

## Ações Articuladas: assimetrias nas ações de formação de professores

*The planning and federative relations in the Articulated Action Plan: assymatry in the actions of teacher formation*

*El planeamiento y las relaciones federativas en el Plan de Acciones Articuladas: asimetrías en las acciones de formación de profesores*

FRANCISCA EDILMA BRAGA SOARES AURELIANO  
MARIA APARECIDA DE QUEIROZ

**Resumo:** Neste artigo, analisam-se as relações federativas: intergovernamentais, descentralização e regime de colaboração entre a União e o Município de Mossoró/RN, nas ações de formação de professores no PAR (2007-2011). A análise teórica, documental e os dados empíricos emanam de tese inscrita na pesquisa de avaliação do PAR do Observatório da Educação/Capes. Constatam-se aproximações dos entes federados, mantendo-se assimetrias no planejamento e financiamento nas ações, com centralidade na União.

**Palavras-chave:** Formação de professores; Plano de Ações Articuladas; relações federativas.

**Abstract:** This paper analyses intergovernmental federative relations, decentralization and collaborative regime between the Union and Mossoró municipality in the actions of teacher training in PAR (2007-2012). The theoretical and documental analysis and its empirical data spring out the thesis inscribed in the PAR evaluation research linked to the Education Observatory/Capes. One can see that there are approximations among the federative entities, stability in planning and funding Union-centralized actions.

**Keywords:** Teacher training; Articulated Actions Plan; federative relations.

**Resumen:** En este artículo, se analiza las relaciones federativas: intergubernamentales, descentralización y régimen de colaboración entre la Unión y la ciudad de Mossoró-RN, en las acciones de formación de profesores en PAR (2007-2012). El análisis teórico, documental y los datos empíricos provienen de la tesis inscrita en la investigación de evaluación del PAR del Observatorio de la Educación/Capes. Se constata aproximaciones de los entes federativos, pero manteniéndose asimetrías en el planeamiento y financiación de las acciones, centralizadas en la Unión.

**Palabras clave:** Formación de profesores; Plan de Acciones Articuladas; relaciones federativas.

## INTRODUÇÃO

Nas relações federativas, destacamos a descentralização, as relações intergovernamentais e o regime de colaboração dos entes federados; o planejamento educacional como mecanismo de orientação dos fins, objetivos e metas de uma agenda governamental a ser implementada nas instâncias de poder. Nesse sentido, o Estado assume papel fundamental na regulação das políticas de educação e na distribuição de responsabilidades envolvendo todas as etapas, níveis e modalidades de ensino.

Para os propósitos deste artigo, compreende-se o planejamento como recurso técnico vinculado a segmentos distintos da sociedade; segundo Matus (1988), constitui-se em um instrumento de racionalidade por parte do Estado, permitindo acompanhar a dinâmica da sociedade. Enquanto atividade política, direciona e organiza os processos sociais com fulcro na correlação de forças entre grupos que mantêm a supremacia ou que aspiram ao poder. Enquanto procedimento, tende à coerência nas decisões, visando a assegurar que as ações se aproximem da concretização de objetivos compatíveis com determinado projeto político e ideológico em evidência.

O planejamento educacional brasileiro tem uma relativa trajetória advinda dos anos de mil novecentos e trinta e aportando no século XXI, marcado por simetrias e assimetrias nos planos gerais e específicos. O plano, nesse diapasão, é entendido como documento de caráter oficial, com força de lei ou de decreto, que expressa decisões políticas inerentes ao planejamento (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2014) e, em se tratando de educação, mantém-se com essa natureza.

Abordamos no texto em evidência algumas dimensões do federalismo e suas implicações na educação brasileira, as relações federativas e as implicações no planejamento educacional na educação municipal. Evidenciamos nuances desse planejamento na fluência de Planos Nacionais de Educação (PNE) (2001-2010/2014-2024), do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) – todos de caráter nacional. Essas políticas precedem o Plano de Ações Articuladas (PAR) (2007-2011) como estratégia da União para educação nos demais entes federados.

O trabalho integra um recorte de pesquisa em tese de doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação – desenvolvida com profissionais da Secretaria Municipal de Educação do município de Mossoró, inscrito por conquistar o segundo melhor resultado do Ideb do estado do Rio Grande do Norte (RN) na pesquisa do Observatório de Educação/Capes *Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte*,

*Pará e Minas Gerais (2007-2012)*. A investigação orientou-se pelos fundamentos teóricos e metodológicos do materialismo histórico e dialético, que possibilitaram, pelo movimento do pensamento (sujeitos), desvelar, na descrição analítica, contradições no objeto de estudo, identificando, assim, relações sociais que implicam transformações e permanências históricas (MARX, 2011).

Como procedimento de análise dos dados empíricos, esses foram estruturados em um núcleo de significação (AGUIAR; OZELLA, 2013) que mostra as repercussões do PAR no planejamento da educação em Mossoró. Destacamos os indicadores de significados atribuídos pelos sujeitos investigados por ocasião das entrevistas, tendo como objetivo analisar como se efetivaram as relações federativas acerca das ações em formação de professores. Os dados relativos ao planejamento educacional coletados em documentos nacionais e do município da amostra, assim como por meio de entrevistas semiestruturadas, foram entrecruzados à luz do referencial teórico pertinente à problemática investigada.

Seguindo o plano deste artigo, abordamos, teoricamente, as principais dimensões do federalismo brasileiro e suas implicações nas políticas planejadas pela União para a educação dos entes federados. Em seguida, a articulação do planejamento da educação brasileira, destacando o PAR como estratégia da União para educação dos municípios. O texto segue com a análise da implementação das ações de formação de professores desse programa em Mossoró-RN, onde verificamos como ocorreram as relações intergovernamentais, o regime de colaboração e a descentralização das ações e recursos, que constituem relações federativas entre município e União.

## FEDERALISMO BRASILEIRO E IMPLICAÇÕES NO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

As mudanças na legislação brasileira com a Constituição de 1988 implicaram novos rumos das políticas educacionais nas duas últimas décadas; o repasse de recursos e as responsabilidades das prefeituras contribuíram para modificar, nas relações intergovernamentais, o funcionamento da dinâmica federativa no trato com a educação. O Plano de Ações Articuladas (PAR) tem acompanhado a busca pela equalização das desigualdades educacionais; e a descentralização, as relações intergovernamentais e o regime de colaboração, dimensões do Estado federativo, inscrevem-se na Constituição. Aproxima-se, portanto, do desenvolvimento pactuado entre a União e os municípios, com ações específicas na política educacional.

A *descentralização* não se limita ao repasse de recursos e à atribuição de mais poderes aos governos subnacionais; envolve, principalmente, a interlocução entre instâncias, na medida em que é dotada de condições para viabilizar o gerenciamento dos recursos públicos, no atendimento às demandas nas políticas locais. Essa estratégia conduziu-se em ritmos distintos nos estados, no Distrito Federal e nos municípios brasileiros, sendo a coordenação federativa relativamente desarticulada nos três níveis, necessitando, assim, de definição precisa de competências e responsabilidades dos entes federados. Para que se mantenha esse atributo nas políticas educacionais, urge que os governos subnacionais avaliem suas condições técnicas, políticas e financeiras e opinem sobre a contrapartida nos custeios pactuados no desenvolvimento das ações políticas (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010).

Quanto às *relações intergovernamentais*, elas se fundamentam na concepção de federações como portadoras de grau significativo de compartilhamento entre esferas de governo, entrelaçando-se com a expansão das atividades governamentais. Para compreender essas bases conceituais, consideram-se alguns fatores que as influenciam: relações entre as unidades federadas, atuação dos atores representativos e o processo de financiamento. Assim, articula as unidades federativas para interpenetrar na formulação e na execução das políticas públicas em sistemas federativos específicos.

Outra dimensão do federalismo, contemplada neste estudo, diz respeito ao *regime de colaboração*. Araújo (2010) o concebe como “[...] uma justa distribuição de poder, autoridade e recursos entre os entes federados, garantindo a independência e interpenetração dos governos nacional e subnacionais” (p. 764). Assim, processa-se o regime de colaboração, para atender às demandas de necessidades dos entes federados em determinado projeto de desenvolvimento nacional. Como mecanismo de efetivação da coordenação federativa das políticas, o regime de colaboração firma-se na autonomia dos governos subnacionais (FARENZENA; MARCHAND, 2013).

Esse regime, inerente ao federalismo cooperativo, constitui-se em uma estratégia que propicia relações democráticas entre os entes federados, os quais, teoricamente, são semelhantes e autônomos, estruturados em bases horizontais e de cooperação. Desse modo, na constituição de um Estado Federativo, as relações são de interdependência, e, simultaneamente, tem-se a divisão de responsabilidades e a garantia de integralidade do estado Nacional. Consolidam-se, portanto, os fundamentos do federalismo relativos à distribuição de competências e de recursos financeiros entre os governos subnacionais em face das disputas entre o nacional e o local, bem como entre os interesses das elites políticas (ARAÚJO, 2010), econômicas e de setores organizados da sociedade.

No Brasil, diante de assimetrias entre as unidades subnacionais e as políticas que decorrem do centro do poder, as relações federativas são propensas à autonomia relativa. Os governos subnacionais não dispõem de recursos próprios suficientes para implementar as ações emanadas do âmbito nacional. A autoridade dos governantes poderia ser positiva, caso a autonomia fosse levada a efeito como atributo do poder e fossem criadas as condições efetivas para a superação das assimetrias. Diante do exposto, fica evidente que é competência da União organizar, manter e financiar as políticas educacionais; prestar assistência técnica e financeira aos governos subnacionais assegurando a equalização de padrão mínimo, e não o máximo, de qualidade ao ensino brasileiro. Atualmente, assumindo a função supletiva e redistributiva, contribui para que, nas decisões inerentes ao planejamento educacional, predomine o poder central e os demais gestores participem de forma restrita.

## PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E O SIGNIFICADO DOS PLANOS

Na trajetória do planejamento educacional brasileiro a partir dos anos de 1970, mantiveram-se os planos setoriais de educação emanados dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, prevalecendo o econômico sobre o social. Com a redemocratização política e institucional do país, desencadeou-se, com a Constituição Federal de 1988 um marco regulatório da vida social e da educação em particular. Nos anos de 1990, em meio a mudanças estruturais, a educação brasileira amargava baixos índices de qualidade comparados aos mundiais, aferidos pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa). Da conferência de Jomtien, em 1990, resultou a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (UNESCO, 1990), e o Brasil, inscrito, nessa agenda, agregou compromissos relativos à educação. Produziu-se um aporte legal que, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 - e a Emenda Constitucional nº 14/96, a Lei nº 9.694/96, a Emenda Constitucional nº 59/2009, dentre outros dispositivos que correspondiam à necessidade de o país adequar-se às exigências internacionais em educação.

Definiram-se como fundamental: avaliação de necessidades prioritárias e planejamento de ações; definição de políticas de melhoria da Educação Básica; aperfeiçoamento das condições gerenciais, analíticas e tecnológicas; avanço nos canais de informação e comunicação; favorecimento de um melhor contexto político; e estruturação das alianças e do financiamento de recursos (VIEIRA: ALBUQUERQUE. 2002) Consequentemente, criou-se um mercado educativo no

qual as políticas neoliberais induziram programas de desenvolvimento brasileiro que requeriam planejamento e a redefinição de diretrizes educacionais.

Na década de 2000, consolidara-se um esboço institucional e legal de sustentação política na recente história da educação brasileira. Ao final da vigência do Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), sucederam-se, sob a coordenação do Ministério de Educação, medidas para produzir um novo Plano Nacional de Educação (2011-2020), constando de reuniões, conferências municipais, estaduais e nacionais. Para materializar as ações políticas, foi criado o Plano de Desenvolvimento da Educação, cujas metas foram definidas no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Todos esses planos passaram a compor a estratégia de governo no Plano Plurianual (PPA) (2007-2011) com a Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2014). Esse arcabouço institucional e legal desencadeou a formulação do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Nesse aspecto, o Plano de Ações Articuladas (PAR), como mecanismo de descentralização nas relações intergovernamentais e no regime de colaboração, tem-se pautado pela busca da equalização das desigualdades educacionais, além de se aproximar do desenvolvimento pactuado em ações específicas da União e municípios, conforme prescreve a Constituição Federal.

Concretizavam-se, portanto, mudanças significativas no planejamento educacional, principalmente quanto ao direito subjetivo à educação e ao trato com as desigualdades e a diversidade territorial do país. A partir de então, as políticas educacionais assumiram aspectos de descentralização, traduzidos, dentre outras formas, na municipalização de serviços como educação e saúde. Para atender às demandas suscitadas pela LDB e pelo PNE, que consistiam em melhorias de desempenho na gestão, em particular a democratização nos sistemas de ensino, o planejamento tornou-se um mecanismo de orientação político-nacional. A lei também propôs o regime de colaboração dos entes federados, com a garantia de implementação das políticas em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino, especialmente a Educação Básica de oito anos (ABRÚCIO, 2010).

Para contemplar o dispositivo legal, as políticas educacionais dos últimos anos, fundamentadas no princípio do regime de colaboração, avançaram na articulação do planejamento na perspectiva sistêmica. Assim, na vigência do primeiro PNE, foram aprovados PPAs para 2004-2007 e 2008-2011, fundamentados no conceito de Planejamento estratégico, participação representativa da sociedade, com a denominação *Brasil para Todos* (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011). No primeiro PPA para a educação, o governo lançou, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Metas Compromisso Todos

pela Educação (PMCTE), pelo Decreto nº 6.094/2007, que desencadeou o PAR nos municípios. Delinearam-se estratégias de ação que possibilitassem concretizar os objetivos do PNE, visando à melhoria na qualidade da educação.

O PDE é constituído por programas para suprir as lacunas do PNE (BRASIL, 2008), e a relação entre eles aporta no monitoramento e no acompanhamento da qualidade da aprendizagem na Educação Básica. Objetivava controlar e elevar o nível de desempenho dos estudantes mediante a implementação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de avaliação que utiliza os indicadores do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Para o MEC, o Prova Brasil e o Educacenso vislumbrariam a qualidade na educação. Nessa metodologia, a avaliação de produtos, supostamente, induziria ao ajuste dos processos em face das demandas apresentadas nos resultados das avaliações e no mundo do trabalho, característica típica do modelo sistêmico. Na proposta, identifica-se a pedagogia das competências, da qualidade total e das negociações mercadológicas constitutiva das frentes ideológicas do PDE. Saviani (2007), ao criticar o PDE, acredita que a mudança não virá somente com a aferição de resultados da aprendizagem por avaliações externas sistemáticas, mas, principalmente, pelo incremento de recursos para financiar a educação pública, gratuita e de qualidade referenciada socialmente.

Para viabilizar a implementação desse plano nos municípios, a União estabeleceu, como parâmetro, a adesão ao PMCTE e ao PAR, dando como garantia a obtenção de transferências de recursos e a colaboração técnica do MEC. Ao elaborar os Planos de Ações Articuladas, os municípios assegurariam, mediante a assinatura de termos de compromisso, o repasse de verbas associado à intenção de impactar, positivamente, a qualidade do ensino e, em consequência, elevar o Ideb nos sistemas de ensino.

## PAR: ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO

O PAR é, reconhecidamente, um programa estratégico da União para o município, que vislumbra a descentralização das políticas educacionais para os demais entes federados. Reúne um conjunto de ações a serem implementadas em regime de colaboração. Sua natureza é sistêmica e privilegia a participação social e a avaliação como formas de controle da eficiência e da eficácia dos resultados (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011).

Por ser plurianual e multidimensional, sua temporalidade, perpassa gestões, evitando a histórica descontinuidade nas ações ao término de um mandato, ao mesmo tempo que contribui para celebrar distintos programas.

Faz parte do PPA (2008-2011), Lei nº 11.653/2008, correspondente ao segundo mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva. Um de seus eixos é a educação de qualidade, considerando, portanto, “A competitividade econômica, a equidade social e o desempenho do cidadão simultaneamente impactados pela educação”. (BRASIL, 2008, p. 16).

O processo de formulação do PAR prenuncia um diagnóstico da realidade educacional, pautado nas ações definidas nas dimensões de gestão; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. Constituídas por áreas de atuação, estas se desdobram em indicadores que são analisados por equipes locais, sendo, em seguida, pontuadas conforme critérios previamente definidos pelo MEC. A pontuação variava de 1 (situação crítica), 2 (insuficiente), 3 (mais aspectos positivos do que negativos) e 4 (situação positiva).

Na primeira edição do PAR (2007-2011), as situações avaliadas sob o critério 3 e 4 não geravam ações para atender às demandas correspondentes. Cabia à equipe local selecionar o indicador com a pontuação que melhor representasse a realidade do município, e quanto mais elevada ela fosse, melhor seria a situação por ele representada. Ao ser definida a pontuação dos indicadores pela equipe no *Sistema FNDE/CTE Consultor do MEC*, seriam geradas as ações e as subações correspondentes aos indicadores avaliados com 1 e 2. Na sequência, a equipe técnica local selecionava os responsáveis por cada ação, conforme o resultado esperado, e definia o cronograma financeiro do primeiro ano de implementação.

Essa etapa do planejamento – elaboração do PAR – é entendida por nós como uma simples atividade de preenchimento de formulários emanados do MEC, orientados pela metodologia do planejamento estratégico, unificado, para os municípios. Pelo fato de ser homogêneo, tinha como propósito alinhar as ações políticas quanto a valores, missão, objetivos, estratégias, metas e ações, priorizando a alocação de recursos. Propõe, ainda, analisar pontos fracos e fortes na educação municipal, identificando e apresentando condições internas de atendimento à realidade e aos meios para modificá-las, fortalecendo, dessa forma, as instituições. Ademais, aspirava delimitar campos de atuação e engajar os níveis institucionais visando aos fins maiores (MATUS, 1988).

A concepção técnico-reprodutivista desse modelo se distancia do planejamento participativo inerente à gestão democrática, não conduzindo à práxis; tampouco resulta em ação refletida visando à transformação da realidade. Cabia, portanto, aos municípios, eleger os indicadores que melhor correspondessem às demandas locais, enquanto condição para selecionar as ações que, supostamente, atendessem às demandas do município. Após o preenchimento dos dados, o formulário era enviado para análise de uma equipe do MEC/FNDE. Em seguida,

gerava-se um Termo de Cooperação Técnica a ser assinado pelo prefeito e pelo ministro de educação, contendo as ações que receberiam recursos financeiros e assistência técnica do MEC até 2011. Mediante análise positiva do FNDE, algumas receberiam assistência financeira da União, gerando um convênio anual, sob a condição de apresentar projetos relacionados às demandas apresentadas no PAR, obedecendo às normas federais de transferência de recursos para financiamento da educação.

Nessa tipologia de planejamento, a educação é aferida pela qualidade na eficácia, ou seja, é medida “[...] em função da capacidade de o sistema de ensino ajustar a formação de recursos humanos às necessidades econômicas do país.” (HORTA, 1982, p. 229). Seguindo esses preceitos, o PAR, cujo princípio é materializar o regime de colaboração e melhorar o Ideb, diante das relações federativas, objetiva descentralizar os recursos financeiros, materiais e técnicos da União para outros entes federados.

Na particularidade do PAR/Mossoró (2007-2011), a maioria das ações é gerada na gestão educacional e infraestrutura física, relacionadas ao administrativo, em detrimento dos recursos pedagógicos. Foram contempladas somente duas ações na dimensão formação de professores: uma está incluída na área 2, referente à formação continuada, e a outra se inclui na área 4, que envolve a formação inicial e a continuada, em atendimento à Lei nº 10.639/03. Nesse sentido, o plano distanciou-se das reais necessidades formativas de quem atua nos demais níveis de ensino.

Quanto às relações federativas, podemos constatar que as decisões são verticalizadas e as ações limitavam-se à transferência de responsabilidades da União para o ente federado. Esse formato, na promoção de políticas públicas em educação, desestimula a cooperação federativa, criando, ao contrário, um ambiente propício à competição. Fere algumas garantias constitucionais do Estado Federativo que consistem em possibilitar autonomia aos governos locais para cumprir sua agenda educacional.

## RELAÇÕES FEDERATIVAS INTERGOVERNAMENTAIS, DESCENTRALIZAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO

Ao potencializar as políticas educacionais decorrentes do PDE, a União induziu intervenções por meio de acordos firmados com os demais entes federados, vislumbrando autonomia por parte desses. Com o PAR, o MEC propõe fortalecer as relações federativas, substituindo os tradicionais convênios de minipacto, por compromissos formais com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE). A alternativa atenuaria assimetrias, suprimindo o caráter predatório e competitivo da Federação brasileira sob o signo da Constituição/1988 (ARAÚJO, 2010).

Na análise dos dados empíricos, identificamos que o PAR em Mossoró foi considerado pelos entrevistados um plano básico para captar recursos do MEC/FNDE. Assim, mesmo que as ações geradas não tenham contemplado as demandas de todos os indicadores, o programa possibilitou aproximação dos dirigentes municipais com o poder central. Em consequência, reduziu o favoritismo político, que antes prevalecia, para que projetos específicos originados nos municípios fossem aprovados e os recursos liberados pela via do prestígio político. Uma das entrevistadas afirmou que o novo formato de aquisição de recursos por parte dos municípios ganhou estatuto de colaboração financeira da União nas políticas educacionais:

Antigamente era assim: você elaborava um projeto pra ser aprovado lá em Brasília. Você precisava ter um deputado, você tinha que sair com uma “cuia” – me desculpe expressão –, na mão para poder ter esses recursos. E a partir do momento em que essa demanda é colocada no Plano de Ações Articuladas, a gente não precisa estar pedindo a ninguém; basta que o município tenha competência suficiente pra colocar isso no PAR para ser aprovado. Então eu acho que isso ficou bem melhor. (HORTÊNCIA entrevista realizada em 03 de março de 2015).

Em face dessas evidências, constatamos que, nessa particularidade, as relações intergovernamentais entre o município e o MEC, traduzem-se em possibilidades de produzir algumas modificações nas condutas de gestores e de técnicos que atuam no campo da educação municipal. Ainda que o município processe relações diretamente com a União, no entanto, permanece sua dependência, em vez da autonomia política e financeira almejada. Conforme Dourado (2013), a falta de autonomia financeira decorre do fato de a cooperação, como princípio constitucional não proporcionar meios de acesso à educação, “[...] não prescinde de normas nacionais, bem como de normas subnacionais articuladas, ou seja, o exercício da autonomia deve se efetivar no horizonte tensionado pelas condicionalidades e complementaridade” (p.766).

Essa análise sugere, portanto, como alternativa política, uma reforma tributária para otimizar as condições objetivas dos entes federados, suscitando, assim, o processo de descentralização nas políticas educacionais, que traduz um federalismo fundamentado em diretrizes e bases nacionais, sem comprometer a autonomia dos entes aludidos. Conforme o art. 24 da CF, a União é responsável pela definição de normas gerais que assegurem autonomia; contraditoriamente, em Mossoró, prevalecem relações intergovernamentais nas quais a cooperação e a competição nos serviços de educação, baseiam-se em recompensas e em sanções.

Mantém-se a autoridade do MEC na definição de metas e estratégias, inclusive relativas ao Ideb (ABRUCIO, 2010; COSTA, 2010).

Não obstante a capacidade financeira desse município não ser inferior a de outros do estado e do país, ele enfrenta dificuldades para manter a rede de ensino, principalmente a infraestrutura. Mantém sessenta e oito instituições escolares, dentre as quais vinte e seis funcionam em prédios alugados e quatro são cedidos por proprietários particulares (MOSSORÓ, 2009). Não dispõe, portanto, de recursos próprios suficientes para construir novas unidades escolares. Nesse sentido, as relações intergovernamentais, que poderiam suprir essas aspirações, mostram-se frágeis e não correspondem aos investimentos educacionais, haja vista as expectativas do regime de colaboração.

Segundo Farenzena e Marchand (2013), a nova forma de transferência de recursos, reforçada pela pactuação e pela redefinição de responsabilidades, evidencia a tendência de incorporar nas decisões uma representação mais orgânica das esferas subnacionais, as quais, simultaneamente, reforçam as adesões ou contratos de gestão. Assim, as relações intergovernamentais entre os entes federados na implementação do PAR realçam a responsabilidade do município quanto às garantias do direito à educação; fortalecem a assistência técnica e financeira da União, sob o princípio constitucional de seu papel redistributivo e supletivo e dos objetivos de qualidade e de igualdade nas oportunidades educacionais. Sobre esse aspecto, quando os entrevistados se referem à assistência técnica e financeira às ações do PAR, ainda que considerem haver dependência em relação à União, a função distributiva do MEC é positiva, em face do que era de responsabilidade do município:

Na realidade, as proposições do MEC foram muito boas naquela época e tanto tratava da formação, como tratava da parte da infraestrutura das escolas. Então, pro município foi muito bom. Por quê? Porque os municípios entravam com uma contrapartida apenas de 1%, aí depois disso, foi que ampliando os leques. (HORTÊNCIA, entrevista realizada em 03 de março de 2015).

Diante do que expõe Hortência percebemos que demonstra um relativo desconhecimento dos acordos de assistência técnica e financeira, ressaltando que a contrapartida do município era de 1%. A relação intergovernamental mantém-se verticalizada (MÉNDEZ, 1997), sendo que a União assumia posições que precediam a colaboração financeira enquanto o município tinha o compromisso de implementar as ações propostas no plano. Nessa realidade, a formação de professores dependia de transferências voluntárias da União, visto que a contrapartida do município era irrisória.

Naquela conjuntura, o princípio da autonomia com o PAR não se concretizou em sua plenitude, pois o modelo impositivo não suscitava oportunidade para os municípios planejarem sua política educacional conforme as necessidades, que induziam à colaboração específica no processo de implementação. O ordenamento legal do regime de colaboração ficou comprometido, porque ele só asseguraria a autonomia emancipatória dos entes federados mediante aparato institucional correspondente a instituições, órgãos e mecanismos indutores de cooperação recíproca, inexistentes na estrutura do Estado brasileiro (ARAÚJO, 2010).

Assim, o federalismo cooperativo, caracterizado pelo equilíbrio das tensões entre simetrias e assimetrias, cooperação e autonomia são comprometidos, porque prevalecem relações intergovernamentais verticalizadas no suposto regime de colaboração, que a política do PAR e do PDE visava a fortalecer (ARAÚJO, 2010). Podemos afirmar, conforme Abruicio (2010), que, na esfera política institucional, o federalismo tornou-se compartimentalizado, dificilmente entrelaçado e mais competitivo nas relações intergovernamentais, tornando-o conflituoso. Nessa perspectiva, para que o MEC atuasse promovendo a coordenação federativa na Educação Básica, seria necessário esforço comum para articular os entes federados, atribuindo-lhes mais autonomia.

Ressaltamos que, antes e durante a implementação do PAR, muitas ações de formação de professores, principalmente na área de inclusão social, foram desenvolvidas com recursos próprios do município. Os entrevistados, no entanto, destacaram a necessidade de mais assistência técnica e financeira da União. Essa situação tornou-se evidente quando Girassol (entrevista realizada em 03 de março de 2015) afirmou que “[...] depois do PAR ficou mais fácil chegar às ações no município. Através das parcerias, através de verbas, acontecia a formação, e também as parcerias com as universidades tanto federal como estadual”.

Por ser um município Polo de Apoio Presencial de Formação de Professores, Mossoró firmou-se como um centro para executar a estratégia do MEC de atender a todos os municípios com ações de programas ou projetos específicos. A equipe da Secretaria Municipal de Educação responsabilizou-se pelo cumprimento das metas, cuidando dos arranjos e da logística dos cursos. Margarida (entrevistada realizada em 03 de março de 2015), reafirmando a assertiva, ressaltou que a contrapartida do município “[...] era definir local; às vezes, a questão de transporte daquela pessoa que viria participar daquela formação, de algum palestrante, a questão de passagens, marcar voos, na acolhida, da questão de locais de formação, às vezes alguma coisa de lanche”.

Esse município assumiu também outras responsabilidades, enquanto receptor e executor da proposta do MEC, mas não participou, de fato, das

decisões como um colaborador efetivo. Assim, para que o regime de colaboração realmente se concretizasse, seriam necessárias definições claras das funções dos entes federados, em termos de participação e de contribuição nos projetos ou programas originados da União.

Quanto à descentralização das ações, Margarida também destacou as exigências do MEC para implementar as ações de formação de professores:

[...] os recursos são destinados a aquilo ali, àquele setor, que na educação inclusiva é assim: se elabora o projeto da formação, com tudo aquilo vai precisar que tá lá na subação, e está lá dizendo: “formação”, tudinho. Então se elabora o projeto encaminha e manda pra apreciação. Na hora que ele é aprovado, ele abre lá no PAR, e você faz todo o cálculo de tudo aquilo que você vai comprar, precisar. Então o recurso é depositado na conta do município que executa aquela ação, que está aprovada oficialmente; aí faz a prestação de contas. Muitas coisas dependiam da assistência financeira do FNDE e, às vezes, ficava só o silêncio; e alguma que foi pelo próprio município e acho que foi uma dimensão que não progrediu. (MARGARIDA, entrevista realizada em 03 de março de 2015).

A entrevistada enumera os procedimentos necessários à descentralização dos recursos provenientes do MEC para que a Secretaria de Educação do município efetivasse as ações do PAR. O ente municipal dispunha de reduzida autonomia para intervir nos valores, no cronograma de atividades, com dependência dos repasses. A descentralização como dimensão do federalismo cooperativo, deveria imprimir à participação um estatuto democrático, mas, na realidade analisada, materializou-se como desconcentração de ações ou transferência de responsabilidades da União para o município, que é uma característica do Estado mínimo (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010).

Nesse aspecto, o apoio fiscal e administrativo ao poder local requer coordenação federativa da União, o que pressupõe o exercício da descentralização, uma política de Estado que institua o poder de decisão para os governos subnacionais, visando a amenizar as desigualdades regionais. A verdadeira descentralização ocorrerá quando houver mudanças na estrutura federativa e quando o papel do Estado for de cooperação, evitando práticas de recepção exclusiva, a exemplo do que acontecia na implementação no referido município.

Na fala seguinte, a entrevistada mostra a necessidade de a equipe gestora da educação tomar consciência de que o município deveria ter seu próprio planejamento, indo além do PAR:

O PAR é importante [como] estratégia de definições de ações, porque, se a gente disser assim “é importante”, mas se só tiver o PAR e não tiver ação em si, de repente não é nada. Ele é importante porque é um planejamento, mas, se a equipe gestora do município não tiver esse olhar, não entender que esse fazer é nosso, eu

acho que só o PAR por si não dá resposta. (MARGARIDA, entrevista realizada em 03 de março de 2015).

Margarida entende que o programa não foi suficiente para manter a dinâmica requerida pela instituição, mas reforçou que ele se assenta no apoio técnico e financeiro do MEC às políticas educacionais. Sabemos que a estratégia implica transferência de recursos e de responsabilidades; requer o controle social nos resultados das avaliações internas e externas, a prestação de contas e o aumento da produtividade dos profissionais da educação. Assim, o controle social mantido pelo MEC é instituído na Lei de Responsabilidade Fiscal e, no município, na Lei de Responsabilidade Educacional, em tramitação no Congresso Nacional, estendendo-se aos conselhos de fiscalização.

Esses mecanismos normativos e deliberativos responsabilizam o poder público e a sociedade civil pelos investimentos e resultados das políticas educacionais, para melhorar a qualidade do ensino e reduzir os custos com educação. Na fiscalização e na prestação de contas dos recursos públicos investidos, deve estar explícita a relação de interdependência entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, de modo que as responsabilidades sejam divididas, sem comprometer as relações federativas.

Entendemos que o PAR, ao ser uma estratégia de regulação do Estado sobre as políticas educacionais, acenava para a perspectiva da gestão gerencial, por meio do planejamento estratégico, podendo, assim, comprometer o exercício democrático nas relações federativas. O Estado, mediante as relações intergovernamentais, o regime de colaboração e a descentralização em suas ações, desresponsabilizava-se de algumas funções atribuídas na Constituição Federal de 1988, transferindo-as para os sistemas de ensino, mantendo, no entanto, o controle sobre os gastos públicos.

## CONSIDERAÇÕES

No contexto de mudanças inerentes à globalização e à informatização da economia e das culturas, tem-se uma ideia de planejamento educacional perpassado pela concepção de Estado, que contempla as relações federativas intergovernamentais: descentralização e regime de colaboração como princípio orientador da governança nos entes federados. O planejamento é orientado por um marco regulatório que deu sustentação aos Planos Nacionais de Educação (PNE) no alvorecer do século XXI (2001-2010 e 2014-20014), desencadeando-se uma nova perspectiva para o planejamento com duração plurianual e com estatuto legal.

No Brasil, o planejamento mantém, historicamente, íntima ligação com o desenvolvimento econômico. Associado a projetos regionais e internacionais, produz diretrizes com contornos políticos, ideológicos e pedagógicos diversificados compondo agendas marcadas por interesses sociais, políticos e econômicos conflitantes. Para atender às exigências nesses campos e no social, o Estado brasileiro promoveu mudanças de natureza administrativa, institucional, legal e normativa. Organizou-se um mercado educativo no qual as políticas neoliberais definem programas de desenvolvimento para o país os quais requerem do planejamento a definição de diretrizes para a educação.

Um estudo empírico sobre a formação de professores como dimensão do PAR em um município do Rio Grande do Norte constata, nas relações federativas, que a União mantém a centralidade nas decisões quanto à prioridades em ações específicas e ao financiamento nas políticas educacionais. Nesse sentido, o princípio constitucional do federalismo cooperativo é desrespeitado e a gestão compartilhada não é reconhecida nas práticas políticas e administrativas. A autonomia é preterida e, aos entes federados, em particular ao município, são atribuídas responsabilidades com o Ensino Fundamental, por exemplo, que, antes, correspondiam aos estados federados.

O Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação imprimiam algumas atribuições relativas às políticas educacionais que foram transferidas da União para estados, Distrito Federal e municípios. O Plano de Ações Articuladas tinha, como atributo, equalizar as desigualdades regionais, inter-regionais e entre escolas. Mesmo sendo um plano estratégico e padronizado, apresentava-se com a perspectiva de relações democráticas, visto que, sua primeira etapa consistiu no diagnóstico da realidade. Os propósitos desse plano prenunciavam a descentralização e a autonomia dos entes federados, podendo, assim, concretizar-se o Pacto Federativo.

Quanto às ações de formação de professores implementadas em Mossoró, em alguns momentos, permitiram aproximação com o poder central, abrindo canais entre gestores, que minimizavam o favorecimento político, característico das relações históricas dos dirigentes locais com o Ministério de Educação. Essa foi uma constatação importante, visto que o programa firmou-se como mecanismo de regulação do Estado, mobilizando relações intergovernamentais verticalizadas em detrimento das horizontais. Apresentava-se com fortes marcas de centralização e a coordenação por parte da União limitava o poder de decisão, inviabilizando a autonomia do município na implementação das ações.

É possível vislumbrar possibilidades de gestão democrática – participação, autonomia – ou mesmo do regime de colaboração, em algumas situações. O município de Mossoró-RN, apesar de contar com significativa capacidade financeira

e de haver aderido à política do PAR, continuou à mercê de condições fiscais e técnicas da União para implementar as ações. Assim, permaneceu o verdadeiro sentido da descentralização e da cooperação recíproca que deveriam prevalecer no regime de colaboração e nas relações intergovernamentais horizontais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

AGUIAR, Wanda Maria Junqueira de; OZELLA, Sergio. Apreensão dos sentidos: aprimorando a proposta dos núcleos de significação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 94, n. 236, p. 299-322, jan./abr. 2013.

ARAÚJO, Gilda. C. Constituição, Federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010.

BEISIEGEL, Celso de Rui. O Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, n.106, p. 217-231, mar. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n106/n106a10>>. Acesso em: 20 set. 2014.

BORDIGNON, Genuíno; QUEIROZ, Arlindo; GOMES, Lêda (colabs.). O Planejamento Educacional no Brasil. In: **Fórum Nacional de Educação/Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2011. Anais... Brasília, 2011. Disponível em: <[http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento\\_educacional\\_brasil.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf)>. Acesso em: 07 ago. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005, aprovada em 25 de junho de 2014**. Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 nov. 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.639 de 09 de janeiro de 2003.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2003.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Dispõe do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 2001.

COSTA, Jean M. Araújo; CUNHA, Maria Couto; ARAÚJO, Rosemeire M. B. de. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. **Jornal de Políticas Educacionais**, n.8, p. 14-23, jul./dez. 2010.

COSTA, Valeriano M. Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p.729-748, jul./set. 2010.

DOURADO, Luiz F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora da UFG; Autêntica, 2011.

DANTAS, Éder da Silva. O PNE 2011-2020: por um novo papel da União quanto ao planejamento da educação básica. In: SOUSA JUNIOR, Luiz de; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria da Salete Barbosa de (Orgs.). **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino.** Brasília: Liber Livro, 2011.

FARENZENA, Nalú; MARCHAND, Patrícia Souza. Relações Intergovernamentais na Educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, v. 43, n.150, p. 788-811, set./dez. 2013.

GARCIA, Luciane Terra dos Santos; QUEIROZ, Maria aparecida de. Planejamento e relações de poder: antagonismos na política educacional. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 43, n. 29, p. 182-207, maio/ago. 2012.

GIRRASOL. **Entrevista realizada em 03 de março de 2015**. Mossoró, RN, 2015.

HORTA, Julieta S. Baia. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.

MARX, Karl. **A contribuição à crítica da economia política**. 4 .ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. (Clássicos WMF).

MATUS, Carlos. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. In: HADDAD, Paulo Roberto; EDLER, Paulo Soares (orgs.). **Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade**. Brasília: IPEA; CENDEC, 1988. p. 101-135.

MÉNDEZ, J. L. Estudio Introductorio. In: WRIGHT, D. S. **Para entender las relaciones intergubernamentales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 21-49.

MOSSORÓ (RN). Prefeitura Municipal. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Plano de Ações Articuladas-PAR**. Mossoró, RN, abr. 2007.

MOSSORÓ (RN). Prefeitura Municipal. **Plano Estratégico da Rede Municipal de Ensino**. Mossoró: PMM; SMC; GEED, 2009. 18 p.

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, Tailândia, 1990. Disponível em: <[http://www.educacaoonline.pro.br/doc\\_declaracao\\_mundial\\_sobre\\_educacao\\_para\\_todos.asp?f\\_id\\_artigo=2](http://www.educacaoonline.pro.br/doc_declaracao_mundial_sobre_educacao_para_todos.asp?f_id_artigo=2)>. Acesso em: 27 nov. 2013.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, ed. esp., p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 24 out. 2012.

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. **Política e planejamento educacional**. 3.ed. rev. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

---

**FRANCISCA EDILMA BRAGA SOARES AURELIANO** é professora Doutora do Departamento de Educação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Coordenadora Local do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) do Campus de Patu-RN (CAP/UERN). Pesquisadora vinculada ao Projeto do Observatório da Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN): “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais (2007-2012)”. Membro do grupo de pesquisa Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação da UFRN. E-mail: edilmaaureliano@hotmail.com

**MARIA APARECIDA DE QUEIROZ** é professora Doutora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, atuante no Programa de Pós-Graduação em Educação. Pesquisadora em política educacional na área da educação do campo e na educação a distância. Pesquisadora do Projeto do Observatório da Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN): “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais (2007-2012)”. Membro do grupo de pesquisa Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação da UFRN. E-mail: cidinhaufrn@gmail.com

*Recebido em fevereiro de 2016*

*Aprovado em abril de 2016*