

ARTIGO

A COORDENAÇÃO FEDERATIVA DO MEC NO ÂMBITO DO PAR: SINAIS DE ARRANJOS E REGRAS DE DECISÃO PARA A GESTÃO EDUCACIONAL

EMMANUELLE ARNAUD ALMEIDA^{1,*}

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2921-5430>

ANTONIO CABRAL NETO^{2,**}

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7506-0807>

RESUMO: O artigo busca compreender a dinâmica de compartilhamento do poder na interdependência entre os entes federados, com foco na análise do papel do MEC enquanto coordenador da política educacional relativa ao Plano de Ações Articuladas (PAR). A pesquisa é de natureza qualitativa, baseando-se em análise documental e de conteúdo de entrevistas semiestruturadas, organizada por meio de categorias temáticas, com a elaboração de rede semântica. Discute-se que o MEC atua para instituir a cultura de planejamento, prestar um atendimento unificado e induzir demandas. Em contrapartida, releva-se a existência de fragmentação das ações e de deficiências na resposta aos Municípios. Conclui-se que o MEC deve trabalhar para elevar o nível de conhecimento processual dos Municípios e resolver as fragilidades de seus próprios processos gerenciais.

Palavras-chave: Federalismo cooperativo, Relações intergovernamentais, Plano de Ações Articuladas.

THE FEDERAL COORDINATION OF MEC UNDER THE PAR: SIGNS OF ARRANGEMENTS AND DECISION RULES FOR THE MANAGEMENT OF EDUCATION

ABSTRACT: The article seeks to understand the dynamics of power sharing in the interdependence between federated entities, with a focus on the analysis of the role of MEC as coordinator of the educational policy related to the Articulated Actions Plan (PAR). The research is qualitative in nature, based on documentary analysis and content analysis of semi-structured interviews, organized through thematic categories, with the elaboration of a semantic network. It is discussed that MEC acts to institute the culture of planning, provide a unified service and induce demands. On the other hand, the existence of fragmentation of actions and deficiencies in the response to Municipalities is highlighted. It is concluded that MEC should work to raise the level of procedural knowledge of the Municipalities and resolve the fragilities of its own management processes.

Keywords: Cooperative Federalism. Intergovernmental relations. Plan of Articulated Actions.

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB). João Pessoa, PB, Brasil.

*Doutora em Educação. <emmanuelle.almeida@ifpb.edu.br>

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal, RN, Brasil.

**Doutor em Educação. <cabraln@ufrnet.br>

INTRODUÇÃO

Na Constituição Federal de 1988, o princípio federativo revela-se como estruturante da forma de organização do Estado, a partir da composição de uma união indissolúvel entre os entes – União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988). Desse princípio, decorre a instauração de arranjos sociais e políticos, voltados para a efetivação dos preceitos que regem o federalismo cooperativo, inclusive com o intuito de resolver os problemas históricos da política educacional brasileira em sua dinâmica federativa. Tais preceitos preconizam que deve haver tanto um autogoverno (concentração) quanto um governo compartilhado (difusão), isto é, há um polo central de poder, difundindo-se, ao mesmo tempo, a autonomia dos seus membros que possuem competências próprias (CURY, 2010). No campo da educação, essa lógica de organização favoreceu a descentralização das ações, por meio da definição de competências para os diferentes entes federados e da introdução de novas iniciativas na gestão das relações intergovernamentais.

Ao mesmo tempo, busca-se o fortalecimento do pacto federativo, a partir de relações de cooperação entre os entes federados, para a superação das assimetrias regionais que demarcam o cenário educacional brasileiro. Conforme argumenta Dourado (2010, p. 678), “a relação entre Estado, educação e políticas educacionais é marcada por processos e dinâmicas complexas, que traduzem a historicidade das relações sociais mais amplas, suas prioridades e formas ideológicas”, devendo-se destacar, nessas relações, as conexões que as demarcam, estrutural e conjunturalmente, em um determinado espaço histórico-social. Tais conexões firmam o pressuposto de que o federalismo brasileiro afeta as políticas públicas educacionais, sendo necessário, portanto, aprimorar as relações entre o governo central e as unidades subnacionais. Para discutir o contexto das relações intergovernamentais em um país marcado por heterogeneidades, como é o caso do Brasil, é imperativo refletir sobre a interdependência entre os entes federados em três categorias: descentralização, autonomia e cooperação, sempre considerando o dilema da coordenação federativa.

No contexto educacional, em virtude da modernização da gestão pública, as políticas implantadas apresentam o modelo de planejamento estratégico como instrumento fundamental da gestão. A partir das modificações pelas quais a federação brasileira vem passando desde a redemocratização do país, observa-se a instauração de programas e iniciativas que visam ao fortalecimento da coordenação federativa por parte do Governo Federal, dentre os quais se destaca o Plano de Ações Articuladas (PAR). O PAR contempla um diagnóstico da situação educacional e um planejamento estratégico plurianual, consubstanciando metas que envolvem o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica, em quatro dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Sobre os elementos que cercam a elaboração e a execução do PAR, o Ministério da Educação (MEC) utiliza um sistema de informações gerenciais intitulado Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), o qual contempla os dados das etapas que compõem o PAR: diagnóstico da realidade do Município, elaboração dos planos de ação e monitoramento das ações planejadas. Porém, ao sistema de informação, foi incorporado um modelo elaborado pelo MEC, em uma estrutura padrão para todos os Municípios brasileiros, não permitindo a consideração das especificidades da realidade local, ou seja, o sistema não faculta aos gestores locais opções de edição, tais como “inserir novas ações”, “editar o texto da ação” ou “excluir ação”. Em função disso, destaca-se que “os regimes políticos contemporâneos enfrentam o desafio de propiciar as condições para que as políticas públicas não desconsiderem particularidades regionais e locais, ao mesmo tempo que promovem equidade territorial e universalidade de tratamento entre os cidadãos” (PALOTTI; MACHADO, 2014, p. 399). Em contrapartida, o PAR apresenta-se como uma política de indução do Governo Federal que intenciona proporcionar oportunidades iguais aos municípios, embora o faça em detrimento da consideração das particularidades locais.

Segundo informações do MEC,

a efetivação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, vem

cumprindo o importante papel de buscar mais organicidade interna das ações, programas e políticas do Governo Federal e, ainda, melhor articulação, especialmente no vínculo entre a União e os demais entes federados, por meio dos Planos de Ações Articuladas (BRASIL, 2010, p. 768).

O debate sobre a autonomia e a interdependência nas relações intergovernamentais refere-se às iniciativas tomadas para que os entes subnacionais sejam fortalecidos e detenham maior capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, cabendo ao governo central criar mecanismos para promover a igualdade territorial entre os entes federados. Sendo assim, determinadas as bases que devem conduzir as políticas educacionais, institui-se como desafio o cumprimento das disposições legais que garantam uma oferta educacional pautada em noções de interdependência e cooperação.

A coordenação federativa é necessária porque existem diversas variáveis que comprometem a dinâmica dos arranjos federativos. Conforme salienta Rocha (2013), se há interesse em entender como produzir políticas públicas eficientes em um contexto federativo, torna-se essencial a capacidade de coordenação do centro de poder. Para fins dessa pesquisa, questiona-se como o MEC atua para coordenar o Plano de Ações Articuladas, contemplando as principais características das relações entre o Município, o Estado e a União na condução do PAR. Originando-se de uma pesquisa no contexto do federalismo brasileiro, o objetivo deste artigo é examinar como se caracterizam as relações intergovernamentais no exercício do PAR, evidenciando o papel de coordenação federativa do MEC.

Considerando que a tomada de decisão conjunta aparece como dilema da descentralização de políticas educacionais, definiu-se como categoria analítica de investigação a Coordenação Federativa do MEC no âmbito do PAR. A pesquisa é natureza qualitativa, estando as estratégias de coleta de dados concentradas nas técnicas de levantamento de dados com análise documental (documentos normativos e PAR de Campina Grande, PB), bem como na realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave do processo, envolvendo os três níveis de governo: União, Estado e Município. Os participantes da União foram dois representantes do MEC/FNDE, responsáveis por acompanhar o PAR dos Municípios, bem como desenvolver a articulação interna entre a secretaria executiva e outras secretarias do MEC, no que se refere às atividades relativas ao PAR. No âmbito do Estado da Paraíba, ocorreram entrevistas com dois representantes da Secretaria Estadual de Educação. E as investigações com o ente municipal foram realizadas com representantes da Secretaria Municipal de Educação de Campina Grande, PB, contemplando todos os secretários que atuaram na gestão do PAR 2007-2010 e 2011-2014, desde a elaboração até o monitoramento, totalizando três respondentes, como também com cinco integrantes da equipe local.

O tratamento dos dados se deu de forma qualitativa mediante análise de conteúdo, na modalidade de categorias temáticas, conforme os procedimentos estabelecidos por Bardin (2011), a qual afirma que fazer uma análise temática consiste em estabelecer o tema, enquanto unidade de registro, para descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença pode ter algum significado para o objetivo analítico escolhido, pois o que se tem em mente são as relações que esses elementos mantêm entre si. Em termos operacionais, a codificação das entrevistas foi realizada por meio do programa ATLAS.ti 7.5, que possibilita estabelecer relações entre os códigos para a formação de redes semânticas (*networks*)³. As *network views* são importantes para facilitar a construção de conexões entre os conceitos e interpretar as descobertas, comunicando-as de forma eficaz, pois, em contraste com os modelos lineares e as representações sequenciais, as apresentações do conhecimento em redes se assemelham mais à forma como o pensamento humano é estruturado (ATLAS.ti, 2013). Após a identificação das falas dos sujeitos de pesquisa, indicou-se a numeração correspondente à entrevista realizada, seguido do tipo de ente federado que representou o participante. Por exemplo, P1-UNIÃO identifica o primeiro entrevistado, o qual é representante do ente UNIÃO; P3-ESTADO, refere-se ao terceiro respondente, representante da Secretaria Estadual de Educação da PB, sempre nessa lógica.

³ Uma rede é definida como um conjunto de *nodes* (nós) e *links* (ligações), por isso, para construir as *semantic networks* (redes semânticas), o que se faz é determinar *links* para expressar mais claramente a natureza das relações entre os conceitos, ligando conjuntos de elementos semelhantes em um diagrama visual (*network view*) de *nodes* (ATLAS.ti, 2013). Para a pesquisa, fez-se uso das funções específicas de *nodes* do tipo *code families* (categorias) e *links* do tipo *code-code-relations* para a construção de *networks* e, conseqüentemente, *network views*.

FEDERALISMO COOPERATIVO ENQUANTO FUNDAMENTO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

O que se observa com a investigação acerca do federalismo cooperativo e suas nuances é que há uma diversidade considerável de estudos e variáveis relacionadas, existindo, portanto, uma multiplicidade de sentidos conferida ao conceito. Outra observação importante retrata uma grande quantidade de estudos comparativos em inúmeras nações, que buscam verificar como os países se comportam em relação ao provimento de políticas sociais baseadas nos elementos que pautam a temática.

Para Elazar (2011), o federalismo é uma forma de organização política que une as diferentes formas de governo em um sistema político geral, de modo que todos mantenham a sua integridade política essencial, com base na combinação de autogoverno (*self-rule*) e normas compartilhadas (*shared rule*). Busca-se, dentro de uma organização político-administrativa que defende a unidade na diversidade, compatibilizar o autogoverno e a autonomia local com a interdependência, mediante um contrato (ou pacto), consubstanciado na Constituição e em outros mecanismos institucionais.

O federalismo articula-se intimamente à democracia, por isso o grande desafio é conservar a integridade territorial em nações marcadas por heterogeneidades. Além de atingir ao mesmo tempo unidade e diversidade, presume-se que acomodará, preservará e promoverá identidades territoriais distintas dentro de uma união política mais ampla (WATTS, 2006). Na visão de Elazar (2011), é importante garantir que qualquer governo mantenha a sua própria capacidade de tomar decisões e que a cooperação não se torne uma máscara para a coerção do governo central.

Estabelece-se, com o pacto federativo, uma soberania compartilhada, que deve garantir a combinação entre autonomia e interdependência dos entes. Para ser compatível, “supõe a existência de pelo menos dois níveis de governo autônomos e a necessidade de cooperação intergovernamental e de ações voltadas à integração nacional” (ABRUCIO, 2010, p. 42). Desse modo, o governo central exercerá o papel de coordenação das políticas e de regulação das ações dos demais entes, o que requer atenção especial para que a autonomia conferida às unidades subnacionais não seja ferida, mantendo-se a intenção original de interdependência oriunda do federalismo. As políticas públicas, nessas circunstâncias, devem ser organizadas com o intuito de garantir a coordenação entre os atores territoriais, considerando que políticas básicas são elaboradas e implementadas por meio de negociação, de modo que todos possam participar da tomada de decisão e dos processos de execução (ELAZAR, 1994).

A coordenação das ações supõe uma articulação nacional e conjunta, havendo uma importante atuação da União como coordenadora, mas também com a prevalência da autonomia dos governos subnacionais. Watts (2006) defende que, para existir uma cooperação eficaz, na maioria das federações, faz-se necessário considerar dois enfoques importantes: um é a criação de estruturas e processos intergovernamentais, facilitando a consulta, a coordenação e a tomada de decisão conjunta entre os governos, e o outro é o desenvolvimento, dentro de cada governo, de estruturas e processos intragovernamentais, permitindo a coordenação de suas relações com outros entes, de modo a participarem efetivamente dessas interações.

Encontrar um ponto de simetria entre difusão e concentração do poder político é, notadamente, o dilema mais marcante do federalismo cooperativo, especialmente porque a variedade de preferências gerais e locais de cidadãos retrata a prevalência de uma série de heterogeneidades que marca os governos federalistas. A Constituição por si só não dará conta de contemplar todos os assuntos que envolvem as relações entre os entes federados, por isso os governos devem estabelecer mecanismos para que consigam êxito na condução das políticas públicas. O equilíbrio é um objetivo-chave aqui, originando-se a partir do movimento que congrega circunstâncias locais específicas com a necessidade de coordenação das políticas. Na busca por incorporar elementos como autonomia e interdependência na gestão das relações entre os governos nacionais e locais, estes acabarão por utilizar, em maior ou menor medida, os instrumentos disponíveis para governar, que sejam aqueles que melhor representem soluções para contemplar as prioridades da população.

No Brasil, por meio da repartição de competências assinaladas pela CF de 1988, visualiza-se a concretização do pacto federativo, externando a ação integrada das unidades federativas para garantir o direito à educação, sem prevalência de um ente sobre o outro. No âmbito do federalismo, a educação tem posição assegurada na atuação de cada um dos níveis de governo, por intermédio da organização político-administrativa que prevê responsabilidades compartilhadas por todos os entes. No entanto, a

coordenação das ações pressupõe a existência de arenas de competências, que, apesar de estarem definidas na Constituição de 1988 (privativas, comuns e concorrentes), não deixam claro o modo como sua execução será coordenada, cabendo aos entes as definições sobre o assunto (incluindo a falta de regulamentação do regime de colaboração). Tal problemática revela que a interação entre os níveis governamentais envolve mais do que conflito de “soma zero”⁴, mas também, ao invés de ser vista como um simples cabo-de-guerra pelo controle de programas sociais, a interação entre os entes implica uma engrenagem complexa de competição, cooperação e acomodação (PIERSON, 1995).

Cabe ressaltar que, no país, com o avanço da redemocratização e de sua consolidação ao longo dos anos 1980, os atores políticos mobilizaram-se em prol de práticas de gestão descentralizadas como um dos pré-requisitos essenciais para o aprofundamento e o aperfeiçoamento democrático, incluindo os direitos sociais (CASTRO, J.; DUARTE, 2008). Ainda segundo os autores, a municipalização das políticas educacionais aparece com maior vigor, uma vez que foi o caminho encontrado pelos próprios representantes das administrações para a manutenção do poder, os quais priorizaram a negociação direta com os Municípios, tangenciando a instância de poder dos gestores estaduais.

Para ser possível afirmar que a coordenação federativa é uma expressão da interdependência entre os entes, deve-se considerar, portanto, que a estruturação do federalismo na educação mescla-se à própria formação histórica brasileira, enfrentando um cenário marcado por desigualdades regionais, fragmentação do sistema político e dificuldades na divisão de atribuições entre os três níveis de governo. A existência de uma estrutura administrativa nacional não deveria dispensar a capacidade de gestão da educação por cada ente federado. Para que se possa concretizar o federalismo cooperativo sob uma coordenação nacional efetiva, é necessário, em primeiro lugar, apreender as raízes históricas que criam a natural tensão existente nos arranjos federativos, a saber, tensões entre unidade e diversidade, união e autonomia, cooperação e concorrência, centralização e descentralização. Em seguida, deve-se buscar compreender o tipo de heterogeneidade existente para traçar possíveis e distintos arranjos que possam resolver essas tensões, minando as diversidades para manter a unidade do Estado nacional.

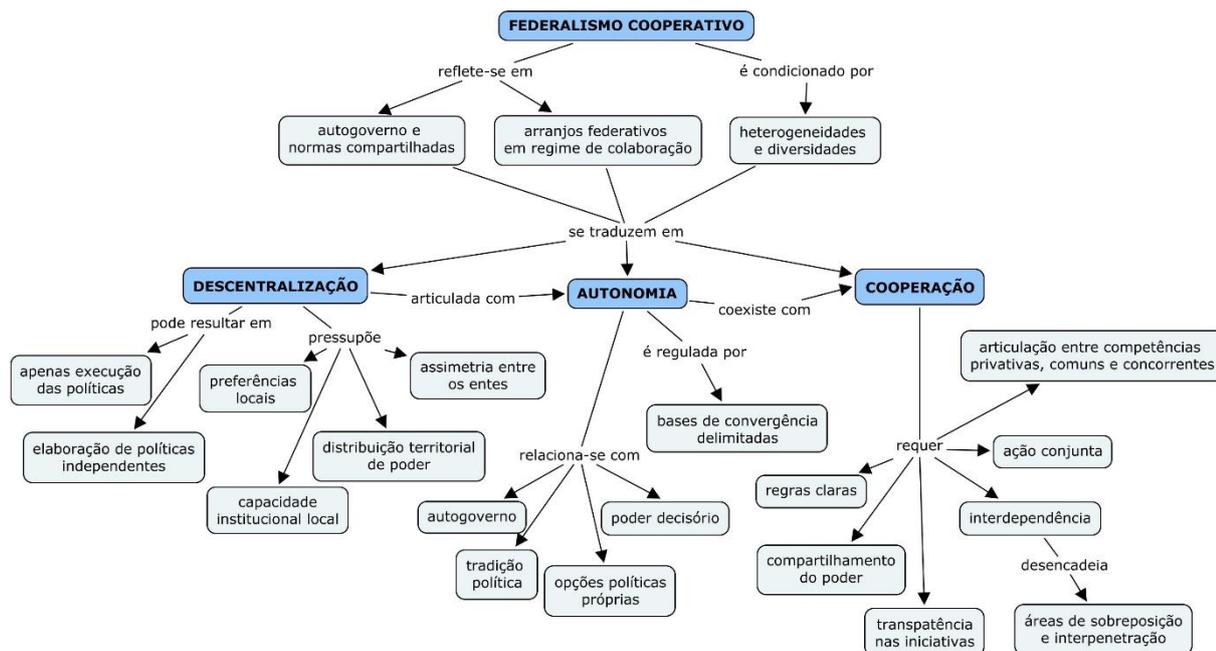
Reduzir os efeitos das heterogeneidades brasileiras é tarefa premente dos governos, a partir de políticas de Estado que, gradativamente, superem as desigualdades regionais. Isso permite afirmar que a coordenação federativa no Brasil deve reunir políticas sociais de combate às desigualdades, considerando, de um lado, a capacidade político-administrativa de cada Estado e Município, para prestar assistência aos entes que dela necessitem, e, de outro lado, a diversidade de interesses da sociedade. Encontrar uma associação entre as bases conceituais do federalismo e a educação é fundamental para entender como tem se efetivado a cooperação por meio do pacto federativo, cooperação essa que se consubstancia em regime de colaboração. Araújo (2013) argumenta que, se a educação (assim como os demais direitos sociais) é responsabilidade do Estado, é preciso considerar sua forma de atuação em quatro aspectos: a organização político-administrativa, a distribuição territorial do poder, as relações com as unidades subnacionais e a distribuição de poderes e recursos financeiros para essas unidades.

Buscando uma melhor elucidação acerca desse tema, apresenta-se, na Figura 1, um mapa conceitual baseado na tríade que cerca os estudos sobre o federalismo cooperativo, tanto em contexto amplo, como em expressões do pacto federalismo brasileiro: autonomia, cooperação e descentralização.

Dentro deste mapa, mencionam-se alguns dos principais elementos que apresentam contribuições significativas ao tema, observando a interligação com os conceitos apontados. Como se pode ver, os campos apresentam um entrelaçamento que modela o entorno do federalismo cooperativo.

⁴ O autor utiliza as expressões “zero-sum” e “positiv-sum” para indicar que as relações intergovernamentais exigem mais do que a simples neutralidade de conflitos de “soma zero”, e sim esforços de todas as partes para gerarem iniciativas de “soma positiva” (PIERSON, 1995, p. 458).

Figura 1 – Mapa Conceitual do Federalismo Cooperativo na Educação



Fonte: elaborado pelos autores (2018) com o auxílio do programa CmapTools 4.18.

Assume-se que o federalismo cooperativo está envolto tanto pelos seus aspectos mais gerais, que o caracterizam, mas também possui representação do contexto educacional brasileiro, estabelecido por meio das políticas públicas implementadas em regime de colaboração. A partir dessa inter-relação, imprimem-se as consequentes categorias Descentralização, Autonomia e Cooperação, as quais, além de estarem articuladas entre si, desencadeiam uma rede de conceitos que simbolizam possibilidades no complexo contexto federativo, atuando direta ou indiretamente na construção dos significados, conforme expressa o mapa conceitual. É por isso que emergem inúmeros elementos, os quais se configuram como inquietudes perante o cenário educacional em que foi concebido o PAR.

EM BUSCA DE REGRAS DE DECISÃO NA COORDENAÇÃO FEDERATIVA DO MEC: UMA REDE SEMÂNTICA COM SINAIS DE ARRANJOS E CONTRADIÇÕES NA GESTÃO DO PAR

A efetividade das políticas públicas no Brasil está intrinsecamente relacionada à definição de mecanismos federativos que orientem a atuação dos atores, em cada um dos níveis de governo, visando à gestão das relações de interdependência entre os mesmos. Avaliar limites e avanços na gestão do PAR requer que se pondere, dentre outros fatores, sobre “a pertinência ou não de adotar políticas (des)centralizadas, mas não se reduz a ela, pois se trata, sobretudo, do debate sobre os fundamentos e as características do Estado brasileiro como núcleo de poder e de responsabilidade” (ARAÚJO, 2013, p. 32). Estudar os problemas relacionados à coordenação federativa – formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta das relações intergovernamentais – proporcionará meios de tornar exequível o princípio da unidade na diversidade.

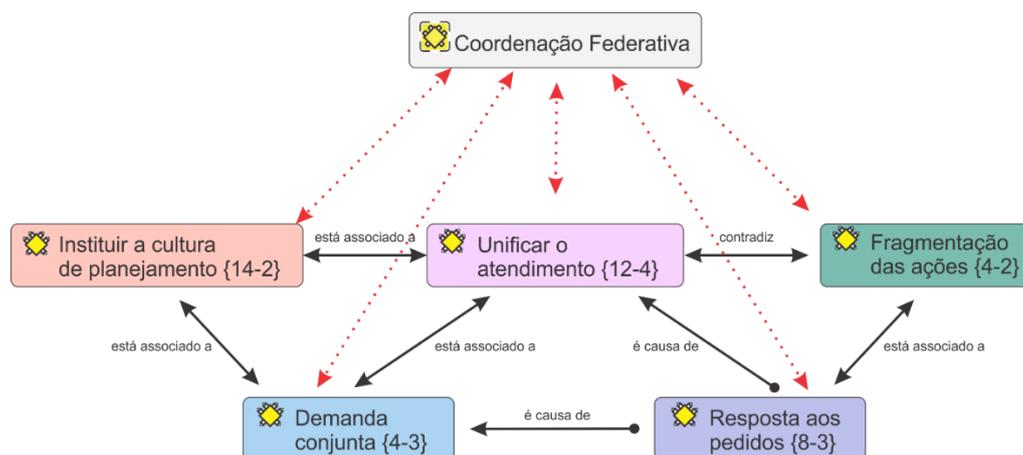
Nesse sentido, a pesquisa esteve centrada na exploração dos elementos que retratam a compreensão dos sujeitos sobre o PAR, com a finalidade de discutir como esses elementos estão representados nos limites do federalismo brasileiro. A partir dessa noção, percebeu-se que, dentre os códigos relacionados às categorias encontradas na análise de conteúdo, as falas extraídas das entrevistas evidenciaram o modo pelo qual os sujeitos de pesquisa compreendem o papel do MEC enquanto coordenador da política educacional relativa ao PAR.

Considerando que mais de um nível de governo atua sobre um mesmo território, a coordenação federativa está relacionada à compreensão da articulação entre os entes, bem como de aspectos relativos aos instrumentos de participação, normas, desenho dos programas e definição das

responsabilidades. Sendo assim, apresenta-se, por meio da Figura 2, a rede semântica elaborada para representar as relações entre a categoria Coordenação Federativa e os cinco códigos a ela relacionados, dispostos do seguinte modo: os códigos “Instituir a cultura de planejamento”, “Unificar o atendimento” e “Demanda conjunta” reúnem todas as citações que indicam os motivos pelos quais o MEC decidiu conceber e coordenar o PAR; já os códigos “Resposta aos pedidos” e “Fragmentação das ações” congregam as falas que evidenciam a atuação do MEC no tocante ao atendimento às solicitações realizadas pelo Município.

Dadas essas explicações e visando a analisar o papel do MEC enquanto coordenador da política educacional do PAR, a rede semântica retrata que, para desempenhar esse papel, o MEC toma algumas decisões no sentido de instituir a cultura do planejamento, unificar o atendimento e especificar a demanda oriunda dos Municípios, estabelecendo, para isso, deliberações no tocante à resposta dada aos pedidos efetuados. Porém, tais deliberações estão associadas à existência de fragmentação das ações do MEC, o que representa uma contradição da própria tentativa de unificar o atendimento.

Figura 2 – Rede semântica da categoria Coordenação Federativa



Fonte: dados da pesquisa (2018).

Nota: elaborado pelos autores com o auxílio do programa ATLAS.ti 7.5.

A fala dos entrevistados, nos três níveis de governo, é uniforme ao assegurar que um dos grandes objetivos do MEC, ao conceber o PAR, foi instituir a cultura de planejamento, sendo este o principal destaque do conjunto das citações desse código. Dentre os entrevistados, houve quatorze citações afirmando que o PAR estimulou a cultura de planejamento, conforme demonstram as seguintes falas: uma do funcionário do MEC, quando diz “Ele conversa com a autonomia porque ele induz a cultura do planejamento, tá certo [...] sempre reforçando a importância da cultura de planejamento” (P2-UNIÃO, 2018, n.p.), e outra percepção, de um dos técnicos da SME, afirmando “o PAR como planejamento estratégico de melhoria da qualidade do ensino, que foi... um dos objetivos foi esse, da criação do PAR, esse é um aspecto positivo, planejar as ações, definir dentro daquele período, mesmo sabendo que algumas não sejam atendidas” (P8-EQUIPE_SME, 2018, n.p.), e, ainda, a fala de um dos Secretários de Educação:

Os Municípios não eram estimulados a sistematizar uma política de planejamento de médio e de longo prazos sistêmica e orgânica, que foi exatamente a grande concepção do PAR. [...] Por que? Porque as secretarias não tinham essa cultura de fazer planejamento de médio e longo prazos, você assumia uma secretaria de educação, você era um secretário pra apagar fogo, você era uma espécie de bombeiro pra tomar conta dos problemas que aconteciam no dia a dia, mas você não tinha capacidade de parar pra pensar a secretaria pra dois anos, o que é prioridade pra daqui há um ano? O que é prioridade pra daqui há dois? O que é prioridade pra daqui há três? (P7-SME, 2018, n.p.).

A partir do que está posto pelo Secretário de Educação P7, é possível perceber que o Município não possuía a cultura de planejamento, sendo este outro bloco de tendência existente no diálogo com os entrevistados, a saber, o reconhecimento, por todos os respondentes, de que essa

mudança de comportamento não está sendo efetuada com facilidade, existindo ainda um processo lento de absorção dessa metodologia de trabalho, pois, conforme enaltece um dos entrevistados da União, “a cultura do planejamento não é algo enraizado” (P2-UNIÃO, 2018, n.p.). Além dos exemplos já citados, há outros que podem ser destacados como uma amostra dessa transição pela qual passam os Municípios:

A gente tem assim, pela cultura nossa, pela cultura do país mesmo, de planejamento de longo prazo, que acho que é uma coisa que a gente tá aprendendo junto com isso, tanto a gente como os próprios Municípios... tem dificuldade [...] Eu acho a lógica gerencial bem adequada, viável e objetiva, porque ela permite um diálogo mais rápido, mais aberto entre os entes federados. Essa diferença cultural atrapalha um pouco isso, mas está chegando ao ponto (P1-UNIÃO, 2018, n.p.).

Eu acho que o PAR está ajudando a... não sei se firmar, mas pelo menos a implantar essa cultura. Eu acho que a cultura do planejamento ainda não está realmente implantada, não está firme, mas o PAR ele consegue instigar, ele está realmente levando os Municípios a criarem, pelo menos a iniciarem, essa cultura (P3-ESTADO, 2018, n.p.).

Como se percebe, os entrevistados expressam que a indução à cultura de planejamento educacional está sendo bastante priorizada pelo MEC, mas compreendem que esse processo apresenta especificidades que exigem certo tempo para sua consolidação. Para Ferreira (2014, p. 604), o PAR é um mecanismo inovador, já que “esse modelo de planejamento educacional esteve ausente das políticas dos governos democráticos instaurados após a promulgação da Constituição Federal de 1988”. A fala de P1-UNIÃO ainda enaltece a lógica gerencial, existindo a intenção de reforçar a perspectiva sistêmica da educação. Portanto, decorre dessa constatação a existência de dificuldades por parte de todos os entes para conseguir disseminar e ao mesmo tempo absorver a lógica gerencial. O diagnóstico do Plano Estadual de Educação da Paraíba, aprovado em 2006, também contemplava essa análise quando afirmou que, no Brasil, não há uma cultura de planejamento e avaliação da educação. De acordo com o texto, “as ações vão sendo desenvolvidas em função das prioridades definidas em cada gestão do executivo, das oportunidades e dos limites de cada época histórica, o que impede avanços mais direcionados em função das demandas da sociedade” (PEE-PB, 2006, p. 115).

Mas o poder público federal tem agido no sentido de aproximar a noção de planejamento estratégico das entidades federativas, pois o mesmo está cada vez mais presente nas atividades do FNDE, que o considera como um mecanismo de fortalecimento da capacidade gerencial das organizações públicas:

O FNDE tem buscado inovar e modernizar sua forma de gestão para atender de forma eficiente aos anseios e expectativas da sociedade. Isto se torna um desafio frente ao crescente montante de recursos a serem executados e a árdua tarefa de prover meios para uma educação de qualidade em consonância com as políticas públicas. Para fazer frente a estes desafios e cumprir a missão institucional, as organizações públicas devem se fortalecer, e um dos caminhos possíveis é a definição de um plano estratégico, que proporciona um norte para atingir os objetivos institucionais (FNDE, 2015, p. 9).

Considerando que o PAR foi elaborado estrategicamente para fortalecer o gerencialismo na educação, o mesmo se fundamenta em uma nova dinâmica e uma nova cultura, as quais vão ao encontro da modernização da gestão, transpondo o foco das mudanças estruturais para as mudanças culturais que privilegiem a qualificação dos processos administrativos (LOPES; CASTRO, A., 2012). Se as reformas gerenciais incutem a ideia de um modelo baseado na produtividade do sistema, aprecia-se que o PAR foi transferido aos Municípios como uma ferramenta de planejamento, mas ainda não atingiu plenitude ao ponto de ser inteiramente gerenciado, bem como incluído em um contexto local mais amplo, que abrangesse outros instrumentos como o PPA e o Plano Municipal de Educação, isto é, o PAR deparou-se em um contexto no qual não houve uma sincronia com a lógica gerencial. A fala do entrevistado P5 também enaltece essa constatação quando relata a realidade que encontrou em Campina Grande:

Ao chegar na Secretaria da Educação, ali já havia uma equipe com técnicos efetivos do Município e outros colaboradores temporários. A equipe era relativamente grande, entretanto foi uma surpresa constatar que pouquíssimos daqueles técnicos tinham domínio acerca do que era realmente o Plano de Ações Articuladas. Havia o plano. O plano estava impresso, mas ele não passava de um conjunto de folhas grampeadas, um conjunto de folhas bastante significativo, porém em estado de gaveta. Essa era a realidade do Município de Campina Grande (P5-SME, 2018, n.p.).

Nesse sentido, Cardoso Jr. (2011, p. 12) problematiza que, se o planejamento for “descolado da gestão corre o risco de tornar-se um conjunto de estudos, diagnósticos e proposições de objetivos sem eficácia instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida pelo plano”. Para garantir uma organização do Município e da SME nesse sentido, o PAR deveria, então, estabelecer uma conexão efetiva com a equipe local e com a equipe das demais secretarias municipais. Esse “estado de gaveta” é desencadeado pela ausência de uma interlocução mais estreita entre os gestores e da estruturação dos aparatos de gestão. Ainda, isso contraria o próprio princípio da responsabilização que, difundida nos conceitos da descentralização, enfatiza o controle social como prerrogativa para a eficiência da gestão pública. Mesmo reconhecendo que, formalmente, existe a composição de um comitê local e de conselhos (os conselhos só atuam para controlar a transferência e a aplicação dos recursos financeiros – art. 10 da Lei 12.695/2012 – BRASIL, 2012a), o que se defende aqui é uma maior aproximação com a equipe técnica da SME, paralelamente à definição de estruturas gerenciais mais organizadas no sentido de garantir uma construção participativa do planejamento, mas também da execução. Portanto, o MEC deve atentar para essa lacuna, a fim de corrigi-la.

Prosseguindo com a análise de conteúdo no âmbito da coordenação federativa, também aparece como latente a necessidade de o MEC tipificar a demanda, a fim de dar seguimento às iniciativas que o Governo Federal definiria como prioridade de atendimento. Este código, “Demanda conjunta”, que reuniu citações dos dois entrevistados da União, P1 e P2, como também dos Secretários Municipais P5 e P7, demonstra que o MEC passou a induzir a demanda ao Município, no sentido de que, caso o secretário não tivesse despertado para uma necessidade, por exemplo, de capacitação para os conselheiros escolares, o PAR estaria induzindo-o a especificar, no SIMEC, uma quantidade de pessoas para participar dessa formação. Dentre os relatos, foi possível observar uma posição mais favorável a esse sentido nos entrevistados da União, como também em um dos Secretários de Educação de Campina Grande:

Você tenta focar mais em ações que sejam mais tangíveis nesse momento e também na qualidade do atendimento, de ter uma demanda prévia que facilite o MEC a verificar o que está sendo necessário, o que pode atender e quem ele pode priorizar. Você consegue ter um mapa do atendimento mais... mais claro e mais objetivo e principalmente na celeridade (P1-UNIÃO, 2018, n.p.).

A demanda deixou de ser uma demanda espontânea e passou a ser uma demanda induzida, ou seja, o que foi que aconteceu, você pra conseguir uma creche, né, você tinha uma dificuldade tremenda... [...] Na ferramenta do PAR tá lá a demanda aberta, tá certo? (P7-SME, 2018, n.p.).

Ao mesmo tempo, chama a atenção o posicionamento do Secretário Municipal de Educação P5: “o PAR tipificou a demanda, mas ao tempo que ele fez essa categorização da demanda, quem estava do outro lado do balcão, não foi convidado, efetivamente, a participar dessa dança. Eram pares que dançavam músicas diferentes e estavam na obrigação de ficar um frente ao outro” (P5-SME, 2018, n.p.). Apresentar percepções distintas no que diz respeito à especificação da demanda traz à tona a reflexão de que alguns municípios podem não ter acolhido essa ação de forma positiva, como no caso de Campina Grande, ficando a ideia de que o MEC não almejou, provavelmente, saber o que o município necessitava, mas resolveu apenas determinar, mediante o instrumento, o que o Município deveria “preencher” como necessidade. Por exemplo, abre-se uma janela no PAR para que a SME cadastre quantos liquidificadores quer adquirir para equipar as cozinhas das escolas, mas, se a SME avaliar que necessita de batedeira, e essa opção não estiver disponível, não pode ser adquirida, pois as compras são nacionais. Se a demanda deixou de ser espontânea para ser induzida, significa dizer que se passou a responder a instrumentos ditos como convocatórios, com prazos definidos no SIMEC.

A intenção do MEC em instituir a cultura de planejamento e especificar a demanda conjunta também se relaciona fortemente com a ideia em torno do código “Unificar o atendimento”, pois, de acordo com os relatos, percebe-se que o Governo Federal teve o intuito de estabelecer critérios para sistematizar o atendimento, encontrando, no PAR, um mecanismo de integração dos programas para melhorar o atendimento prestado aos entes municipais. A tendência central em torno das falas está relacionada à mudança ocorrida com a concepção do PAR no que diz respeito ao fim da prática tradicional, antes existente, de envio eletivo de projetos por parte dos Municípios, para pleitear

atendimento. Esse código reuniu as citações de sete entrevistados, compreendendo o total de doze, dentre as quais se destacam, como representativas desse conjunto, em cada nível de governo:

O Ministério queria ter um atendimento sistêmico e integrado para todos os entes. A ideia era que as iniciativas e o canal do MEC com os entes federados fosse mais unificado e que as oportunidades fossem mais iguais. A ideia do PAR foi de integrar o atendimento e principalmente dar oportunidade para os Municípios que tinham mais dificuldades, que tinham menor capacidade técnica a ter acesso a assistência técnica e financeira na educação (P1-UNIÃO, 2018, n.p.).

O PAR, ele modificou, ele alterou as relações né, a forma de relação entre os entes federativos... o PAR conseguiu também dar uma visão mais integrada dos programas. A gente vê as coisas se organizarem melhor, se integrarem melhor, acho que esse é um outro aspecto importante (P3-ESTADO, 2018, n.p.).

O MEC foi “capilarizado”, ou seja, aumentou a capilaridade das ações do MEC, para os municípios. Tanto fazia ser uma capital, como um Município distante, do interior, todos tiveram oportunidade de conhecer as ações. Então, assim, pra mim foi uma grande ruptura, não é? [...] o grande objetivo do PAR foi dizer “não, todo mundo pra ter acesso a recurso vai ter que entrar na ferramenta” (P7-SME, 2018, n.p.).

Isso significa que o PAR endossou procedimentos que trouxeram certa impessoalidade ao provimento de iniciativas e recursos na área da educação básica, sendo este um dos principais pontos positivos do instrumento, que merece destaque. Isso porque, antes da existência do PAR, o atendimento do MEC se realizava sem critérios claros, buscando apoio daqueles Municípios que tinham uma capacidade técnica maior para elaborar projetos. Nesse aspecto, o PAR conseguiu ser um mecanismo capaz de dar maior visibilidade aos programas do Governo Federal, tornando o atendimento mais abrangente, alterando as relações intergovernamentais direcionadas pela força da tradição política. Essa é uma perspectiva que faz parte dos objetivos do PDE, cujo ideário congregou o papel do MEC de, por meio do PAR, buscar mais organicidade em seus programas (BRASIL, 2010), fortalecendo, então, seu protagonismo como órgão coordenador das políticas educacionais.

Considerando, portanto, que o MEC teve como intenções “Instituir a cultura de planejamento”, “Unificar o atendimento” e especificar uma “Demanda conjunta” (demonstradas na rede semântica), emergiu, em decorrência da tentativa de tornar o atendimento mais unificado e específico, o estabelecimento, pelo MEC, de critérios para definir quais demandas iria atender. Sendo assim, um conjunto de oito discursos, relacionados ao retorno dos pedidos efetuados pelo PAR, revelou que o código “Resposta aos pedidos” teve sua origem conferida ao código “Unificar o atendimento”, conforme demonstra a Figura 2.

O que se observa, a partir da análise das citações desse código, são duas posições distintas: uma mais imparcial, evidenciada pelos entrevistados P1-UNIÃO e P3-ESTADO, que busca descrever, de forma mais isenta de julgamento, o modo pelo qual os pedidos são analisados; e outra posição, mais acentuada, a qual demonstra que o MEC delibera pelo cumprimento de algumas ações, mas, para outras, que decide não atender, não há um retorno formal dado à equipe municipal. A fim de ilustrar a primeira posição, o funcionário do MEC afirma apenas que “as demandas expressas pelos entes federados no PAR são analisadas e acompanhadas pelas Secretarias do MEC ou por Instituições parceiras, responsáveis pela execução do programa a que está vinculada a subação” (P1-UNIÃO, 2018, n.p.), sendo este o critério de atendimento, e P3-ESTADO (2018, n.p.) diz que “a análise era feita e a resposta era dada no momento da própria análise e do atendimento a aquela subação e não uma resposta ou uma comunicação frente ao atendimento ou não atendimento de todo o plano”. Com efeito, as resoluções normativas do PAR nº 29/2007 (BRASIL, 2007) e nº 14/2012 (BRASIL, 2012a), incluindo alterações posteriores, também regulamentam que a assistência técnica/financeira ficaria, no período de 2007 a 2014, a cargo de cada Secretaria-Fim⁵ e/ou do FNDE. Porém, essa informação não é suficiente para retratar se o atendimento prestado foi realizado de forma satisfatória.

⁵ São exemplos de Secretarias do MEC que atuam no âmbito do PAR: Secretaria de Educação Básica (SEB), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), Secretaria de Educação Especial (SEESP), Secretaria de Educação a Distância (SEED), além das diversas ações coordenadas por órgãos de administração indireta, tais como FNDE e CAPES/UAB.

Sendo assim, pretendeu-se, durante as entrevistas, aprofundar a discussão sobre esse assunto, sendo possível perceber uma segunda tendência, com afirmações de que, somente no momento da ação, o Município é avisado sobre o que será realizado, não havendo uma comunicação sobre aquilo que não será atendido. Quando questionado sobre em que momento é dada uma resposta efetiva aos pedidos, o outro entrevistado da União respondeu: “Não existiu nem no primeiro nem no segundo... você fica no aguardo, fica no aguardo, não existiu isso” (P2-UNIÃO, 2018, n.p.). As falas dos entrevistados dos entes estadual e municipal também confirmam a existência dessa lacuna:

Não houve uma análise de todas as subações, então não existia esse retorno Município a Município, ação por ação. [...] O que o MEC sempre afirma é isso, é planejamento. O MEC tem um orçamento e não dá pra atender as demandas de todos os Municípios, né? Então em cima do orçamento que eles têm, eles fazem um atendimento de uma forma mais equitativa a todos os Municípios, então atende a algumas ações e outras subações não atendem... mas também não comunica que não vai atender. Quando o Município questiona, pergunta, e agora eles já acompanham mais, né, às vezes o próprio prefeito vai fazer algum tipo de negociação, aí eles perguntam “isso está no PAR do seu Município?”. Então existe assim... quando há uma procura, mas uma sistemática de retorno para os Municípios, de lá pra cá, não (P3-ESTADO, 2018, n.p.).

Havia um retorno formal quase que programado, aquelas respostas programadas, sempre por e-mail. E aí, para a gente chegar a obter realmente o que estava sendo buscado, principalmente se fosse uma ação contemplada para o Município dentro PAR, ou tivesse dentro de um programa considerado pelo Governo Federal como prioritário, então nós insistíamos por telefone, até ter o nome de alguém, mas esse alguém, ele também se revezava, ora era A, ora era B, ora era C e nós, na base da insistência, é que tínhamos acesso ao que estava sendo buscado (P5-SME, 2018, n.p.).

Ao analisar esse cenário, constata-se que o MEC se organizou para ofertar os programas de forma mais unificada por meio do PAR, mas, da maneira como se efetivou, isso se deu em nível de cadastramento, ou seja, unificou-se o modo pelo qual o Governo Federal iria recolher os pedidos relacionados à demanda induzida por meio do sistema SIMEC, porém, para dar resposta a esses pedidos registrados, não houve uma sistemática capaz de dar atenção ao Município em suas solicitações. A coordenação federativa se deu, como afirma P3-ESTADO (2018), mais notadamente em nível de planejamento, parecendo não haver uma preocupação igualmente efetiva com as demais etapas da gestão governamental, quais sejam, de execução, monitoramento e avaliação dos resultados, contrariando o disposto no art. 7º da Res. 14/2012, que atribui a responsabilidade ao MEC de “acompanhar tecnicamente e avaliar a execução do PAR” (BRASIL, 2012a, n.p.), bem como aos conceitos de planejamento governamental, pois “um plano só se completa na ação, e este agir implica em permanente avaliação e revisão do que foi planejado” (DAGNINO, 2009, p. 140).

Essa situação se assevera quando se extraem relatos, dos depoimentos dos entrevistados, confirmando a existência do código “Fragmentação das ações”, o qual está relacionado à “Resposta aos pedidos”, sendo, todavia, contraditório no que diz respeito à expressão de coordenação federativa de “Unificar o atendimento”. É fulcral a opinião dos entrevistados de que não existe uma coordenação dos programas que dê conta de reunir todas as ações do MEC em torno dessa proposta de atendimento unificado. Tal entendimento pode ser exemplificado por meio das seguintes falas:

As ações de assistência técnica estão nas diversas secretarias do MEC, não sei se não houve um consenso em relação a isso, mas, o fato de estar muito fragmentada... as ações de formação, por exemplo, elas estão na Universidade, elas estão lá no módulo da Plataforma Freire, estão no PARFOR, então existem ações de assistência técnica que estão ainda muito fragmentadas (P3-ESTADO, 2018, n.p.).

Como o SIMEC tem vários módulos e o PAR se espalha por esses muitos módulos, acaba sendo um sistema, um grande organismo de pedaços. O próprio nome de ser Sistema Integrado, talvez o sistema seja integrado, mas as equipes não são, nem no Governo Federal, nem nos governos estaduais e muito menos nos municipais (P5-SME, 2018, n.p.).

Porque no PAR existe a árvore, certo, que é por onde você tá caminhando e aí quando surge programas tipo este, surgia uma abazinha na senha da secretária da Educação pra gente fazer adesão. Com relação aos conselhos, por exemplo, teve em 2014, surgiu uma aba onde a gente

cadastrou uma pessoa da secretaria da educação responsável pelos conselhos, entendeu? (P12-EQUIPE_SME, 2018, n.p.).

Esse cenário parece estar mais relacionado às ações de assistência técnica, pois essas ações são acompanhadas pelas diversas Secretarias do MEC, mas sabe-se, também, que não deixa de existir essa falha no atendimento das ações de assistência financeira, uma vez que a resposta só é dada quando o MEC/FNDE aprova as subações atreladas a um determinado recurso e, sendo assim, comunica-se e disponibiliza os recursos financeiros. Porém, decidindo por não aprovar, não há o cadastro de uma justificativa no parecer, ou seja, o Município fica sem explicações. Em diálogo com o entrevistado P12-EQUIPE_SME, o mesmo afirmou que, quando os pedidos não são deferidos, o componente que existe no SIMEC para inserção do parecer fica simplesmente em branco, sem informações.

Tal cenário assevera a fragmentação das ações, pois são diversas as Secretarias do MEC que estão envolvidas com o PAR, ocorrendo essas situações em que não emitem uma justificativa no parecer dado ao Município. A fragmentação dos programas ofertados pelo MEC, ao mesmo tempo em que aparece como um elemento contraditório à tentativa de estabelecer arranjos institucionais que, de algum modo, subsidiem as regras de decisão do governo central, também se configura como um problema recorrente, bem conhecido pelos gestores educacionais. Na verdade, a própria criação do PDE esteve centrada justamente no propósito de resolver essas falhas (CAMINI, 2013). Nota-se, no entanto, que essa situação é persistente, exigindo mais iniciativas para, ao longo do tempo, minimizar seus efeitos.

A coordenação federativa do MEC vem, portanto, com o intuito de instituir a cultura do planejamento, especificar a demanda conjunta e unificar o atendimento, sendo tais iniciativas consideradas como um avanço nas relações intergovernamentais entre os entes. No entanto, a coordenação do MEC apresenta limitações no sentido da resposta aos pedidos e da fragmentação das ações. Assim, coordenado pelo governo central, o PAR configura-se no pacto federativo como uma política que estabelece regras entre os governos, mesmo que estas não sejam “regras compartilhadas”. Significa dizer que há regras, mas não se concretizam efetivamente as *shared rules* nos termos de Elazar (2011), pois as unidades subnacionais não foram efetivamente consultadas sobre a implementação dessas regras. Conforme problematizam Garcia e Cardoso Jr. (2015, p.84-85),

Há uma reconhecida e antiga debilidade no planejamento e na coordenação das ações que envolvem os demais Entes Federados. A injusta cobrança ao governo federal por projetos e atividades executadas sob a responsabilidade de outros níveis de governo pode ser tomada como uma evidência das dificuldades variadas que a União vem enfrentando nessa esfera, sem conseguir superá-las.

Do ponto de vista das estratégias hierárquicas empregadas pelo governo central, este fez uso da fixação de regras, normas e do desenho institucional para assegurar a cooperação e coordenar as decisões, consideradas como necessárias para atingir os objetivos públicos (CLARKE, 2007).

Avalia-se que as informações dos entrevistados indicam alguns sinais de que o governo central dispôs de arranjos institucionais e regras de decisão para a atuação dos entes na educação no âmbito do PAR. Entretanto, nos termos do que os autores Obinger, Castles e Leibfried (2005) argumentam, esses arranjos deveriam incorporar os interesses de base territorial. Ao definir tais arranjos e regras, o MEC não se afigura como o ente que iria responsabilizar-se por compreender quais são as preferências locais, ferindo o ideário da cooperação que deve existir entre as unidades constituintes para a atribuição de responsabilidades, nesse caso, na gestão educacional.

O PAR e a coordenação federativa do MEC também devem ser analisados mediante o aporte teórico sobre a gestão das relações intergovernamentais (RIG). De acordo com Radin (2010), em decorrência da interdependência entre os níveis de governo, torna-se cada vez mais necessário concentrar a atenção nos instrumentos destinados à gestão das RIG. São quatro os conjuntos de instrumentos (RADIN, 2010, p. 603-611):

- a) estruturais: são aqueles relacionados a papéis e relações formais de interação, normatizados ou estabelecidos por organizações que criam mecanismos de regulação e supervisão. Dentre os instrumentos estruturais, destacam-se as estratégias de coordenação (visa à integração das unidades), descentralização (delegação de poderes às

- unidades locais de governo) e regulação (o governo nacional exerce supervisão em relação ao Estado e a beneficiários locais);
- b) **programáticos**: são meios empregados para gerir a aplicação de recursos e o redesenho de programas. Podem se firmar por meio de parcerias, com o compartilhamento de informações, ideias e outros recursos, ou colaborações, nas quais os recursos são compartilhados em favor do processo de grupo, da combinação de recursos e do planejamento conjunto;
 - c) **pesquisa e construção de capacidade**: são medidas para construir maior capacidade de gestão nos níveis de governo. A pesquisa auxilia a compreender problemas, opções e consequências, ajudando, de forma transversal, a promover a coordenação entre os órgãos e a aumentar o poder de negociação. A construção de capacidade envolve esforços dos entes federados para fortalecer a capacitação e o treinamento dos funcionários, bem como a provisão de ajuda técnica do governo central nas áreas de projeto de programa, planejamento e avaliação de políticas públicas, dentre outras;
 - d) **comportamental**: são aspectos da interação entre os atores governamentais, exigindo atenção a processos de comunicação individuais e de grupo e a processos de gestão de conflitos. Deve-se prevenir e também gerir os conflitos, construindo consenso entre os atores, em particular nas áreas programáticas e de políticas. As regras e regulamentos podem ser negociados conjuntamente, como também podem ser mobilizadas estratégias de comunicação, como consultas e audiências públicas.

Desses quatro conjuntos, considera-se que o PAR se encaixa muito bem com os de instrumentos estruturais e programáticos, porque, no primeiro caso, houve o estabelecimento de regras, pois o MEC elaborou manuais de orientação para os Municípios, sinalizou espaços formais de interação, por meio do SIMEC e do atendimento a distância via e-mail e telefone, como também definiu mecanismos de regulação e supervisão normatizados quando regulamentou o PAR por meio de Leis e Decretos que delimitaram a atuação dos entes e a prestação de contas dos recursos utilizados. No segundo caso, do conjunto de instrumentos programáticos, estes estão presentes no PAR porque a própria gestão do MEC se organizou para conceber instrumentos de gestão no âmbito dos programas governamentais (nesse caso, no âmbito do PAR, confirmando o redesenho da implementação dos programas ofertados pelas secretarias do MEC, configurados como assistência técnica), como também para os recursos financeiros mobilizados, uma vez que, mediante o PAR, sistematizou-se a definição de objetivos comuns e incentivos financeiros, havendo um trabalho conjunto dos entes federados.

Em contrapartida, os outros dois conjuntos de instrumentos da gestão das RIG, pesquisa e construção de capacidade e instrumentos comportamentais, são os que não estão formalmente estabelecidos por parte do MEC, pois, com base nos relatos sobre as dificuldades de compreensão da importância do PAR e da incorporação da cultura de planejamento, considera-se que, no caso dos instrumentos de pesquisa e construção de capacidade, devem ser definidas estratégias para construção de capacidade de gestão dos níveis de governo subnacionais, possibilitando o desenvolvimento adequado das competências necessárias à consecução das responsabilidades assumidas.

Para equalizar um pouco mais o quesito da falta de capacidade técnica de alguns Municípios, o MEC deve investir na formação dos gestores municipais, pois o PAR, por si só, não será solução para resolver as dificuldades de gestão, historicamente enraizadas na cultura gerencial clientelista no Brasil. Assim, deve-se utilizar-se das ferramentas de capacitação e treinamento como meio de fortalecimento da implementação do PAR. No conjunto instrumental de base comportamental, avalia-se que a interação entre agentes federais e locais não se consubstanciou porque dispensou a negociação conjunta das normativas e regulamentações federais, fazendo com que, ao invés de existirem regulamentações aceitáveis por todos, houvesse “definições de um, executadas por todos”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano de Ações Articuladas se estabelece como uma das políticas de indução, elaborada pelo Governo Federal no sentido de fortalecer a colaboração entre os entes e favorecer a municipalização da educação. Considerando que as relações estabelecidas para a gestão do PAR transitam plenamente em

plataformas tecnológicas, a clareza das informações sobre as operações a serem realizadas no SIMEC é fundamental, uma vez que não ocorrem de modo presencial. Mesmo assim, avalia-se que o PAR está arranjado em instrumentos estruturais e programáticos que intencionam prestar suporte a sua operacionalização e minimizar as dúvidas que venham a surgir.

Em termos de finalidade, o PAR Municipal foi lançado para promover o planejamento estratégico na área da educação, com o objetivo também de atender a todos os Municípios de modo mais uniforme, e não apenas aos que possuem maior capacidade técnica. Ao fazer uso dos instrumentos estrategicamente elaborados, o alcance proporcionado pelo PAR para contemplar os que não conseguiam ter acesso à assistência do MEC representa um grande avanço.

Todavia, ocorre que o citado plano de ações se deparou justamente com o que queria minimizar, não se configurando, em alguns casos, como possibilidade de superação das assimetrias. Isto é, ao se deparar com as incapacidades técnicas locais, o PAR não conseguiu se consubstanciar como um instrumento capaz de elevar o nível de conhecimento processual nesses casos. Avalia-se que isso se agravou porque não houve a devida formação prévia com aqueles que iriam elaborá-lo, pois o planejamento estratégico requer o “pensar estrategicamente”, do contrário, tenderá a ter um significado periférico para os gestores. São, portanto, insuficiências que a política apresenta quanto aos instrumentos de pesquisa e construção de capacidade e comportamental.

Em termos de processos gerenciais, o PAR proporcionou um notado avanço no que se refere ao tempo gasto no repasse de recursos financeiros aos entes federados, oportunizando, também, que os órgãos de controle possam acompanhar de forma mais ágil a execução financeira dos convênios. Em contrapartida, não há um diálogo com o Município sobre o posicionamento acerca das demandas solicitadas, como também foram detectadas deficiências no tocante ao acompanhamento das ações do PAR que não estejam relacionadas a alguma execução financeira. Por isso, cabe dizer que muito se discute sobre o plano em pauta enquanto instrumento regulador da gestão educacional municipal, mas, ao observar com mais proximidade a operacionalização do mesmo, constata-se que tal regulação é mais marcante na etapa de planejamento, pois, quando se trata do controle da execução do PAR, o MEC abre mão do devido acompanhamento que a coordenação federativa exige.

O PAR se caracteriza mais como um instrumento de coordenação federativa do que como uma política garantidora de autonomia local, e é certo que sua implantação apresenta limites e contradições na efetivação das ações, mas também se coloca como um avanço face às tradições políticas no Brasil.

REFERÊNCIAS

ATLAS.ti. **ATLAS.ti 7 – User Manual**. ATLAS.ti – Scientific Software Development GmbH, Berlin. Manual Version: 109.20131230. Author: Dr. Susanne Frieze (QUARC Consulting). 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Políticas educacionais e Estado federativo**: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil. Curitiba: Appris, 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: 1988.

_____. Resolução FNDE n. 29/2007, de 20 de junho de 2007. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jul. 2007.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). **Avaliação do Plano Nacional de Educação: 2001/2008**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14950:8o-seminario-reuni-27-a-29-de-janeiro-de-2010-universidadesfederais-consolidacao-e-expansao-2011-2020-subsidios-para-o-planonacional-de-educacao&catid=219&Itemid=86>. Acesso em: 13 jan.2016.

_____. Resolução FNDE n. 14/2012, de 8 de junho de 2012. Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jun. 2012a.

_____. Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 2012b.

CAMINI, Lucia. **Política e gestão educacional brasileira: uma análise do Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Metas de Todos pela Educação (2007-2009)**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.
CARDOSO JR., José Celso (org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas**. Texto para Discussão n.1352, Brasília: IPEA, ago. 2008. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1352.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

CLARKE, Susan E. “Thinking Federally” from a Governance Perspective. In: PAGANO, M.; LEONARDO, R. **The dynamics of federalism in national and supranational political systems**. New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 55-85.

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

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

ELAZAR, Daniel J. **Federalism and the way to peace**. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queens University, 1994.

_____. **Anàlisi del federalisme i altres textos**. Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms, 2011.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Federalismo e planejamento educacional no exercício do PAR. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.44, n.153, p.602-623, jul./set. 2014.

FNDE. **Plano Estratégico 2013-2017**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/planejamento-estrat%C3%A9gico>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

GARCIA, Ronaldo Coutinho; CARDOSO JR., José Celso. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. In: CARDOSO JR., José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 81-106.

LOPES, Monik de Oliveira; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Modernização administrativa: repercussões na gestão educacional. In: CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna (Org.). **Política Educacional: contextos e perspectivas da educação brasileira**. Brasília: Liber Livro, 2012.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MACHADO, José Angelo. Coordenação Federativa e a “Armadilha da Decisão Conjunta”: as Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil. **DADOS**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PEE-PB. Plano Estadual de Educação da Paraíba. Lei nº 8.043, de 30 de junho de 2006. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, DOE nº 13.264, 01 jul. 2006.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policy. **Governance**: an international journal of policy and administration, v.8, n.4, p. 449-478, out.1995.

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

RADIN, Beryl A. Os Instrumentos da gestão intergovernamental. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração Pública**: Coletânea. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP, 2010. p.597-618.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Significados e tendências do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil e na Espanha. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 29-63.

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

Submetido: 13/12/2018

Aprovado: 29/04/2019