

Federalismo, Regime de Colaboração e Plano de Ações Articuladas como instrumento indutor de políticas educacionais: uma análise a partir da produção acadêmica
Federalism, Collaboration Regime and the Articulated Actions Plan as an inductive instrument of educational policies: an analysis based on academic production

Gilda Cardoso de Araújo

Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

E-mail: gildaaraujo19@gmail.com

Lilian Marques Freguete

Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

E-mail: lilian.freguete@hotmail.com

Recebido: 18/12/2017 – Aceito: 21/12/2017

Resumo

O presente trabalho objetiva analisar os estudos que abordam a implementação do Plano de Ações Articuladas – PAR, publicados no período de 2009 a 2016, identificando neles os resultados que apontam esta ferramenta como um instrumento de indução de políticas públicas por parte do Governo Central. O estudo faz parte da revisão bibliográfica do Projeto de Pesquisa “Regulamentação e Implementação do Sistema Nacional de Educação no Brasil: Relações Intergovernamentais para a Garantia do Direito à Educação”, financiado pelo CNPq, numa iniciativa do “Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais” do Programa de Pós-Graduação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo. Dentre os 28 trabalhos encontrados com a temática do PAR, neste recorte de tempo e de veículos de publicações, 23 indicaram características de indução na implementação do PAR em municípios de diversos estados da federação, sendo que, em grande parte, a ação se consolidou de forma verticalizada diretamente do governo central para com os municípios, sem a intermediação do estado. Tais evidências remetem às discussões sobre coordenação, cooperação e colaboração e, ainda, sobre centralização e descentralização, que historicamente atravessam todo o debate sobre a natureza do federalismo brasileiro.

Palavras-chave: Plano de Ações Articuladas – PAR; Federalismo; Regime de Colaboração; Políticas educacionais.

Abstract

The present study aims to analyze the studies that address the implementation of the Articulated Actions Plan (PAR), published in the period from 2009 to 2016, identifying in them the results that point to this tool as an instrument for the induction of public policies by the Central Government. The study is part of the bibliographic survey of the Research Project "Regulation and Implementation of the National Education System in Brazil: Intergovernmental Relations for the Guarantee of the Right to Education", a project funded by CNPq, in an initiative of the Federalism Research Group and Educational Policies "Of the Graduate Program of the Education Center of the Federal University of Espírito Santo. Among the 28 works found on the PAR theme, in this time cut and publication vehicles, 23 indicated induction characteristics in the implementation of PAR in counties of several states of the federation, and the action was largely consolidated vertical form directly from the central government to the municipalities, without state intermediation. These observations refer to the discussions on coordination, cooperation and collaboration, and also on centralization and decentralization, which historically go through the whole debate about the nature of Brazilian federalism.

Keywords: Articulated Actions Plan – PAR; Federalism; Collaboration Regime; Educational policies.

1. Introdução

A extensa dimensão geográfica e diversidade sociocultural que constituem a nação brasileira conferem a esta características muito peculiares que, segundo Saviani (2010) comumente tende a se transformar em desigualdade social. No campo da educação pública, estas disparidades regionais são amplamente notadas tanto no que se refere às estruturas físicas, quanto aos aspectos imateriais tais como formação dos profissionais da educação, acesso às novas tecnologias, acesso aos acervos culturais e até mesmo acesso ao ambiente escolar. Regiões mais pobres correspondem à educação mais pobre, regiões intermediárias à educação mediana, regiões mais ricas à educação um pouco além da mediana (SAVIANI, 2010).

O Plano de Ações Articuladas (PAR) se configura como uma proposta de minorar as desigualdades na oferta da educação pública, sendo inscrito como um instrumento de gestão em regime de colaboração (RC). Esta ferramenta compõe um *pool* de 30 ações do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, um programa estratégico coordenado pela União que se propõe a promover, para os municípios, uma facilitação para o alcance das metas

instituídas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado pelo Ministério da Educação em abril de 2007 (OLIVEIRA et al. 2016). A adesão a este plano é pactuada de forma voluntária por parte do município. No entanto, como o pacto pressupõe a complementação financeira por parte da União para os municípios, esta adesão pode significar uma pactuação induzida, e não uma opção discricionária da parte deste ente que, na sua grande maioria, apresenta fragilidade financeira,

Este artigo advém de pesquisa desenvolvida pelo “Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais” do Programa de Pós-Graduação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo. O artigo está ancorado na revisão bibliográfica realizada para o Projeto de Pesquisa “Regulamentação e Implementação Do Sistema Nacional De Educação No Brasil: Relações Intergovernamentais Para A Garantia Do Direito À Educação”, comum recorte temático que levou em conta apenas os trabalhos que versaram sobre o Plano de Ações Articuladas em sua articulação com as questões federativas e, particularmente, com o regime de colaboração.

As fontes de pesquisas utilizadas para o levantamento dos dados foram o Banco de Teses e dissertações da Capes e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, a partir do ano de 2009, ano em que foi promulgada a Emenda Constitucional 59/2009, até o ano de 2016. Levantou ainda as publicações inscritas nos anais dos eventos do Grupo de Trabalho Estado e Política Educacional (GT-05) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) realizados no mesmo período.¹

O artigo se constitui, portanto, a partir de uma análise bibliográfica objetivando identificar, na literatura produzida, os estudos de caso que têm o PAR como objeto de pesquisa, para destacar aqueles trabalhos que apontem a ação indutiva por parte do governo central para com os entes subnacionais (municípios).

Tal objetivo se justifica pela necessidade de uma percepção quanto à efetividade do regime de colaboração a que o PAR se propõe dentro do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, respondendo ao requerido pelo Artigo 211 da Constituição Federal de 1988, que recebeu nova redação em seu § 4º através da EC 59/2009 assim dispendo: “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os

¹ No caso das teses e dissertações, por se tratarem de resultados de pesquisas consolidados e, nos casos dos eventos, por se tratarem ou de resultados consolidados ou em andamento. No caso das produções que tinham o mesmo autor e estavam tanto nas teses ou dissertações quanto nos eventos, analisamos apenas os resultados das teses e dissertações.

Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório." (BRASIL, 2009).

A ação também se pretende embasadora para a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), que predispõe o PAR como base de articulação entre os entes federados, de acordo com as determinações da Emenda Constitucional 59/2009 e da meta 20.9 do Plano Nacional de Educação (PNE).

Com base nisso, o artigo se dividiu em 5 seções. Na primeira descrevemos a metodologia utilizada. Na segunda contextualizamos e caracterizamos o PAR. Na terceira relacionamos o plano ao regime de colaboração e ao SNE. Na quarta seção discutimos os conceitos de coordenação e colaboração federativa, bem como o de indução. Na quinta seção trazemos uma análise do PAR como política de indução, a partir do que a produção acadêmica de teses, dissertações e trabalhos em eventos, o que é reiterado nas considerações finais.

2. Metodologia

O presente estudo trata-se de uma revisão bibliográfica, com o recorte temporal compreendido entre o período de 2009 a 2016. O ano de 2009 é o ano da promulgação da Emenda Constitucional 59/2009, sendo esta a normativa que altera o §4º do Art. 211 da Constituição Federal, que trata do Regime de Colaboração entre a União, estados, municípios e Distrito Federal. Altera ainda o **caput** do Art. 214 prescrevendo a criação do PNE decenal que objetivaria a articulação do SNE, e isto justifica a escolha desta data como inicial para o levantamento dos trabalhos. A data de 2016 foi definida como final dos levantamentos, por ser este o ano imediatamente anterior à produção do presente estudo.

O recorte referente aos veículos de publicação utilizados como bancos de dados para a pesquisa, se deu por se pretender abarcar trabalhos acadêmicos que passaram pelo crivo de avaliação sob o rigor científico, inscritos no Banco de Teses e dissertações da Capes e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Levantaram-se ainda as publicações inscritas nos anais dos eventos do Grupo de Trabalho Estado e Política Educacional (GT-05) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae).

Desta forma, após levantados os trabalhos que abordavam diretamente o PAR relacionados ao regime de colaboração e ao Sistema Nacional de Educação² como objeto de estudo, buscou-se analisar neles os impactos da implementação do Plano nos municípios, e ainda observar aqueles que demonstravam características de indução no desenvolver da ação.

3.O Plano de Ações Articuladas – PAR

Na segunda gestão do Governo Lula, em face às fragilidades e desigualdades no campo da educação brasileira, o Ministério da Educação (MEC), elaborou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que instituía por meio do Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Os entes subnacionais, que voluntariamente aderissem a este pacto em regime de colaboração, deveriam formular seus respectivos Planos de Ação Articuladas, o PAR. Para auxiliar nesta elaboração, o MEC estabeleceu inovações tecnológicas, tais como o SIMEC – um sistema de integração de base de dados que pode ser facilmente acessado, conferindo ao processo agilidade e transparência.

Trouxe, também, contribuições de ordem técnica sistematizando ferramentas de diagnóstico para a análise da situação prévia do município. Para tal, o diagnóstico formularia cinco sínteses, que : a) traçariam um perfil detalhado, demonstrando resultados quantitativos e qualitativos do município; b) descreveriam as ações e subações prospectadas pelo PAR, relacionando aquelas que receberão apoio técnico do Ministério da educação e; c) também relatariam as ações que gerariam liberação de recurso em convênio com o MEC, conforme prescrito pelo MEC (BRASIL,2017).

O PAR constituiu-se, portanto, num instrumento para o auxílio dos entes federados na formulação e/ou modernização de seus sistemas de educação, com a finalidade mais específica de atendimento às metas estabelecidas pelo PDE. A ação, no entanto, apesar de elaborada e instruída pela União, preconiza a conservação da autonomia do ente pactuante, com objetivo principal de dar melhoria aos indicadores da educação, sendo avaliados a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), um instrumento criado pelo

² Os descritores para o levantamento de dados foram “Sistema Nacional de Educação” e ‘Regime de Colaboração”. Desta forma, os trabalhos que tratavam do PAR a partir de outras dimensões não foram analisados.

Ministério da Educação em 2007 que reúne os resultados do fluxo escolar e das médias de desempenho nas avaliações.

4.O PAR, O Regime de Colaboração e o Sistema Nacional de Educação

O PAR, como instrumento articulador de políticas em regime de colaboração, se inscreve no bojo das ações em prol à organização/elaboração/normatização do SNE. O Plano que operacionaliza, de certa forma a colaboração federativa, conta com a participação da União, dos estados e municípios, num esforço conjunto de implementação de programas de assistência técnica e financeira, na tentativa de equalizar a qualidade da oferta da educação entre os 5.570 municípios brasileiros.

A demanda histórica por um SNE remete ao ano de 1932 com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Anísio Teixeira protagonizou este movimento (NASCIMENTO, 2012) que culminou com a formulação do “Plano de Reconstrução Nacional” de cunho fortemente cientificista e pragmático, mas que instituiu a universalidade e a laicidade para a educação pública brasileira. Logo a seguir, fortemente influenciada pelos escolanovistas, aconteceu a promulgação da Constituição de 1934. Esta constituição previu a criação do Conselho Nacional de Educação que se responsabilizaria pela elaboração do Plano Nacional de Educação.

Para Saviani (2010) estes acontecimentos representaram a primeira tentativa de elaboração de um SNE no país. Os impasses e entraves se seguiram quando, num segundo momento, no período compreendido entre 1946 e 1964, duas correntes se antagonizavam nos encaminhamentos para a elaboração da LDB de 1961. Uma com tendência centralizadora intencionando a proteção do Estado contra as ingerências externas dando solidez à unidade nacional. Da outra ponta, as instituições privadas e confessionais que demandavam liberdade e descentralização, mas que, no entanto, buscavam seus próprios interesses em manter o financiamento público de que já dispunham como instituições complementares à rede pública.

A terceira oportunidade de se estabelecer o SNE ocorreu quando da elaboração da nova Constituição em 1988, logo após o fim da ditadura militar. O documento mencionava a necessidade de futuras alterações normativas que dispusessem sobre o federalismo

cooperativo e o regime de colaboração entre os entes federados, que, todavia, permanecem ainda hoje sem regulamentação.³

Seguiu-se, a partir de então, uma política de orientação para “eficiência financeira”, para a qual promoveu-se a descentralização municipalizante, sem que fosse preparada base estrutural e financeira para que estes entes operacionalizassem a nova conjuntura, resultando na ampliação da desigualdade e na precarização da rede pública de ensino. Não é por outra razão que autores como Lyrio (2013) apontam que a causa do insucesso das políticas públicas educacionais é a desarticulação entre elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos projetos.

O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação é uma das trinta ações que compõem o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo MEC e instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. O PDE tem como a principal prerrogativa a melhoria da educação, e segundo Saviani (2007), abarca em amplitude as diversas ações que o Ministério da Educação tinha até então em processo de implementação, tais como a elaboração de um Plano Nacional de Educação (PNE). Saviani (2010) afirma que apesar de sistema ser um termo polissêmico, no contexto da educação brasileira, ele toma configuração normativa na elaboração e sistematização do regime de colaboração entre os entes federados.

O autor sinaliza o significado histórico do PNE evidenciando que este se configura numa exigência do sistema, já que a sistematização da educação exige planejamento. Para o autor, o PNE proporciona um meio de comparar o grau em que as metas e objetivos do SNE estão sendo alcançados. Demonstra, ainda, a plena compatibilidade da organização do SNE com o regime federativo apresentado singularmente no Brasil numa composição entre União, estados, municípios e Distrito Federal.

Quanto ao PAR, uma experiência exitosa é a relatada por Souza (2010) que cita o plano como consolidador do Sistema Único de Educação Básica do estado do Mato Grosso, já instituído desde 1998. Para a autora, o PAR aproximou o MEC da realidade dos municípios, sendo a ferramenta avaliativa utilizada de grande valia ao apontar um diagnóstico de descumprimento de orientações e diretrizes nacionais. Também deu visibilidade às carências estruturais das escolas municipais. Avalia assim a experiência do PAR como contributiva para uma proposição do SNE.

³ Parágrafo único do artigo 23 e artigo 211 da Constituição Federal de 1988. Atualmente, para regulamentar os respectivos artigos por demanda da estratégia 20.9 do Plano Nacional de Educação, tramita na Câmara dos Deputados o PLP 413/2014 ao qual foi apensando o PLP 448/2014 em novembro de 2017.

Contudo, este parece não ser o caso da maioria dos estudos realizados no período de 2009 a 2016 sobre o PAR. As conclusões dos mesmos indicam que a proposta do PAR, embora se sustente no equilíbrio entre coordenação e colaboração federativa, na prática se constituiu em política de indução da União, conforme passaremos a discutir na seção seguinte.

5.O PAR nas Produções de 2009 A 2016: Coordenação, Colaboração ou Indução?

O regime republicano do Estado brasileiro se organiza de maneira federativa, o que implica na autonomia dos entes subnacionais. Esta autonomia, no entanto, precisa estar amparada nos limites da Constituição Federal, cabendo ao governo central a atribuição de coordenação e legislação superiores, com o fim da manutenção da unidade nacional.

Sendo assim, são atribuídas aos entes competências e responsabilidades que na federação brasileira são repartidas nos três níveis de governo em diferentes configurações, conforme explica Araújo (2010b):

“coexistem competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns entre os entes federados, tanto nos aspectos legislativos, quanto nos aspectos administrativos, as chamadas competências materiais. As competências materiais podem ser exclusiva (art. 21, CF/88) e comum, cumulativa ou paralela (art. 23, CF/88); as competências legislativas podem ser exclusivas (art. 25, §§ 1º e 2º, CF/88); privativas (art. 22, CF/88); concorrentes (art. 24, CF/88) e suplementar (art. 24, § 2º, CF/88).” (p.234).

A conceituação dos termos Cooperação e Colaboração, aparecem como sinônimos no dicionário Houaiss (2009). Apesar de alguns teóricos considerarem que esses termos assumem distintas significações, neste trabalho consideremos como sinônimas estas palavras. Coordenação, no entanto, tem uma semântica diversa tanto no conceito como no exercício das ações. Araújo (2010b) define a diferença entre os termos coordenação e cooperação, assumindo que:

A cooperação difere da coordenação, quanto à tomada de decisão. No caso da cooperação, a tomada de decisão deve ser concretizada de forma conjunta, assim como o exercício das competências. Dessa forma, a União e os entes federados não podem atuar isoladamente. (ARAÚJO, 2010b, p.235)

À União cabe, além de suas competências paralelas, cumulativas, exclusivas e comuns, também a função supletiva e de complementação, para os mais entes subnacionais mais vulneráveis. Este papel, quando associado a programas e estratégias de gestão, como parece ter sido o caso do PAR, pode desencadear políticas de indução, posto que para receber o complemento financeiro, o ente subnacional precisa submeter-se às determinações e

normatizações elaboradas pelo ente superior, obscurecendo muitas vezes o significado de atuação conjunta e ferindo o princípio da autonomia dos entes federados.

Para termos um panorama de como a produção acadêmica analisou o PAR em articulação com o regime de colaboração e com o SNE, no período de 2009 a 2016, utilizamos o Banco de Teses e dissertações da Capes, a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações e também os anais dos eventos da Anped e da Anpae. Foram adotados os descritores “Sistema Nacional de Educação” e “Regime de colaboração” como filtros classificatórios. Encontramos assim 28 estudos, sendo 18 deles dissertações, 6 teses e 4 artigos publicados em eventos.

Os trabalhos, via de regra, abordavam o tema qualitativamente, tendo como metodologia a análise de documentos e a aplicação de questionários e entrevistas, em estudos de caso em que buscavam compreender os impactos trazidos pela implementação do plano. Focavam também a identificação dos atores e a análise de seus papéis dentro da ação que se propunha colaborativa entre os entes federados. Os trabalhos eram, em geral, estudos de caso em municípios e objetivavam a análise da efetividade na implementação do plano, as formas como os entes desenvolveram as ações e em que medida o plano trouxe ganhos para o município.

Alguns trabalhos buscaram também analisar esta experiência como balizadora para implementação do Sistema Nacional de Educação, na medida em que configurava uma ação em regime de colaboração entre os entes federativos. No entanto, a grande maioria dos trabalhos, apresentaram críticas desfavoráveis à implementação do programa, indicando a forte característica indutiva por parte do governo central, sobre os entes subnacionais, conforme passamos a descrever.

6. O PAR como Instrumento Indutor de Políticas Públicas

O modelo de federalismo brasileiro prescreve que a competência da educação básica se deve aos entes subnacionais, implicando numa maior democratização e conseqüente maior descentralização (ARAÚJO, 2010). Contudo, o município notadamente é o ente federado mais fragilizado financeiramente e, ainda assim, lhe é atribuída a competência da gestão da grande parte da educação básica. O fato de o PAR implicar na complementação financeira daqueles municípios que apresentam Ideb insuficiente, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo MEC, traz um viés de indução para a adesão ao pacto, segundo muitos resultados das pesquisas realizadas no período.

Sendo assim, a característica mais recorrente nos trabalhos levantados, é a de indução por parte da União, o que se mostra contraditório ao regime de colaboração a que este se propõe. Oliveira (2014), analisou a implantação do PAR nos municípios capixabas de Cariacica e Vitória, com o objetivo de perceber de que maneira esta ação pode implicar na formação do Sistema Nacional de Educação, destacando as idiossincrasias de cada município, tanto no que diz respeito à estrutura política quanto à econômica. Para a autora, estas desigualdades influem nos resultados da implantação, ainda que o processo obedeça a um padrão instituído pelo governo central para a implantação em todo o território nacional.

Sendo assim, Oliveira(2014) sinaliza o risco de o Plano ser tomado apenas como ferramenta de captação de recursos, quando, na verdade, deveria servir como ferramenta de planejamento integral, na intencionalidade da oferta de uma educação de qualidade. Portanto fica fortemente notada a centralização e indução por meio da oferta de financiamento.

Na mesma direção, Ferreira (2014), aponta que a diversidade de características políticas, sociais e demográficas dos municípios, faz com que o PAR tenha diferentes impactos. Para os municípios maiores, com IDEB acima da média, a implantação é mais facilitada, pois já possuem equipe capacitada e seus próprios planos de gestão. Já os municípios de menor porte, apresentam maior dificuldades e têm no PAR o único instrumento de planejamento e forma de acesso ao apoio técnico e financeiro, mais uma vez sinalizando a ação indutora do governo central. Costa e Oliveira (2014), no entanto, assinalam a fragilidade dos municípios em cumprirem as metas estabelecidas, apontando que apenas 20% dos municípios do estado do Pará alcançaram este objetivo.

Vários outros estudos de caso tem conclusões muito similares às de Oliveira (2014), como os trabalhos de Souza (2015) que investiga e implementação do PAR no estado do Mato Grosso, Silva (2015) em Natal, Viana (2015) em Belo Campo, Alcântara (2011) em Duque de Caxias, Mafassoli (2011) em Gravataí, Almeida (2016) em Campina Grande, Costa (2015) no município do Rio de Janeiro, Valadão(2015) em municípios do Mato Grosso do Sul, Martins (2012) no município de São Miguel do Guamá/PA, Queiroz (2015) em Canavieirase e o de Arruda (2013) em Toritama e Caruaru.

Para Valadão (2015) o desconhecimento do plano por parte dos gestores prejudica a implementação do projeto. Além disso, Arruda (2013) cita que o regime de colaboração não se concretizou devidamente, posto que a União formulou unilateralmente o PAR, assim como atuou diretamente na elaboração do diagnóstico e na efetiva normatização do processo, sendo os municípios induzidos à adesão ao Plano, atuando apenas como administradores e executores no processo. A ação da União foi predominantemente reguladora, caracterizando

como um regime de intervenção vertical na relação intergovernamental. Tal condição, contraria as garantias constitucionais de democracia de nosso sistema federativo, pois segundo Cury (2002, p.171)

O Brasil é um país federativo. E um país federativo supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas. Outra suposição de uma organização federativa, decorrente da anterior, é a não-centralização do poder. Isso significa a necessidade de um certo grau de unidade e sem amordaçar a diversidade.

Contrariamente à conclusão de que o PAR seria uma política de indução, Almeida (2016), a partir da teoria do federalismo cooperativo, buscou compreender a dinâmica do processo de implantação do programa, identificando um papel de coordenação por parte da União. Contudo conclui que também não houve coordenação e sim uma política de hierarquização nas relações intergovernamentais e que as competências dos entes ficaram difusas, ocorrendo muitas vezes sobreposição e interpenetração de políticas públicas. Destaca, ainda, que o programa não eliminou as assimetrias territoriais e que as peculiaridades locais dos entes não foram devidamente consideradas. Para a autora, o programa seguiu os preceitos do gerencialismo com a matriz no planejamento estratégico.

Destaca que, num regime de governo federativo, compete à União o exercício da coordenação de ações na intencionalidade do bem comum, como observa Saviani (2010):

Com efeito, o que é a federação senão a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns? E não é exatamente por isso que o nível articulador da federação, a instância que representa e administra o que há de comum entre os vários entes federativos se chama precisamente União? (p.382).

Nos estudos levantados, o que se percebeu foi a denúncia da perda de autonomia por parte dos municípios onde o PAR foi implantado, exercendo a União não uma articulação, mas a indução. Segundo Queiroz (2015), o plano expõe tensões no que diz respeito à centralização e à descentralização da gestão, pois influi na autonomia dos entes. Para a autora, as políticas públicas do município deveriam ser pensadas pelos seus gestores em conjunto com a comunidade, posto serem estes os atores que mais conhecem as necessidades e realidades específicas do município. Para esta autora, a adesão ao Plano foi imposta pela União ao vinculá-la ao financiamento.

Oliveira (2016) integra o conjunto de autores que compreendem o PAR como instrumento de indução por parte do governo central, buscando compreender o quanto o PAR, enquanto política pública de Estado, atendeu democraticamente, ou não, aos interesses e especificidades locais, num caráter homogeneizador, regulador e/ou disciplinador. Concluiu

que o PAR atuou reduzindo a autonomia local, e consolidando formas de governança centralizadora na educação. Além de governança centralizadora e indutora o PAR operou como um instrumento de monitoramento. Para Alcântara (2011) os objetivos pretendidos ficaram na penumbra e os critérios de pontuação, tidos como “satisfatórios”, apenas consolidaram a formalidade dos conselhos. A ação, portanto, não serviu como base para a construção do SNE enquanto política de Estado.

Assim, a União deixou pouco espaço para os governos subnacionais, causando muitas vezes sobreposições de planos, provocando possíveis reações negativas por parte dos municípios (SILVA, 2015). Enquanto instrumento gerencial, o PAR responsabilizou os gestores, porém sem uma participação igualitária das instâncias governamentais, o que acabou por interferir negativamente no êxito do programa (SILVA, 2016). Alinhado às conclusões destes autores, Mafassoli (2011) avaliou a implementação como tecnocrata e verticalizada, advinda de um regime autoritário e patrimonialista de gestão estatal que se dá de uma forma centralizada, abrangendo setores que atuam desarticulados, tais como o conselho municipal de educação e o sindicato dos professores municipais, enfrentando, por isso, limitações em sua execução. Esta desarticulação, para a autora, replicou o que ocorreu no nível macro do federalismo brasileiro, em que as ações implementada não são exitosas por falta de articulação entre União, estados e municípios.

Alguns autores, tais como Silva (2016) não avaliaram positivamente o impacto da implementação do Plano porém apontam um ou outro aspecto positivo, como por exemplo o interesse dos profissionais da educação para a importância do estudo e formação continuada. Nesta perspectiva, Feitosa (2016) examinou as práticas pedagógicas no município de Dourados/MS, e percebeu que as ações que melhor tiveram êxito foram as relacionadas à formação de professores. Porém, avaliou como insuficientes as ações no sentido de melhoria da educação fundamental, apesar de terem contribuído na elaboração do diagnóstico e no planejamento das ações.

Lázari (2012), também focou seu estudo na análise da formação de professores da educação básica, identificando que as ações foram implantadas por meio de medidas convencionais, se configurando como política de governo e não de Estado. Destacou, no entanto que na implantação do PAR não se verificou nenhuma avaliação prévia dos municípios, a fim de verificar a capacidade de cada um em implementar o plano, caracterizando uma ação indutiva vertical.

Este resultado se alinha ao encontrados Silva (2010) que acompanhou a implantação do PAR no estado do Mato Grosso a fim de analisar os avanços alcançados principalmente no

que diz respeito à formação de professores. Concluiu que a maioria dos municípios não conseguiu efetivar ações de melhoria na formação de professores, em especial na formação continuada.

Para finalizar, o trabalho de Borges (2012) sintetizou as recorrentes conclusões dos estudos, quando indicou que o regime de colaboração não se consolida adequadamente na ação do PDE por meio do PAR, pois “centraliza, segmenta e unilateraliza, porém não agrega”(BORGES,2012,p. 112).

7.Considerações Finais

A partir de estudos que tratam da análise do impacto da implementação do PAR em municípios de diversas regiões brasileiras, pode-se inferir que o programa foi avaliado como instrumento de indução de políticas públicas, com poucos avanços nos termos de uma efetiva política de coordenação e colaboração federativa. Na maioria dos estudos, os pesquisadores apontaram que os entes municipais se submeteram às determinações e dinâmicas do PAR, na maior parte dos casos, com a finalidade de aumentarem sua capacidade financeira por meio da contribuição do ente central. Isso, para a maioria dos autores, implicou na perda da autonomia dos entes subnacionais, na medida em que as ações foram elaboradas unilateralmente, cabendo a estes apenas o compromisso de sua implementação, dentro das normas e regras pré-estabelecidas.

Alguns estudos, no entanto, trazem uma avaliação positiva da implantação do PAR, (SOUZA,2015)(SOUZA,2010)(COSTA,2015)(COSTA,2014), indicando avanços na qualidade do ensino, no que tange a infraestrutura das escolas, com a aquisição de equipamentos e material didático e na formação continuada dos professores.

Outro aspecto positivo, segundo as pesquisas realizadas, foi que, embora não tenha contribuído com o fortalecimento da colaboração federativa em matéria educacional, a iniciativa do PAR parece ter contribuído com o mapeamento das condições da educação no território nacional, já que alcançaram municípios que antes não possuíam nenhum tipo de planejamento ou estratégias de gestão e controle.

Por último as pesquisas indicam que, apesar de ser um plano abrangente proposto pelo governo central, não pode ser tomado como uma experiência balizadora para a elaboração do SNE, na medida em que o regime de colaboração não se consolidou efetivamente na ação. O regime de colaboração é condição essencial para a garantia da autonomia dos entes federados

e do pacto federativo, com o exercício de uma dinâmica de equalização na oferta do direito à educação público, subjetivo e de qualidade a todos os cidadãos brasileiros.

Referências

ALCANTARA, A.B. **PACTO FEDERATIVO, EDUCAÇÃO, PARTICIPAÇÃO: uma República para todos?** 01/02/2011 371 f. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2011. Biblioteca Depositária: BCG

ARAÚJO, G.C. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**, v. 36, n.1, p.389-402, São Paulo, jan./abr. 2010a. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v36n1/a13v36n1.pdf>> acesso em 12-12-2017.

ARAÚJO, G.C. Direito à educação básica A cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. Brasília, 2010b. Disponível em: <[file:///C:/Users/Euclides/Downloads/83-595-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Euclides/Downloads/83-595-1-PB%20(2).pdf)> acesso em 12-12-2017.

ARAÚJO, J.N. **RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E A GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO ESCOLAR: um estudo da implementação de programas e projetos federais em municípios do estado da Bahia**. 166 f. Doutorado em Educação Universidade Federal De Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Biblioteca Depositária: Biblioteca da Faculdade de Educação da UFMG

ARRUDA, C.A. **COLABORAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL OU INDUÇÃO DE AÇÕES PELA UNIÃO? Analisando a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Agreste Pernambucano**. 135 f. Mestrado em Educação. Universidade Federal De Pernambuco, Recife, 2013. Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da UFPE.

AURELIANO, F.E.B.S.; QUEIROZ, M.A. Plano De Ações Articuladas – Par: Uma Política para Descentralizar as Ações de Educação. **XXVI Simpósio da ANPAE**. Recife, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/FranciscaEdilmaBragaSoaresAureliano-ComunicacaoOral-int.pdf>> Acesso em 11-12-2017.

BORGES, M.S. **Plano de Metas /PAR e o Desenvolvimento Territorial'** 01/10/2012 194 f. Mestrado em Educação e Contemporaneidade Instituição de Ensino: Universidade do Estado da Bahia, Salvador. 2012. Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da Universidade do Estado da Bahia

BRASIL. Emenda Constitucional n 59, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União** de 12 de novembro de 2009. Disponível em: HYPERLINK <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm> Acesso em 12 de dezembro de 2014.

BRASIL. **PAR – Apresentação**. Ministério da Educação. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/par/apresentacao>> acesso em 11-12-2017.

CAVALCANTI, E.A.A. **O plano de ações articuladas e as regras do jogo federativo: análise sobre a interdependência entre os entes federados.** 2016. 327f. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

COSTA, V.S.S. **A implantação do plano de ações articuladas em São Sebastião da Boa Vista – PA: ações concretas ou pressupostos para o regime de colaboração?** 2014. 206 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2014. Programa de Pós-Graduação em Educação.

COSTA, V.S.S; OLIVEIRA, N.C.M. **O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO PARÁ: PROCESSOS INSTITUÍDOS E CONTRADIÇÕES.** IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/VanessaSocorroSilvaCosta_GT5_Integral.pdf> acesso em 12/12/2017.

CURY, C.R.J.C. - **Os Desafios e as Perspectivas do Regime De Colaboração E Do Regime De Cooperação No Sistema Nacional De Educação.** Anais da 37ª Reunião Científica da ANPEd. Florianópolis, Outubro de 2015. <<https://play.google.com/store/apps/details?id=dmx.appyou.anped37>>. Acesso em: 12/12/2017.

FEITOSA, M. I. S. **O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE DOURADOS, MS: A QUALIDADE MATERIALIZADA NAS PRÁTICAS PEDAGÓGICAS DO ENSINO PÚBLICO FUNDAMENTAL'** 11/05/2016 204 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados. 2016. Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da UFGD

FERREIRA, E. B. **Planejamento e Sistema Nacional de Educação No Brasil: Os Desafios Do Par.** IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação. Porto, 2014 Disponível em: <http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/ElizaBartolozziFerreira_GT5_integral.pdf> acesso em 12/12/2017.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa.** Elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

LÁZARI, E. S. M. **Política de formação dos profissionais do magistério da educação básica implementada pelo regime de colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR)**' 01/02/2012 208 f. Mestrado em Educação Instituição de Ensino: Universidade do Estado de Mato Grosso, Cáceres. 2012. Biblioteca Depositária: Biblioteca Regional de Cáceres

MAFASSIOLI, A.S. **Plano de Ações Articuladas: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS'** 238 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino:

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, PORTO ALEGRE, 2011.
Biblioteca Depositária: Biblioteca Setorial de Educação.

MARTINS, A.P. **O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE/MEC) E SUA EFETIVAÇÃO POR MEIO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) EM SÃO MIGUEL DO GUAMÁ (PA)**. 209 f. Mestrado em Educação Instituição de Ensino: Universidade Federal Do Pará, Belém. 2012. Biblioteca Depositária: Profª Elcy Rodrigues Lacerda – ICED/UFPA.

NASCIMENTO, R. P., **ANÍSIO TEIXEIRA E O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: contribuições para o debate sobre as políticas educacionais no Brasil**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Do Espírito Santo, Vitória, 2012.

OLIVEIRA, J.F.; AGUIAR, M.A.S.; DOURADO, L.F.; AZEVEDO, J.M.L.; AMARAL,N.C. **Planos de Ações Articuladas no Contexto do PNE e do SNE – Caderno Temático 5**. CCS Gráfica e Editora. Camaragibe 2016.

OLIVEIRA, E.O. **O Plano de Ações Articuladas (Par) Como Instrumento de Organização do Sistema Nacional de Educação: Estudo De Caso Dos Municípios de Cariacica e de Vitória/ES'** 196 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO, Vitória. 2014. Biblioteca Depositária: Biblioteca Central UFES

SANTOS, E.O. **O Plano De Ações Articuladas (Par) Como Instrumento De Organização Do Sistema Nacional de Educacao: estudo de caso dos municípios de Cariacica e de Vitória /ES**. 196 p. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Do Espírito Santo, Vitória, 2014.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação Articulado ao Plano Nacional de Educação**. Revista Brasileira de Educação vol.15, no.44, p.380-392. Ago. 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v35n97/1678-7110-ccedes-35-97-00611.pdf>> acesso em 12/12/2017.

SILVA, H. L. **A FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL: o PAR na rede municipal de ensino de São José do Campestre (2007-2011)** ' 28/07/2016 155 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. 2016.

SILVA, L. A. **O Plano de Ações Articuladas - PAR: interface com a formação de professores nos municípios de Mato Grosso**. 135 f. Mestrado em Educação. Universidade Federal de Mato Grosso, CUIABÁ, 2010 Biblioteca Depositária: Biblioteca Setorial do IE e Biblioteca Central da UFMT.

SILVA, R.R.O. **O PAR DO MUNICÍPIO DE NATAL: O REGIME DE COLABORAÇÃO E A GESTÃO EDUCACIONAL'** 28/09/2015 196 f. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: Universidade Federal Do Rio Grande Do Norte, Natal. 2015.

SOUSA, K.C.S.; CASTRO, A.M.D.A. **Federalismo cooperativo e Plano de Ações Articuladas (PAR) – Algumas aproximações teóricas**. Ensaio: **Avaliação das Políticas Públicas na**

Educação. vol.25 no.97 Rio de Janeiro out./dez. 2017 Epub 21-Ago-2017. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v25n97/1809-4465-ensaio-S0104-40362017002500944.pdf>> acesso em 12/12/2017.

SOUZA, A.A. **Efeitos do PAR na configuração da gestão do sistema educacional de um município da região da campanha do RS: análise dos modos de regulação'** 29/04/2015 146 f. Mestrado em educação Instituição de Ensino: Universidade Federal de Pelotas, Capão do Leão. 2015 Biblioteca Depositária: Biblioteca Setorial do Campus das Ciências Sociais.

SOUZA, M.H.M. **Da Adesão a Assinatura, a Política do Nome Próprio no Plano de Ações Articuladas - Par - Em Mato Grosso'** 141 f. Tese (Doutorado) Universidade Federal De Mato Grosso. Cuiabá, 2015.

SOUZA, M.H.M. **O Plano de Ações Articuladas - PAR - das redes municipais de ensino de Mato Grosso.'** 01/05/2010 179 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: Universidade Federal De Mato Grosso, Cuiabá, 2010. Biblioteca Depositária: Biblioteca Setorial do IE e Biblioteca Central da UFMT

TERTO, D.C.; CASTRO, M.D.A. **PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: Estratégia de cooperação intergovernamental?XXVII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação.** Olinda, 2015. Disponível em:<<http://www.anpae.org.br/simposio2015/app/views/gt4-com/DanielaCunhaTerto-GT04-comunicacao-res.pdf>> acesso em 12/12/2017.

VIANA, V.R.F. **“Concepções e discurso em torno da gestão educacional no plano de ações articuladas – PAR no município de Belo Campo/BA”**Dissertação de Mestrado em Educação. Universidade Estadual Do Sudoeste Da Bahia. Vitória da Conquista, 2015. Biblioteca Depositária: biblioteca central da UESB.