção do PAR, e agora, quando haveria a possibilidade de serem contemplados para colaborar com o novo modelo, não puderam, mais uma vez, participar. Restou-lhes, portanto, refletir sobre os indicadores do diagnóstico, elaborar o PAR 2011-2014 e executar as ações definidas.

Sobre a segunda fase, de elaboração do PAR pelo município, mudanças significativas na relação entre a União e os entes federados foram introduzidas com o Plano de Metas. Reconhecendo as dificuldades de grande parte dos municípios, o MEC compromete-se a oferecer assistência técnica aos mesmos na elaboração do PAR. Nessa perspectiva, Saviani (2009) posiciona-se em favor da iniciativa de construir um processo sistemático e continuado de assistência, pois, em razão das insuficiências técnicas e financeiras e dos altos índices de desigualdades entre os municípios, a transferência do ensino fundamental aos mesmos tem se constituído como um ponto de estrangulamento, agravando as deficiências qualitativas da educação. É nesse sentido que Pierson (1995) argumenta que, no dilema do shared decision making (tomada de decisão conjunta), as unidades constituintes podem empregar estratégias variadas para contornar arranjos que achem problemáticos. O Plano de Metas seria, nesse contexto, uma das estratégias do Governo Federal para

minimizar essas insuficiências. Nesse sentido, visto do ângulo político, “o planejamento está intimamente ligado à própria estrutura do regime federativo e das condições por ele impostas no que diz respeito ao movimento de centralização-descentralização administrativa e financeira” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 81).

Para auxiliar os municípios quanto à elaboração do PAR, o MEC produziu uma série de documentos, os quais especificam informações detalhadas sobre os programas e ações das diversas secretarias do MEC, além de explicar o passo a passo do diagnóstico e dos planos de ação do PAR 2007-2010 e 2011-2014 no SIMEC, conforme lista a seguir:

- a) Guia Prático de Ações: versões de 2007, 2009 e 2011.
- b) Manuais de Elaboração: Instrumento de Campo (agosto de 2008), Orientações gerais para aplicação dos instrumentos (setembro de 2008), Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articulado dos municípios (novembro de 2009), Orientações para elaboração do Plano de Ações Articulado dos Municípios 2011-2014 (setembro de 2011), Orientações para atualização do Plano de Ações Articulado do município (junho de 2013).

A elaboração do PAR segue alguns procedimentos (BRASIL, 2007b): primeiro, o diagnóstico do contexto educacional; segundo, ações a serem implementadas e os respectivos resultados esperados; terceiro, metas a atingir para o desenvolvimento do Ideb. A concretização dos objetivos do Plano de Metas está atrelada ao que dispõem os arts. 3º, 4º e 5º, do Decreto nº 6.094, estabelecendo o termo de compromisso como condição para a adesão ao Plano e o IDEB como indicador para a verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão. Na verdade, o Decreto trata a adesão como voluntária, mas condiciona o recebimento do apoio à assinatura do termo, ao compromisso de realização da Prova Brasil e à elaboração do PAR. E as ações do mesmo foram direcionadas pelas projeções do IDEB, com o objetivo de serem atingidas as metas intermediárias previstas pelo MEC.

Em termos operacionais, conforme explicita o primeiro documento preparado para orientar as equipes na elaboração do PAR 2007-2010, denominado “Instrumento de Campo”, essa elaboração deveria ser realizada com base em um instrumento que cumpre três etapas (BRASIL, 2008): a Parte I (Elementos pré-qualificados) com informações sobre dados da unidade e dados demográficos e educacionais quantitativos, a Parte II (Instrumento para coleta de informações qualitativas), com o diagnóstico da situação educacional local baseado nas quatro dimensões, e a Parte III (Sistematização das informações) contempla o quadro com a pontuação para síntese por indicador, síntese por dimensão e síntese das questões pontuais.

Desse modo, os elementos pré-qualificados serviriam de subsídios para auxiliar no diagnóstico que, conforme informações do “Instrumento de Campo”, os indicadores são assinalados segundo critérios, cuja descrição corresponde a quatro

níveis, sendo a pontuação 4 a mais positiva e a pontuação 1 a que sinaliza uma situação mais negativa (BRASIL, 2008). Após apresentar essa estrutura, esse mesmo documento traz uma afirmação acerca dos critérios, a qual merece ser discutida:

Cabe lembrar que critérios e indicadores não devem ser entendidos como inflexíveis; qualquer objeto educacional em avaliação existe num mundo de juízos de valor muitas vezes conflitantes, o que exige dos avaliadores uma análise equilibrada, sensata e voltada para o reconhecimento da realidade local (BRASIL, 2008, p. 10, grifo nosso).

Se a própria estrutura estabelecida para a análise diagnóstica culmina com a escolha de uma pontuação, então, não haverá, como resultado da avaliação, um diagnóstico que permita muita flexibilidade, pois, em determinado momento, será necessário escolher um número que melhor retrate a realidade observada. Nesse caso, pela própria afirmação supracitada, observa-se o reconhecimento dessa limitação do instrumento de diagnóstico, dado que há múltiplos olhares por parte dos avaliadores, embora se defenda, de forma contraditória, que os critérios e indicadores são flexíveis.

No exercício do PAR, Haddad (2008, p. 14, grifo nosso) o considera uma política que “agrega **ingredientes novos** ao regime de colaboração”. Nas palavras do então Ministro da Educação, esses ingredientes estariam relacionados a “convênios unidimensionais e efêmeros” que foram substituídos pelo PAR, visando a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem (HADDAD, 2008, p. 14), mas é necessário considerar que, embora se perceba, com essa iniciativa, uma maior transparência em relação ao uso dos recursos financeiros públicos, a adesão ao PAR direcionou estados e municípios a seguirem as estratégias preestabelecidas pelo MEC, limitando a ação dos entes às metas concebidas em âmbito nacional. Se o espaço do município no regime de colaboração é afirmado pela Constituição Federal de 1988, quando mediante o alargamento de responsabilidades e competências, possibilitou aos municípios criarem seus próprios sistemas de ensino, atribuindo-lhes autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, aqui, com o PAR, esse espaço foi sendo restringido, sobretudo no que se refere a sua possibilidade de conceber políticas locais.

Nesse sentido, o conteúdo do livro do PDE utiliza um discurso que não corrobora a prática demandada aos gestores municipais, pois emprega termos que remetem à ideia de que há tomada de decisão conjunta (WRIGHT, 1978; WATTS, 2006), porém, na prática, descentralizou-se para a gestão municipal apenas a elaboração do PAR, não compartilhando com os entes de todas as fases que o compõe. Isso fica claro pelo art. 14 da Resolução FNDE nº 47/2007, quando diz que “os Municípios [...] serão **comunicados** sobre [...] o regime de colaboração” (BRASIL, 2007b, p. 1, grifo nosso). O texto diz que os planos serão “**construídos com a participação** dos gestores e educadores locais, baseados em **diagnóstico de caráter participativo**, [...] que permite a **análise compartilhada** do sistema educacional” (HADDAD, 2008, p. 14, grifo nosso). Para que essa afirmação pudesse ser mais bem

concretizada, deveria haver dois tipos de estrutura: intergovernamental, para facilitar a consulta, a coordenação e a tomada de decisão conjunta entre os governos, e intragovernamental, permitindo a coordenação das relações com outros entes, de modo a participarem efetivamente dessas interações (WATTS, 2006).

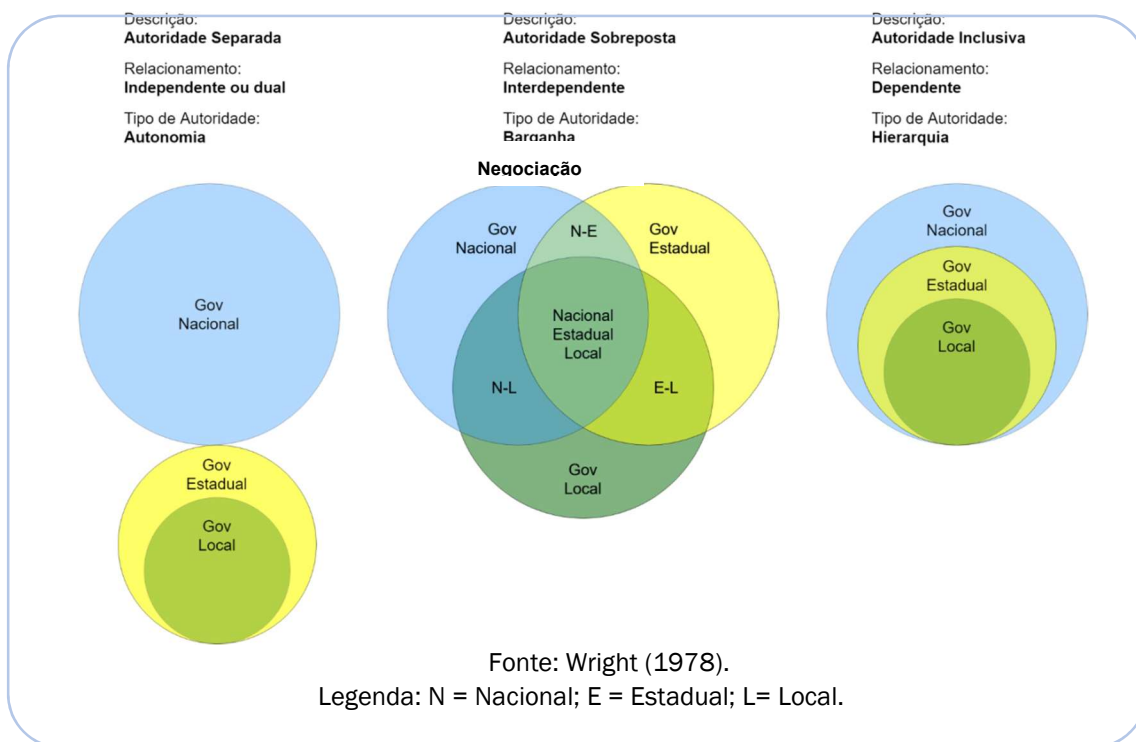
Analisando a terceira fase, execução do PAR pelo município, questiona-se: essa execução estaria relacionada à descentralização de ações? Estaria, enfim, proporcionando o regime de colaboração? Para discutir essas questões, é necessário refletir sobre o conteúdo dos planos. Existem, basicamente, três formas de cumprimento das subações que compõem os planos (BRASIL, 2011): assistência técnica do MEC, assistência financeira do MEC e executada pelo município. Assim, elaborado o PAR, o município deve realizar uma parte das ações, mas também fica na dependência do MEC, à espera da assistência técnica e financeira. Ou seja, o município deve desenvolver algumas ações no âmbito local, mas estas estão atreladas a um conjunto de outras ações vinculadas. Poderia, então, o PAR, na fase de execução, aproximar-se da ideia de pacto de colaboração? Possivelmente essa política tem a intenção de promover a “unidade na diversidade”, expressão primeira do federalismo cooperativo, na medida em que pretende, no universo de mais de cinco mil municípios brasileiros, com suas especificidades regionais, garantir que todos tenham o mesmo diagnóstico e o mesmo padrão para os planos de ação. Ainda, que tenham todos a oportunidade de receber assistência técnica e financeira do MEC.

Em que pesem todas as contradições e limites observados nas fases de concepção e elaboração do PAR, reconhece-se que, na fase de execução, o mesmo procura contemplar as ações que possam conduzir o município ao alcance de uma educação de melhor qualidade. Mas o federalismo cooperativo busca uma autonomia baseada na coexistência com a interdependência entre os entes. Assim, é preciso insistir no fato de que, em se tratando da execução do PAR, essa afirmação seria verdadeira apenas parcialmente, ou seja, existe a interdependência, mas essa se materializa de forma paradoxal: de um lado, são previstas ações em que tanto o ente nacional quanto o ente local comprometem-se, porém, de outro lado, a estrutura do PAR não permite ao ente local (município) exercer sua autonomia em termos de decisão.

Avaliam-se então, três fases que compreendem a discussão em torno do PAR: concepção, elaboração e execução. O MEC exerce sua função de coordenação federativa, assumindo como desafio o papel de “estimular que as formas de colaboração entre os sistemas de ensino sejam cada vez mais orgânicas” (BRASIL, 2014, p. 8). Por meio do Plano de Metas, o PAR se apresenta como instrumento que visa à superação das lacunas de articulação federativa, buscando, no horizonte das relações verticais, fundamentar e concretizar o alcance das metas nacionais.

A interdependência das relações intergovernamentais entre as unidades de governo pode firmar-se mediante três modelos, delineados por Wright (1978): Autoridade Separada (autonomia), Autoridade Sobreposta (negociação) e Autoridade Inclusiva (hierarquia), expressos na Figura 1.

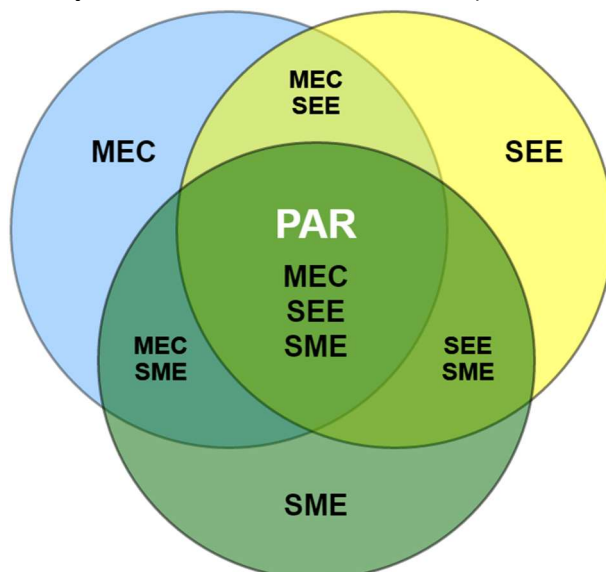
Figura 1 – Relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local



Os modelos denominados Autoridade Separada e Autoridade Inclusiva encontram-se nas extremidades do espectro: no primeiro, o governo nacional e os governos estaduais são autônomos, enquanto, no segundo, prevalece a hierarquia (WRIGHT, 1978). O modelo de Autoridade Sobreposta é o mais representativo do funcionamento das relações intergovernamentais. Os círculos sobrepostos expressam três características particulares do modelo: primeiro, as esferas do governo envolvem a tomada de decisão simultânea entre unidades (ou funcionários) nacional, estadual e local; segundo, as áreas de autonomia e domínio de cada jurisdição específica são comparativamente pequenas; terceiro, o poder e a influência permitidos, a cada esfera do governo, são limitados, e, por isso, produzem um padrão de autoridade em que prevalece a negociação (WRIGHT, 1978).

As relações intergovernamentais estabelecidas com os procedimentos operacionais determinados para a elaboração dos planos de ação do PAR, estaria, dentro dos modelos delineados por Wright (1978), em um padrão que foge ao ideal de autoridade interdependente. Buscando uma aproximação com esse modelo, existiriam arenas de interdependência para a concepção e a elaboração da política educacional no entorno do PAR, prevalecendo a barganha entre o Ministério da Educação (MEC), Secretaria Estadual de Educação (SEED) e Secretaria Municipal de Educação (SME) sobre o conteúdo dessa política educacional, conforme ilustra a Figura 2.

Figura 2 – Simulação de Modelo de Autoridade Sobreposta no âmbito do PAR

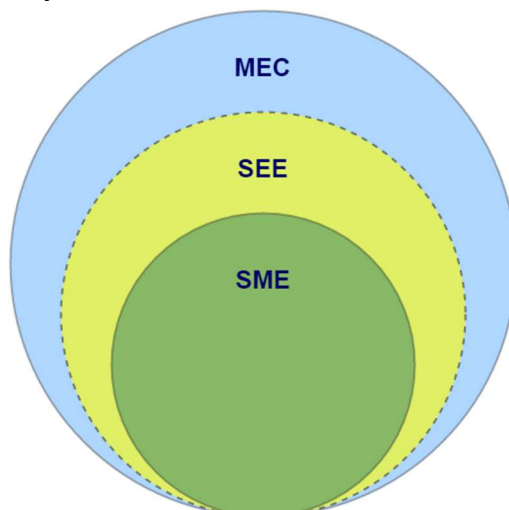


Fonte: elaborado pelos autores com base em Wright (1978)

No entanto, tomando como base a exposição acerca do modo pelo qual o PAR foi concebido e elaborado nos ciclos 2007-2010 e 2011-2014, bem como pela maneira como sua execução está pautada, verifica-se que, na prática, esse modelo de Autoridade Sobreposta não está em vigor. Ademais, não se percebem arenas de negociação relacionadas à concepção do PAR que tenham envolvido os entes federados dos níveis estadual e local. Tal entendimento também se dá pelo fato de que o MEC reuniu as informações do PAR no sistema de informações SIMEC, que concentra os dados das três etapas que compõem a elaboração/execução do PAR: diagnóstico da realidade do município, elaboração dos Planos de Ação e monitoramento das ações planejadas. No entanto, o SIMEC incorporou um modelo elaborado pelo MEC, em uma estrutura padrão para todos os municípios brasileiros, não permitindo levar em consideração as especificidades da realidade local. Compreende-se, assim, que não é o modelo que se adequa às necessidades municipais, mas é o município que precisa se adaptar ao modelo proposto, ou – por que não dizer? – imposto.

O padrão de relações intergovernamentais que sustenta a lógica do PAR está relacionado ao modelo de Autoridade Inclusiva, no qual os estados e municípios configuram-se como unidades administrativas, e o governo nacional, como centralizador das decisões. Tal modelo estaria desenhado da seguinte forma (Figura 3):

Figura 3 – Simulação de Modelo de Autoridade Inclusiva no âmbito do PAR



Fonte: elaborado pelos autores com base em Wright (1978)

As relações, nesse modelo, baseiam-se em um relacionamento cujo cerne está na dependência do ente local perante o nacional, ou seja, prevalece a autoridade hierárquica entre os entes. Os argumentos que sustentam que, no âmbito do PAR municipal, o MEC estabelece uma relação com as Secretarias Municipais de Educação em que prevalece a hierarquia são:

- a) os relatos da UNESCO demonstram que o PAR foi pensado e planejado para todo o território nacional a partir de um pequeno grupo de consultores do MEC;
- b) criou-se uma estrutura padrão, sendo o PAR inserido em um formato de diagnóstico e análise que não contempla todas as especificidades regionais;
- c) o papel desempenhado pelo entes estaduais (por meio das SEE) na concepção, elaboração e execução do PAR municipal é periférico, pois varia de acordo com os interesses de cada estado, podendo, inclusive, inexistir qualquer relação sobre esse tema, motivo pelo qual utilizou-se uma linha tracejada na Figura 2;
- d) o segundo ciclo de planejamento foi iniciado (2011-2014) com alguns ajustes na metodologia, porém, não se tem relatos do envolvimento dos municípios nessa avaliação;
- e) ao utilizar um sistema de informação como instrumento de operacionalização do PAR, evidenciou distanciamentos entre os municípios no quesito da competência técnica para manusear o sistema.

Refletir sobre como seria se o modelo de Autoridade Sobreposta estivesse em vigor é importante porque fornece a base conceitual para ir além do que se apresenta no campo situacional, permitindo pensar sobre diferenças nas relações entre os entes federados, quando compartilham competências em termos de políticas educacionais. É preciso pensar nas dificuldades de concretização do

modelo. As relações baseadas em autoridade sobreposta requerem um processo decisório de negociação, ou seja, um processo de tomada de decisão que difere de uma abordagem hierárquica ou independente. No entanto, conforme alertam Agranoff e Radin (2014), os requisitos legais e formais ligados à implementação de programas federais tendem a se reverter para esses dois modelos tradicionais, pois as regras e regulamentos estabelecidos raramente criam um método adequado para conceber espaços e processos de relações de barganha. Ademais, quanto maior o número de atores envolvidos no processo de implementação de políticas, mais complexo é esse processo.

Ainda que o modelo de Autoridade Sobreposta possua limites a sua implementação, as seis características originais propostas por Wright (1978) não só permanecem atuais, como também têm crescido, conforme constatam Agranoff e Radin (2014): primeiro, o poder está cada vez mais disperso – pode variar do governo federal para os estados, para os governos locais, ONGs, empresas subcontratadas; segundo, a autonomia continua sendo limitada, mas defini-la é cada vez mais difícil, com tantos atores e interesses; terceiro, a interdependência é mais facilmente reconhecida, mas cada vez mais problemática em termos práticos; quarto, embora a cooperação seja bastante procurada, a natureza competitiva das diversas organizações envolvidas é latente; quinto, a barganha e a negociação permanecem, mas agora estende-se para além das preocupações sobre a responsabilidade dos programas, pois incluem informação, conhecimento, recursos e uma série de questões legais; e sexto, a negociação continua sendo a principal ferramenta interativa, mas segue, frequentemente, outros processos de relações intergovernamentais, que vão desde parâmetros regulamentares de dois níveis de governo a processos organizados em rede.

Assim, para que o PAR possa ser considerado como uma política em que prevalece a barganha e a negociação, será necessário superar o padrão hierárquico vigente, pois, atualmente, a política educacional planejada pelo ente federado nacional, o MEC, é apenas executada pelo ente local, o município. E, apesar do esforço em retratar alguma relação entre o ente estadual e o municipal no âmbito do PAR, sabe-se que o PAR municipal sequer considera a existência de ações de envolvam alguma assistência estadual. Se assim o fosse, não existiria apenas “assistência técnica do MEC”, “assistência financeira do MEC” e “executada pelo município” como formas de execução, ou seja, existiria alguma forma de “assistência do estado”, mas não há. Ainda, não foi possível constatar, na análise dos documentos normativos e instrucionais relacionados ao PAR, menção formal sobre o papel a ser exercido pelos governos estaduais na assistência à elaboração do PAR, ou seja, na fase de diagnóstico e construção dos planos de ação.

4. CONCLUSÃO

Este texto analisou as concepções que regem o PAR, sob o prisma da literatura que versa sobre o federalismo e suas nuances. Nas três fases que

compreendem a discussão em torno do PAR – concepção, elaboração e execução – observou-se um primeiro momento de total centralização por parte do MEC, com a concepção do PAR 2007-2010 e também com as mudanças promovidas no PAR 2011-2014, sendo pensadas exclusivamente por uma pequena equipe do MEC. Em um segundo momento, o MEC descentraliza para o município a fase de elaboração do PAR, dando a impressão de que, por meio da descentralização, o município estaria por exercer sua autonomia em termos do planejamento educacional, mas tal autonomia é regulada pela própria estrutura padrão que foi criada. E, em um terceiro momento, está a execução das ações, fase marcada por uma articulação federativa um pouco mais acentuada.

O PAR é um mecanismo institucional do Governo Federal que intenciona proporcionar o fortalecimento das relações intergovernamentais no âmbito da educação básica, visando à melhoria da qualidade da educação. Para isso, traz como pauta a coordenação federativa de um rol de ações concebidas pelo MEC, com a execução de objetivos compartilhados com os municípios. De um lado, o PAR representa um avanço no sentido de garantir a adesão, mediante termo de compromisso, de todos os municípios brasileiros para realizar sua elaboração. Tal fato permite que o MEC coordene ações padronizadas em todo o território nacional, monitorando, a partir do IDEB, a qualidade de educação básica nacional. De outro lado, não se pode afirmar que o PAR é garantidor da combinação de autogoverno (self-rule) e normas compartilhadas (shared rule), pois o mesmo não permite ao município exercer sua autonomia, uma vez que o município não pode alterar ou excluir qualquer uma das ações, tampouco acrescentar outras ações que considere essenciais.

Conclui-se que o município não tem desempenhado um papel central no que concerne à concepção e à elaboração do PAR. Se Opeskin (2001) já discutiu que a imagem de camada de bolo (layer-cake), com cada nível de governo com pouca oportunidade ou necessidade de interação está ultrapassada, sendo a realidade atual mais parecida com um bolo mármore (marble cake), ou seja, com uma mistura de atividades e de relações de cooperação entre os diferentes níveis de governo, então, o PAR está sustentado na visão tradicional da camada de bolo no federalismo (layer-cake), com os três níveis de governo quase totalmente separados. Isso contrasta com o que propõe o regime de colaboração, pois esse tipo de descentralização de ações não atua com interdependência, não é garantidora de autonomia para o município nem fortalece a ideia de cooperação do pacto federativo.

A autonomia do município é ferida ao não permitir que possa participar da concepção do PAR, tampouco possa decidir, na fase de elaboração, sobre o conteúdo dos planos, restando apenas executá-los. Isso posto, somente é possível deduzir que as relações intergovernamentais entre os entes desembocaram, no dilema do shared decision making, em uma tomada de decisão conjunta que levou a arranjos políticos por vezes insatisfatórios.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n. 22, vol. I, abril, 2001. p. 95-105.
- _____. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **O Estado Numa Era de Reformas: os anos FHC – Parte 2**. Brasília: MP, SEGES, 2002.
- AGRANOFF, R.; RADIN, B. A. Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: the basis for contemporary Intergovernmental Relationships. **Publius: the journal of federalism**, Easton, PA, 9 set. 2014. Disponível em: <<http://publius.oxfordjournals.org/content/45/1/139>>. Acesso em: 20 out. 2015.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n.51, p.13-34, 2001.
- BRASIL. **Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1988.
- _____. **Decreto nº. 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias. Brasília, DF, 2007a.
- _____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1996.
- _____. **Lei nº. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2014.
- _____. Ministério da Educação. **Instrumento de Campo**. Brasília, DF, 2008. 43 p.
- _____. Ministério da Educação. **Documento Técnico contendo o histórico acerca da criação e implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e as perspectivas de continuidade**. Brasília, DF, 2010. Técnica Fabiane Robl.
- _____. Ministério da Educação. **Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios (2011-2014)**. Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério da Educação. **Planejando a Próxima Década**: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF, 2014.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013.

CAMINI, Lucia. **Gestão Educacional e a relação entre Entes Federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. 294f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, UFRGS, Porto Alegre, 2009.

COSTA, V. M. F. Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas. In: MEEKISON, Peter (Org.). **Relações intergovernamentais em países federais**. Ottawa: Fórum das Federações, 2003. p.77-88.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

ELAZAR, D. J. **Anàlisi del federalisme i altres textos**. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2011.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, jan/jun. 2011.

GARCIA, L. T. S.; QUEIROZ, M. A. Planejamento e relações de poder: antagonismos na política educacional. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 43, n. 29, p. 182-207, maio/ago. 2012.

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

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (Ed.). **Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

OPESKIN, B. R. Mechanisms for intergovernmental relations in federations. **International Science Journal**, n. 53, p.129-138, 2001.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policy. **Governance: an international journal of policy and administration**,

v.8, n.4, p. 449-478, out.1995.

_____. **Resolução FNDE nº. 47/2007**. Altera a Resolução CD/FNDE n. 29, de 20 de julho de 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. Brasília, DF, 2007b.

SAVIANI, D. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

WATTS, R. Origins of Cooperative and Competitive Federalism. In: GREER, Scott L (Ed). **Territory, democracy, and justice**: regionalism and federalism in western democracies. London, Pallgrave Macmillan, 2006. p. 201-223.

WRIGHT, D. S. Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de America: una nueva perspectiva de la actuación reciproca entre el gobierno nacional, estatal y local. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, nº 6, 1978. p. 5-28.

ABSTRACT: The comprehension of the power-sharing dynamic in recent transformations of Brazilian federalism requires an elucidation of the federative game rules existent in the interdependency of the federated entities. This paper analyzes the guidelines related to the conception, elaboration and execution of the Plan of Articulated Actions (Plano de Ações Articuladas – PAR), discussing its limits and possibilities through the collaboration regime. Taking as reference the theory of cooperative federalism, having as a Brazilian regulatory framework the Federal Constitution of 1988 and the conceptions that regulate the PAR, it is concluded that, despite strengthening the federative coordination of the Ministry of Education (Ministério da Educação – MEC), the PAR has negative implications from the point of view of the federative pact as it is based on intergovernmental relations whose core is in dependence of the local entity before the national, prevailing hierarchical authority between the entities. Hence, the following recommendations aim to improve the governments' decision-making, with a particular focus on educational management and collaboration.

KEYWORDS: Cooperative federalism. Plan of Articulated Actions. Intergovernmental relations.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-93243-30-1



9 788593 243301