

- II -

**PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E
FEDERALISMO NO BRASIL: O LUGAR DO PLANO DE
AÇÕES ARTICULADAS (PAR)**

Célia Tanajura Machado (UNEB)
celia.tanajura@gmail.com

Maria Lúcia Santana Oliveira (UNEB)
marylucia10@hotmail.com

O Estado brasileiro organiza-se em torno de um pacto federativo, sendo a “República Federativa do Brasil formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988). Segundo Cury (2010), considera-se uma federação, o pacto constituído entre unidades territoriais que escolhem estabelecer uma parceria, conformando uma nação, sem que a soberania seja concentrada num só ente, como no Estado Unitário, ou então em cada uma das partes, como na Associação entre Estados e mesmo nas confederações. Dentre os modelos de federação descritos por Cury (2010), encontra-se o modelo denominado como federalismo de cooperação, formatado a partir da busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências dos entes federados, por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns.

No Brasil, o federalismo de cooperação se estabelece, na prática, por meio da implantação de políticas públicas desenhadas com o uso de mecanismos coordenadores, que adotam a combinação de programas formulados para todo o território nacional com transferências financeiras aos governos subnacionais.

Na última década, o governo federal apresentou aos governos estaduais e municipais, por meio do Ministério da Educação (MEC)/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que adotava como foco investimentos na educação básica com o objetivo primordial de melhorar os resultados das escolas das redes públicas de ensino nos indicadores nacionais de qualidade da educação e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE)

2001/2011. Assim sendo, o PDE reuniu diferentes programas e ações executados pelo MEC, em um único portfólio. A fim de possibilitar o acesso de estados, municípios do Distrito Federal a esse portfólio, por meio da concessão de assistência técnica e financeira, foi instituído pelo MEC, por meio do Decreto 6.094/2007, o Plano de Ações Articuladas (PAR), um instrumento de planejamento estratégico. Estados, municípios e Distrito Federal foram, então, chamados a aderir ao PAR, por meio da adesão ao Compromisso Todos pela Educação, documento consubstanciado em um plano de metas, em que os governos se comprometiam em compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

O PAR/Plano de Metas inaugurou um novo regime de colaboração no Brasil, na área de educação, concertando a atuação dos entes federados, por meio de um planejamento sistêmico, organizado em dimensões, áreas, indicadores, ações e subações, que abarcavam todos os programas e ações do PDE para a educação básica em todas as etapas e modalidades, ainda que de maneira discreta no que tange à alfabetização, educação e jovens e adultos e educação profissional.

Entre os anos de 2007 e 2009, estados, municípios e Distrito Federal elaboraram os seus PAR para o período 2007/2010 e lograram substituir os convênios temporários firmados entre eles e o governo federal (via FNDE), por convênios/termos de compromisso indexados a um determinado planejamento, minimizando o risco da tradicional descontinuidade das políticas educacionais (FERREIRA; FONSECA, 2011). A partir de setembro de 2007, o MEC enviou-lhes consultores com a finalidade de auxiliá-los na elaboração do seu planejamento, mas, ainda assim, alguns municípios e estados não aderiram ao PAR, por diferentes razões (técnicas, políticas etc.).

Em maio de 2011, a Resolução/CD/FNDE N° 23/2011 estabeleceu as bases para a elaboração do novo PAR (2011/2014), por meio de critérios, parâmetros e procedimentos para operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais. Em julho de 2012, por meio da Lei nº. 12.695/2012, o governo federal estabeleceu que todo “apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas – PAR (Art.1º)”, ou seja, pactuava-se que não haveria repasse de recursos pelo governo federal a estados, municípios e Distrito Federal para a educação, sem que estas demandas fossem apresentadas via PAR.

Desde então, o PAR se tornou o instrumento regulador do pacto federativo para a transferência de recursos, obrigatório, portanto, a entes federados que necessitassem receber recursos federais para a educação básica. Em 2011, estados, municípios e Distrito Federal iniciaram a elaboração do PAR, que iniciava o seu segundo ciclo. Esse novo Plano, garantiria a renovação da adesão dos entes federados ao pacto federativo proposto pelo governo federal para a educação em 2007. Repaginado, o PAR 2011/2014 trouxe novos e revisados indicadores, programas e ações, os quais buscaram abranger boa parte da complexidade dos problemas da educação básica no país.

Com a aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024 pela Lei Federal Nº 13.005/2014, um novo ciclo do PAR (2016/2019 – terceiro ciclo) foi iniciado em 2016, em virtude da condição estabelecida pelo MEC para acesso ao novo PAR tão somente aos entes federados que comprovassem a aprovação dos seus respectivos planos decenais de educação, a partir do PNE 2014/2024, em forma de lei votada pelas respectivas câmaras legislativas e homologadas pelos chefes de governo. Entretanto, ressalta-se que, o ano de 2015 aparece como uma ruptura nos ciclos do PAR, que assim se consolidaram: 1º Ciclo – 2007/2010, 2º Ciclo – 2011/2014 e 3º Ciclo 2016/2019, pois, naquele ano, a elaboração do PAR foi suspensa.

Dentre as novidades, o PAR 2016/2019 traz um alinhamento orçamentário com o Plano Plurianual de Atividades (PPA) do governo federal, o qual era imperfeito nos ciclos anteriores, cujos períodos acompanhavam os mandatos federais e não o orçamento federal. Nesse sentido, o PAR passou a dialogar com a linguagem orçamentária e as “demandas” anteriores, apresentadas pelos entes subnacionais, se tornaram “iniciativas”, como forma de operacionalizar o orçamento federal.

Esta breve análise permite algumas conclusões. Inicialmente, é possível concluir que o PDE moldou, a partir da adoção do PAR, um modelo do federalismo cooperativo de matriz indutiva no âmbito das políticas educacionais no Brasil na medida em que o MEC possibilitou a transferência de recursos federais aos governos subnacionais, com a finalidade de executar programas por ele elaborados. Dessa maneira, o PAR, desde o seu primeiro ciclo, induz ações de políticas educacionais em estados, municípios e Distrito Federal, em um processo contínuo de centralização/descentralização/centralização, que implica em uma homogeneização das ações de políticas públicas para a educação que desconhece a diversidade das diferentes regiões do país. Entretanto, essa situação se aprofunda, a partir do terceiro ciclo, quando o PAR deixa de ser uma forma de os entes subnacionais acessarem, por adesão, o “portfólio” de programas e ações do MEC e passa a ser um instrumento

intermediador, nos estados, municípios e Distrito Federal, para a execução de políticas definidas pelo governo central, o que passa a ocorrer a partir do alinhamento do PAR, a partir de 2016, às iniciativas do PPA federal. Entretanto, ainda que essa seja uma constatação verdadeira, a elaboração do PAR permitiu a órgãos gestores da educação por todo país, a reflexão sobre planejamento e possibilitou a emergência de critérios mais transparentes e objetivos para a descentralização de recursos do FNDE.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Brasília, 2001.

_____. **Decreto no 6.094**, de 24 de abril de 2007, Brasília, 2007.

_____. **Lei nº. 12.695**, de 25 de julho de 2012. Brasília, 2012.

FNDE. **Resolução/CD/FNDE nº 47/2007**. Brasília, 2007.

_____. **Resolução/CD/FNDE Nº 23/2011**. Brasília, 2011.

_____. **Plano de Ações Articuladas (PAR)**. Brasília, 2019.

_____. **Liberações** – Consultas Gerais/Bahia. Brasília, 2019.

CURY, J. C. R. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.

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