

## Relações intergovernamentais e a coordenação federativa no contexto do plano de ações articuladas

Intergovernmental relations and the federative coordination in the articulated actions plan context

Relaciones intergubernamentales y la coordinación federativa en el contexto del plan de acciones articuladas

Rute Regis de Oliveira da Silva<sup>1</sup>, Antônio Cabral Neto<sup>2</sup>

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

### Resumo

O presente artigo é um recorte de pesquisa que analisou o Plano de Ações Articuladas (PAR) do Município de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, Brasil, no período de 2007 a 2011. Tem por objetivo compreender se a formulação e a implementação do PAR, nesse Município, foram pautadas por relações intergovernamentais e pela coordenação federativa. Os procedimentos técnicos da pesquisa foram constituídos de análise documental e de entrevista semiestruturada. Conclui-se que o PAR contribuiu para o exercício de um planejamento mais articulado entre os entes federados e para que a União iniciasse o processo de coordenação federativa na área da educação mediante regulação pelo Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), buscando atender às necessidades dos Municípios e Estados com base nas transferências voluntárias, impulsionando, assim, mesmo que embrionariamente, as relações intergovernamentais na federação brasileira.

**Palavras-chave:** Coordenação federativa, Relações intergovernamentais, Plano de Ações Articuladas.

### Abstract

This paper is a research paper which analyzed the Articulated Action Plan (PAR) of Natal's city, capital of the Rio Grande do Norte State, Brazil, in the period from 2007 to 2011. It aims to understand if the formulation and implementation of the PAR, in this city, was based on intergovernmental relations and federative coordination. The research technical procedure were constituted by documental analysis and semi-structured interview. It is concluded that the PAR contributed to the exercise of a more articulated planning between the federated entities and so that the Union could initiate the coordination federative process in the education area through the Ideb regulation, seeking to meet the needs of Cities and States based on the volunteer transfers, thus promoting, even though embryonically, the intergovernmental relations in the Brazilian Federation.

**Keywords:** Federative coordination, Intergovernmental relations, Articulated Actions Plan.

---

1 Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Professora adjunto do Centro de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Integra o Grupo de Pesquisa Política e Gestão da Educação (CNPq) e a Linha de pesquisa Educação, Política e Práxis Educativa (PPGED/UFRN). E-mail: rutegis1@gmail.com

2 Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP) e Professor Titular do Centro de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Integra o Grupo de Pesquisa Política e Gestão da Educação (CNPq) e a Linha de pesquisa Educação, Política e Práxis Educativa (PPGED/UFRN). E-mail: acabraln@yahoo.com.br

Financiamento: OBEDUC/CAPES

## Resumen

El presente artículo es un recorte de investigación que analizó el Plan de Acciones Articuladas del Municipio de Natal, capital del Estado Rio Grande del Norte, Brasil, en el período 2007-2011. Su objetivo es comprender se la formulación y la implementación del PAR, en este Municipio, fueron pautados por relaciones intergubernamentales y por la coordinación federativa. Los procedimientos técnicos de la investigación se constituyeron por el análisis documental y entrevista semiestructurada. Se concluye que el PAR contribuyó para el ejercicio de un planeamiento más articulado entre los entes federados y para que la Unión iniciase el proceso de coordinación federativa en el área educativa mediante la regulación por el Ideb, buscando atender las necesidades de los Municipios y Estados con base en las transferencias voluntarias, impulsando, así, aunque embrionariamente, las relaciones intergubernamentales en la federación brasileña.

**Palabras claves:** Coordinación federativa, Relaciones intergubernamentales, Plan y acciones articuladas.

O presente artigo é um recorte de pesquisa que analisou o Plano de Ações Articuladas (PAR) do Município de Natal, no contexto da concepção geral do programa em nível nacional e sua organização nesse Município no período de 2007 a 2011. O PAR é um programa do governo federal que objetiva materializar as metas referentes à educação básica estabelecidas no PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação) e criar as condições para favorecer o regime de colaboração entre os sistemas de ensino mediante contrato formalizado entre os entes federados. Assim, o artigo tem como objetivo compreender se a formulação e a implementação do PAR, no Município de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, foram pautadas por relações intergovernamentais e pela coordenação federativa, considerando que essas características são inerentes ao federalismo cooperativo preconizado na Constituição Federal de 1988.

Os procedimentos técnicos da pesquisa foram constituídos de análise documental e de entrevistas semiestruturadas. Foram entrevistados sujeitos de dois níveis de governo. Em nível da união, a Secretária de Educação básica do MEC (Ministério da Educação) na época da elaboração do PAR; em nível municipal, foram entrevistadas a coordenadora de planejamento da Secretaria Municipal de Natal no ano de 2007, a coordenadora de elaboração do PAR de Natal no ano de 2007, a coordenadora que acompanhou o PAR no período de 2009 a 2011, além da secretária municipal de educação de Natal. Ademais, foi entrevistada a presidente da UNDIME Nacional (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) e presidente estadual da mesma entidade do estado do RN.

O artigo está organizado em duas partes: na primeira, foi realizada uma discussão sobre o federalismo cooperativo e as dimensões inerentes a esse modelo, ou seja, as relações intergovernamentais e a coordenação federativa. Na segunda parte, travou-se uma discussão com a preocupação de compreender como essas dimensões do federalismo cooperativo se apresentam na concepção e execução do PAR no município de Natal. Além dessas duas partes, constam ainda, no artigo, considerações conclusivas sobre o tema abordado.

### **Federalismo Cooperativo: reflexões sobre RIGs e coordenação federativa**

O federalismo cooperativo foi estabelecido na Constituição Federal brasileira de 1988 no art. 23. Esse modelo de federalismo é estabelecido mediante o pacto federativo entre os entes federados, demandando duas categorias fundamentais para sua materialização: as relações intergovernamentais e a coordenação federativa. O pacto cria as condições necessárias para estabelecer o compartilhamento da soberania territorial mediante relações contratuais, objetivando compatibilizar o princípio da autonomia com a interdependência entre as partes.

O federalismo com a ideia de pacto se fortalece por meio das interações entre os entes federados, ou seja, das relações intergovernamentais. No federalismo cooperativo, há compartilhamento de decisões e interação entre os entes federados (ELAZAR; WATTS, 2011). De acordo com esses autores, o pacto é estabelecido entre o governo central e os governos subnacionais mediante a matriz federativa, que determina a separação entre as esferas de governo, ao mesmo tempo que requer uma interação entre esses entes federados.

O pacto federativo, conforme argumentam Elazar e Watts (2011), tem como uma de suas características a não centralização, exigindo, portanto, que os governos trabalhem em conjunto para o funcionamento da federação, ou seja, pela atuação da própria dinâmica estabelecida pelo desenho constitucional federativo. Essa proposição formulada pelos autores anteriormente referidos baseia-se na análise do modelo norte-americano, mas não se pode deixar de reconhecer a sua importância para o desenho institucional da federação brasileira porque a ideia de que está na base da teoria do federalismo como pacto é a conjugação entre autonomia e interdependência. Esses aspectos são inerentes ao federalismo.

O compartilhamento, ao ser estabelecido mediante relações intergovernamentais (RIGs), fortalece as interações existentes entre unidades governamentais de todos os tipos e níveis dentro do sistema federal, bem como entre os governos, visando ao desenvolvimento ou execução de políticas públicas (WRIGHT, 1988).

Para Wright (1988), as relações intergovernamentais são consideradas mecanismos importantes dentro da dinâmica do federalismo, visto que possuem características fundamentais que auxiliam na sua compreensão, como, por exemplo, duas ou mais unidades governamentais que interagem para a definição das políticas, permitindo que haja, dependendo dessa interação, maiores ou menores conflitos na sua execução. É importante, ainda, o número e a variedade de autoridades envolvidas (políticos e burocratas) nessa dinâmica.

A intensidade e a regularidade dos contatos entre essas autoridades governamentais permitem o fortalecimento dessas relações dentro de espaços de negociação. Além disso, as ações e atitudes das autoridades governamentais para a elaboração e implementação/execução das políticas possibilitam ou não o seu sucesso. Tomando por base o entendimento de que o modelo de federalismo está atrelado à ideia de relações intergovernamentais (ELAZAR; WATTS, 2011), é pertinente enumerar alguns aspectos institucionais que, segundo Pierson (1995), devem ser considerados na análise de políticas públicas na perspectiva das RIGs; são eles: a reserva de poderes específicos para as unidades federativas; a representação dos interesses das partes no centro; o grau de comprometimento da equalização fiscal; e os dilemas do *shared-decisionmaking* (*relacionamento interdependente*).

A *reserva de poderes específicos para as unidades* relaciona-se com a ideia de que as unidades federativas são autônomas e podem desenvolver políticas próprias, antecipando, em determinados momentos, algumas políticas públicas nacionais, ou seja, um determinado serviço pode ser oferecido por um ente subnacional antes que o governo federal o faça. Uma vez que essa política avança para uma gradual institucionalização, isso dificulta a coordenação federativa, visto que pode acontecer uma sobreposição ou ausência de ações em determinado território. Essa sobreposição ou ausência de ações leva à competição entre as esferas de governo na definição de quem seria o responsável pela oferta dessas políticas.

A *representação dos interesses das partes no centro* pode ser exemplificada, com base na representação no Congresso Nacional, como espaço privilegiado para as disputas intergovernamentais, no processo de formulação das políticas públicas que será estabelecida pela dinâmica dessas relações dentro dos ministérios, dos conselhos tripartites, que são arenas de disputas importantes, permitindo, assim, que as unidades subnacionais influenciem nas decisões do centro.

O *grau de comprometimento da equalização fiscal* trata da capacidade financeira dos entes federados. Com relação a esse aspecto, pode-se afirmar que o modo como os recursos financeiros são distribuídos limita ou não a capacidade financeira dos entes federados e a implementação dos serviços sociais.

Os *dilemas do shared-decisionmaking (relacionamento interdependente)* referem-se à tomada de decisões em conjunto entre as esferas de governo e a necessidade da coordenação de tarefas e poderes compartilhados entre os níveis de governo mediante acordos para que se torne menos conflituosa a operacionalização das políticas.

Segundo Kugelmas e Sola (1987), a ausência de mecanismos cooperativos, como a equalização fiscal, contribui para a efetivação de um federalismo predatório<sup>3</sup> e não cooperativo. Nessa perspectiva, as relações entre a União e as instâncias subnacionais estabelecidas dentro de um mesmo espaço territorial, ou seja, estados e municípios, definem a existência de um federalismo mais cooperativo ou mais competitivo.

No entanto, Abrucio (2005) ressalta que as federações necessitam de determinadas formas de competição entre os níveis de governo. Essas formas de competição podem favorecer a busca pela inovação e pelo melhor desempenho das gestões locais, considerando que os eleitores podem comparar o desempenho dos vários governantes. Esse autor argumenta, no entanto, que, no terreno das políticas sociais, essa competição pode trazer efeitos negativos, como a redução de políticas de combate à desigualdade, além de estimular a guerra fiscal. Adverte, ademais, que o desafio é encontrar caminhos que permitam a melhor adequação entre competição e cooperação, de modo que haja um equilíbrio.

Reafirma-se, pois, a necessidade de se estabelecer relações intergovernamentais, que contribuam para a diminuição de conflitos competitivos em todos os níveis de governo mediante o diálogo permanente, com o intuito de facilitar que a União exerça o papel da coordenação federativa, respeitando, todavia, a autonomia dos entes em uma relação de interdependência recíproca.

3 Caracteriza-se pela ausência de mecanismos cooperativos mais eficazes entre a União e os Estados e na relação estabelecida entre estes, ou seja, não cooperativo de relações intergovernamentais. Esse tipo de federalismo predatório é proveniente de conflitos em torno dos recursos a serem atribuídos a cada ente e pela guerra fiscal entre estados que buscam atrair investimentos mediante mecanismos de renúncia tributária, principalmente na isenção de impostos (ABRUCIO, 2005).

Firma-se o entendimento de que as relações intergovernamentais exercem um papel substancial na elaboração e implementação/execução de políticas públicas, para evitar que haja uma sobreposição de ações dos entes federados.

Portanto, o respeito à autonomia dos entes materializa-se por meio das interações que ocorrem no momento da definição e implementação/execução das políticas, em uma relação permanente de diálogo, ou seja, o que Pierson (1995) chama de *desshared-decisionmaking (relacionamento interdependente)*.

O reconhecimento de que os entes federativos devem possuir um relacionamento interdependente na tomada de decisões define a organização das ações que irão refletir no modelo da coordenação federativa. Para Pierson (1995), essa coordenação deve permitir o compartilhamento entre os níveis de governo mediante acordos, pactos, contratos, em uma relação que possibilite práticas cooperativas aos entes subnacionais. Essas práticas não devem ser meramente administrativas, subordinadas ao poder central, mas cooperativas, diminuindo o distanciamento entre os entes federados.

A coordenação federativa realiza-se, portanto, mediante regras legais que induzem os entes federados a compartilhar decisões e tarefas a partir de ações conjuntas e articuladas, na perspectiva de equilibrar os conflitos existentes na federação e os poderes entre a União e os Estados membros, por meio de práticas de cooperação e de distribuição de competências.

Abrucio (2010) argumenta que as ações conjuntas, muitas vezes, são inibidas pelos interesses locais em detrimento dos interesses gerais da nação, o que dificulta a coordenação federativa. Além disso, parte dos impedimentos dessa coordenação federativa dá-se pela rotatividade administrativa e governamental, impedindo a continuidade das políticas.

Pautado na compreensão de que a coordenação federativa pressupõe, necessariamente, em determinados momentos, a indução de políticas públicas, na seção seguinte deste artigo, será discutido o Plano de Ações Articuladas (PAR), considerado pelo governo federal como um programa indutor do regime de colaboração.

## O PAR e o regime de colaboração

O governo federal, em janeiro de 2007, lançou um projeto de desenvolvimento para o país denominado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>4</sup>. Como parte integrante do PAC, foi concebido o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), oficializado em 04/07/2008 pela Lei n. 11.653/2008. O PDE foi incorporado ao Plano Plurianual de 2008/2011, tornando-se um plano estratégico para a área da educação. O fulcro do referido plano era viabilizar o regime de colaboração já preconizado na CF 1988, em seu art. 211. Para dar concretude a esse objetivo, foi estruturado o Plano de Ações Articuladas (PAR) que tinha o intuito de agilizar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino mediante contratos formalizados entre os entes federados.

O PAR, conforme estabelece a Resolução/CD/FNDE n. 29, de 20/6/2007, é apoiado técnica e financeiramente pelo MEC e passa a ser considerado requisito para a assistência técnica e financeira da União, direcionada à educação básica das redes públicas de ensino.

4 Criado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) tinha como objetivo a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, visando ao seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Ele foi pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país.



Para que a União assista, técnica e financeiramente, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os entes federados devem assinar o termo de cooperação técnica e ainda instituir um comitê local<sup>5</sup> (descrito na 28<sup>a</sup> diretriz do Plano de *Metas Compromisso Todos pela Educação* – Decreto nº 6.094/07) para a mobilização da sociedade e o acompanhamento das metas de evolução do Ideb<sup>6</sup>.

O regime de colaboração previsto no Decreto nº 6.094/07, art. 1º, especifica que “O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação representa a conjugação de esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração [...]” para o enfrentamento mais adequado dos graves e recorrentes problemas educacionais do país.

Embora a legislação brasileira determine que a União deva assistir, técnica e financeiramente, os entes federados, essa assertiva é demarcada por contextos políticos, que, por sua vez, implicam as configurações das finanças públicas. As relações intergovernamentais para a gestão, planejamento e financiamento da educação inserem-se dentro do contexto do Plano de Metas *Compromisso Todos pela Educação*, quando é proposta a assinatura de termos de compromisso após a sistematização do PAR.

Os Estados e Municípios, ao assinarem o termo de compromisso do Plano de Metas *Todos pela Educação*, assumem responsabilidades mediante ações que serão assistidas, tecnicamente, por programas federais, financeiramente pela União ou, ainda, ações de responsabilidades somente do Estado ou Município. Essas responsabilidades assumidas para o planejamento, gestão e financiamento da educação assistidos pela União inserem-se no contexto de relações intergovernamentais, no entanto contribuem para diminuir os espaços de autonomia dos Estados e Municípios no que concerne à formulação das políticas.

A responsabilidade da União para com os entes federados implica sua cooperação com os governos subnacionais. A esse respeito, a secretária de educação básica do MEC confirma que a União, com a criação do PAR, buscou assistir, técnica e financeiramente, os Municípios. Ela, assim, se expressa:

*O MEC identificou muitos Municípios que nunca tinham recebido transferências voluntárias feitas por edital via FNDE, inclusive os 1.242 com menores IDEBs. E o MEC se deparou com a dificuldade, por exemplo, de construir 6.000 creches, que até hoje sozinho não conseguiu, então teve que repassar os recursos para os Municípios, desde que ele garantisse que tinha terreno público para a construção. O Município faz a licitação e trabalha em seu ritmo. Então, o MEC foi aprendendo a encarar a dificuldade municipal. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO MEC).*

Essa informação, prestada pela secretária, reflete uma intensa assimetria regional, que culmina em fortes desigualdades entre Estados e Municípios na história brasileira, referentes à equalização fiscal, inclusive, dos Estados e Municípios localizados em uma mesma região, configurando uma desigualdade horizontal.

Com relação à desigualdade fiscal vertical que, segundo a lógica da municipalização, deixa a cargo dos Municípios as responsabilidades para implementar as políticas educacionais, Cara (2012, p. 261) ressalta que [...] “as políticas sociais que

5 O Comitê possui um papel essencialmente mobilizador, sendo sua composição ampliada além das organizações educacionais, com participação, por exemplo, do Ministério Público, dos sindicatos, da Câmara Municipal, das associações de moradores, das ONGs, dos Conselhos, das Igrejas e da população em geral.

6 O Índice de Desenvolvimento da Educação é o mecanismo central utilizado para avaliar o ensino, por escola, por município ou estado, e para estabelecer notas que variam de 0 a 10, considerando o desempenho dos estudantes na Prova Brasil e as taxas de reprovação e evasão.

dependem da ação dos governos locais tendem a enfrentar maior fragilidade orçamentária, resultando em menor cobertura e pior qualidade”.

Em face dessas dificuldades, que impedem a equalização fiscal, há a necessidade urgente da efetivação do regime de colaboração para a materialização das ações do PAR. No ano de 2012, foi criado um grupo de trabalho constituído pelo MEC, por meio da Portaria nº 1.238/2012 (BRASIL, 2012b), visando à elaboração de estudos para a regulamentação do Regime de Colaboração e à criação de um Sistema Nacional de Educação a partir de consórcios públicos. Essa portaria foi elaborada com base nos pareceres CNE/CEB n. 9/2011 e CNE/CP n. 11/2012, que tratam do regime de colaboração de acordo com os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), que estabelecem a necessidade de definição de atribuições e responsabilidades entre os sistemas de ensino para a melhoria da educação no Brasil. Os pareceres sinalizam para perspectivas mais amplas mediante a criação de consórcios públicos, para que o Estado oferte, com qualidade, a educação, propiciando as condições para que todos tenham acesso, permanência e sucesso na escola.

O MEC ao formular o PAR, induz do centro ações que são priorizadas para a assistência técnica ou financeira de municípios e estados. Quanto às interações para que Estados e municípios formulassem o PAR, de forma coletiva, com as entidades educacionais, a presidente nacional da UNDIME ressalta que

*não houve pactuação para se começar o instrumento PAR, quando foi para apresentar o PDE, no palácio do governo, todo mundo ficou surpreso. Não houve pactuação entre a UNDIME e o CONSED. O PAR foi decidido e nós tivemos que fazer adesão. Não houve uma mesa para dizer que iriam fazer assim. Como sempre nós vamos para ouvir o que estava decidido, não foi para decidir, elaborar. (PRESIDENTE NACIONAL DA UNDIME).*

Esse posicionamento da presidente nacional da UNDIME revela que a adesão, tanto ao PDE quanto ao PAR, foi imposta e não negociada no sentido da construção coletiva. Dessa maneira, a elaboração do PAR, pelos entes federados, não significou uma ação ativa dos sujeitos, visto que a União, mediante o MEC, não levou em consideração o princípio da subsidiariedade, conforme explicitado por Costa (2010). Esse princípio estabelece responsabilidades a todos de uma comunidade política, pelas decisões, pois são afetados, diretamente, por elas. Essas decisões deverão ser coletivas e respeitadas de acordo com outro princípio, ou seja, do pluralismo político, garantindo, assim, liberdade e igualdade dentro de um mesmo território a duas ou mais comunidades políticas autônomas (mas não soberanas).

O conjunto de informações, contidas na fala da presidente, nacional da UNDIME, contradiz a posição da secretária de educação básica do MEC quando afirma que o CONSED e a UNDIME foram convidados a participar da elaboração do PAR. Se a asserção da representante do MEC tiver concretude, pode-se induzir que o MEC estabeleceu relações intergovernamentais com as entidades educacionais e com os representantes dos Estados e Municípios na concepção do PAR. A secretária reafirma que

*houve um acordo entre a União, Municípios e Estados através do CONSED e da UNDIME, porque sem o CONSED e a UNDIME, o MEC não teria êxito, porque eles são articuladores dessa mesa tripartite constituída por Estados, Municípios e a União. Então o tempo inteiro essas entidades participaram dessa articulação para a elaboração do PAR. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO MEC).*

A pactuação efetivada entre os entes federados, na elaboração do PAR, teve também a colaboração de outras entidades, como o UNICEF, a OEI e o CENPEC. Isso fica evidente no depoimento da representante do MEC, transcrito a seguir:

*Tinha um grupo constituído por representantes da UNESCO, da UNDIME, do CONSED, do UNICEF, do MEC, do FNDE, da OEI, e do CENPEC. Era um grupo grande que se reuniu e pensou no instrumento que seria dotado para fazer avaliação nas quatro dimensões do PAR e, ao mesmo tempo, fizesse uma reflexão da situação dos Municípios, suas fragilidades para que eles não precisassem pegar o avião para conversar com o MEC. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO MEC).*

Esse posicionamento da secretária de educação básica do MEC é contradita pela presidente nacional da UNDIME e secretária de educação do município de Natal, que menciona não ter havido diálogo, tampouco debates em torno da construção do PAR. Afirma, ademais, que, mesmo tendo sido convidada inúmeras vezes para reuniões do GT das capitais e grandes cidades<sup>7</sup>, na condição de secretária de educação do município de Natal, não participou de nenhuma construção coletiva com a finalidade de elaborar o PAR. Reforça, ainda, em relação a esse aspecto que

*Quanto ao GT das capitais e grandes cidades, nós íamos para ouvir, para ser comunicada, não fomos para decidir, não teve debate para construção coletiva do PAR, como, por exemplo, houve nas CONAES. O PAR foi uma decisão interna do MEC e não surgiu das reuniões do GT. No GT das grandes cidades não havia momento para elaborar propostas, não, não havia oficinas, para a discussão prévia em cada território. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE NATAL).*

Na condição de presidente nacional da UNDIME, a entrevistada afirma que tinha muito acesso ao MEC em relação a outras atividades, mas não para discutir o PAR. Nesse sentido afirma:

*Nós, enquanto Secretaria de Educação do Município de Natal, tínhamos muito acesso ao MEC porque eu era presidente nacional da UNDIME. O acesso era enquanto direção da UNDIME, eu fiz parte de muitas comissões, entre elas, a Comissão Intergovernamental do FUNDEB. Nós tínhamos reuniões com o Ministro da Educação. (PRESIDENTE NACIONAL DA UNDIME).*

Essa prática de induzir os Estados e os Municípios a executar uma política pensada na esfera central está ancorada em uma visão de descentralização em que o poder central é mantido na concepção e, apenas, o já decidido é executado localmente. Essa visão de descentralização difere da não centralização do poder, teorizada por Elazar e Watts (2011).

Esse modelo de descentralização, constante na base do PAR, se aproxima mais de um processo de desconcentração visto que o poder decisório está concentrado na união, cabendo aos entes subnacionais a execução da política. Nessa lógica, os prefeitos e governadores somente foram “convidados” a assinar o termo *Compromisso Todos pela Educação* depois que o PAR havia sido criado, estabelecendo o regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios.

7 Grupo de Trabalho criado em julho de 2007 que reúne os dirigentes de todas as capitais e municípios brasileiros com mais de 150 mil habitantes, objetivando discutir, refletir, propor e difundir estratégias e políticas para se garantir uma educação básica de qualidade para todos (<[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>).



A despeito da pactuação entre os entes federados, prevista no PAR, somente muito depois da sua sistematização, pelos Municípios e Estados, é que foi criado o comitê gestor em âmbito nacional, conforme previa a Lei nº 12.695/2012, contemplando a representatividade dos dirigentes estaduais e municipais de educação, a partir de suas entidades, o CONSED e a UNDIME. No art. 3º da referida Lei, está, assim, especificado:

Fica instituído o Comitê Estratégico do PAR, no âmbito do Ministério da Educação, com o objetivo de definir, monitorar e revisar as ações, programas e atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União, assegurada a representação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), na forma de regulamento. (BRASIL, 2012a).

Esse comitê gestor possibilita, teoricamente, a representação dos interesses das partes no centro do processo de definição, monitoramento e revisão de ações, programas e atividades que terão apoio técnico ou financeiro da União. Com a criação tardia desse comitê, houve prejuízo na concretização das RIGs, conforme relata a presidente nacional da UNDIME e secretária de educação do município de Natal. Ela confirma que não houve espaço de diálogo no processo de elaboração do PAR.

Portanto a visão de descentralização que prevaleceu, no caso do PAR, foi marcada pela centralidade da União na concepção das ações, ficando a sua execução a cargo do poder local. Isso porque o MEC mesmo tendo se relacionado intergovernamentalmente com os entes subnacionais, não lhes permitiu a escolha de suas prioridades na elaboração do PAR. Dessa maneira, as ações e subações do PAR não puderam ser alteradas porque já estavam programadas de acordo com o resultado do diagnóstico, preestabelecido pela equipe técnica de elaboração nacional.

Tal dinâmica pode ser corroborada pela coordenadora de elaboração do PAR do município de Natal, quando relata:

*A gente seguia as questões levantadas pelo PAR. Caso não se tivesse atingido a meta do PME se colocaria no PAR, porque as questões são em cima do que não foi resolvido antes. Já fazia pergunta que levava a construir a ação, mesmo que estivesse estabelecido em outro planejamento teria que colocar porque o diagnóstico levava a isso. (COORDENADORA DE ELABORAÇÃO DO PAR).*

Relativamente à coordenação de tarefas, a falta de uma estrutura de acompanhamento das ações com amplitude, como das ações do PAR, pode comprometer o processo ou o sucesso do programa, conforme assinala a secretária de educação do Município de Natal. Ela assim se posiciona:

*O PAR de Natal ficou organizado com ações para serem executadas pela gestão posterior, quando chegamos de volta quatro anos depois, os técnicos da secretaria não sabiam do PAR. Passamos três meses de discussão para reelaborar o PAR, com representantes de todos os setores da secretaria. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE NATAL).*

Embora o MEC tenha criado o PAR como instrumento de planejamento municipal para perpassar governos e contribuir para que houvesse uma continuidade das políticas e programas do PDE e, ainda, facilitar que a União realizasse a coordenação federativa, no Município de Natal isso não aconteceu a contento, considerando

que a coordenação federativa necessita ser negociada com base no diálogo, ou seja, em uma gestão democrática em que o MEC exerça o papel de coordenador e articulador, envolvendo os entes federados nas ações do plano. Ao ser questionada sobre a contribuição do PAR para que a União fizesse a coordenação federativa, a secretária de educação básica do MEC afirmou que:

*O MEC aprendeu na prática fazer a coordenação federativa. O MEC começou a ver que tinha que sair de seu trono e ir para a base. Primeiro começamos a trabalhar com os secretários municipais mediante a UNDIME. Então o MEC começou a conversar de forma não hierárquica e sim de igual para igual mediante o PAR. Então fez o PAR para identificar as necessidades e as necessidades se transformarem em política pública e o MEC foi aprendendo a encarar a dificuldade municipal. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO MEC).*

Cabe realçar que as RIGs são consideradas essenciais ao modelo de federalismo cooperativo para a implementação de políticas públicas. A existência, ou não, de interações é o que define se o federalismo é do tipo competitivo ou do tipo cooperativo. Como argumentam Elazar e Watts (2011), Sano (2008) e Souza (1999), o federalismo apresenta como característica a combinação entre autonomia e interdependência e se fortalece mediante as RIGs estabelecidas entre os entes federados.

Tomando como referência as afirmações da secretária de educação básica do MEC, pode-se considerar que as RIGs foram estabelecidas entre os entes federados na criação do PAR. Isso guarda, portanto, coerência com o estabelecido na CF de 1988, no art. 211, que prevê que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (EC 14/96 e EC nº 53/2006 e EC nº 59/2009). A esse propósito, a secretária, assim, se posicionou:

*Primeiro começamos a trabalhar com os secretários municipais mediante a UNDIME, então percebemos que não tínhamos equipe suficiente para chegar em todos os 1.242 Municípios. Então fizemos acordo com as universidades através da extensão, com alunos de mestrado, de administração e gestão pública, as IES recebiam recursos do MEC e iam para os Municípios para ajudar na elaboração do PAR e depois para o monitoramento. E os secretários dos Municípios prioritários passaram a compor um grupo que teve uma atenção maior. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO MEC).*

Reafirma-se que as RIGs são relevantes e necessárias ao modelo de federalismo cooperativo. Segundo Wright (1988), a intensidade e a regularidade dos contatos entre as autoridades governamentais fortalecem a cooperação, principalmente a partir da periodicidade desses contatos dentro de espaços de negociação. Além disso, são importantes mecanismos de acompanhamento e avaliação das políticas.

A intensidade e a regularidade dos contatos também são relevantes na formulação e na avaliação das políticas públicas, estabelecendo uma dinâmica de disputas que permite às unidades subnacionais influenciar nas decisões do centro e fortalecer as decisões dos Estados e Municípios. Esses contatos servem, também, para diminuir a sobreposição ou ausência de ações entre a União, os Estados e os Municípios, que leva à competição entre as esferas de governo na definição de quem seria o responsável pela oferta dos serviços.

Outra característica relevante na configuração das RIGs, segundo Wright (1988), é o financiamento das políticas públicas. Como preleciona o referido autor, o financiamento

dessas políticas e o grau de comprometimento da equalização fiscal, ou seja, a capacidade administrativa e financeira dos entes federados, podem limitar o sucesso na implementação e na execução das políticas.

Concernente ao financiamento, a presidente nacional da UNDIME, ao afirmar “eu fazia parte de uma Comissão Intergovernamental do FUNDEB”, está realçando a preocupação do MEC com o financiamento da educação. Entretanto a secretária de educação do Município de Natal afirma que “infelizmente a execução do PAR está sendo frustrante, porque só conseguimos financiar equipamentos para as escolas”.

Essa característica das RIGs coaduna-se com um dos princípios do federalismo, nominado de equidade federativa. No dizer de Costa (2010), o financiamento se traduz na garantia de padrões mínimos de auxílio para as comunidades e indivíduos que nelas habitam com a finalidade da segurança dos direitos constitucionais. Desse modo, a assistência técnica e financeira da União precisa ser capaz de suprir as necessidades de Estados e Municípios, tendo um efeito redistributivo para oferecer garantias de equidade e melhoria da qualidade da educação.

No que concerne ao PAR, observa-se que a destinação de assistência financeira para os Estados e Municípios é disposta somente após a assinatura do termo *Compromisso Todos pela Educação*. A partir da assinatura desse termo, há uma possibilidade da referida assistência para infraestrutura e compra de equipamentos para as escolas. A esse respeito, Farenzena (2012) conclui que a equidade e o padrão de qualidade são os parâmetros para avaliar o cumprimento ou não da responsabilidade da União no setor educacional.

Essa responsabilidade da União, no setor educacional, também está atrelada a outra característica das RIGs, teorizada por Wright (1988), que é a importância de ações e atitudes das autoridades governamentais, ou seja, as opções políticas na implementação das políticas públicas definem o seu sucesso ou não. Nesse cenário, ganha relevância a definição de políticas mais a longo prazo, com o intuito de garantir a sua continuidade, independente dos governos.

O PAR, tal como foi elaborado, se aproxima mais de uma política de governo do que de Estado, uma vez que não foi levada em consideração a continuidade das políticas públicas como algo essencial no modelo de federalismo cooperativo.

Pertinente ao problema da descontinuidade das políticas no contexto do PAR, transcreve-se, na sequência textual, a fala da coordenadora que acompanhou a execução do PAR no Município de Natal.

*O MEC deveria ter chamado o secretário municipal à responsabilidade do PAR. Quando eu conversava com o técnico do MEC que acompanhava o PAR em nível nacional que o programa não estava acontecendo no Município de Natal, ele falava que não podia fazer nada. Então a gestão posterior da secretaria de educação de Natal não deu a mínima importância ao PAR, é como se uma política do governo anterior não importasse para o posterior, quer seguir outra política, então há uma descontinuidade muito forte das políticas, e no Município de Natal aconteceu isso, a gestão foi um desastre. (COORDENADORA QUE ACOMPANHOU A EXECUÇÃO DO PAR).*

Essa descontinuidade e a falta de coordenação federativa verificadas, no âmbito do PAR, funcionam como fator restritivo da destinação de recursos, pela União, para a educação básica. A esse respeito, Farenzena (2012) assinala que há uma insuficiência de recursos para implementar políticas universalizantes que tenham resultados

redistributivos, havendo, nas focalizações, efeitos compensatórios, pois, segundo a autora, a União está distante de oferecer garantias efetivas de equidade e padrão de qualidade na educação, ainda que tenha elevado, timidamente, os recursos destinados à educação básica.

### **Considerações finais**

Ao concluir o presente artigo, firma-se o entendimento de que, embora o PAR tenha possibilitado a reflexão e o exercício do planejamento às equipes municipais, muitas delas, principalmente de Municípios pequenos, de modo geral, desprovidos de recursos técnicos e financeiros, encontraram dificuldades para compreendê-lo como instrumento de planejamento local (OLIVEIRA, 2014). Ademais, era necessário entender que, enquanto planejamento, o PAR necessitava ser monitorado e avaliado para que suas ações se efetivassem, sem desconsiderar, obviamente, as capacidades políticas institucionais e técnico-administrativas, além dos recursos financeiros disponíveis.

As políticas públicas fundadas no princípio constitucional do regime de colaboração (art. 211 da CF), avançaram na articulação nacional, com visão sistêmica, ao criar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). No entanto, o diálogo e as negociações entre os entes federados sofreram limitações em face da falta da institucionalização do sistema nacional para disciplinar o regime de colaboração, constituindo-se, assim, em barreiras para fortalecer as relações intergovernamentais na concepção e execução da política educacional.

Para que as políticas públicas contribuam para a melhoria da qualidade do ensino no país, urge estabelecer RIGs entre os entes federados, tanto na definição quanto na execução dessas políticas. Essa dinâmica facilitaria o papel coordenador da União, evitando a superposição de ações, mediante o processo de negociação com os demais entes e promovendo a equalização fiscal.

Nesse sentido, o PAR contribui para que a União consiga fazer a coordenação federativa mediante regulação pelo Ideb, buscando atender às necessidades dos Municípios e Estados com base nas transferências voluntárias, impulsionando, assim, embora, de forma embrionária, as relações intergovernamentais na federação brasileira.

Cabe realçar que o representante do MEC afirma que as entidades educacionais, como o CONSED e a UNDIME, além de outras, formaram um grupo que ajudou na formulação do PAR, referindo que houve um acordo firmado entre essas entidades para que Municípios e Estados elaborassem o PAR. Todavia, a representante nacional da UNDIME declara que essa pactuação não se efetivou de forma desejável.

Cabe destacar, todavia, que, embora alguns entrevistados reconheçam limites quanto à elaboração do PAR, todos são unânimes em afirmar que ele é um instrumento de planejamento vital para as redes públicas municipais, considerando que permite a avaliação, mediante o diagnóstico e a projeção de ações que devem ser monitoradas pelo Comitê Local. Ademais, é válido registrar que houve, no Município de Natal, uma dificuldade para encontrar pessoas que quisessem se responsabilizar pelas ações do PAR, provavelmente, devido ao reconhecimento de que, no Brasil, há uma descontinuidade das políticas, principalmente quando uma nova gestão assume o poder de um Município, ou melhor, de uma secretaria municipal de educação.

Essa situação pode ter repercutido, negativamente, para a rede municipal de Natal, tendo em vista que o município não conseguiu implementar algumas das ações estabelecidas no PAR 2007-2010. Isso pode ser confirmado quando foi analisado o PAR 2011-2014 e se verificou que muitas das ações que haviam sido previstas, para o PAR anterior se repetiam no subsequente.

Reconhece-se que a não implementação de algumas ações, na rede municipal de ensino de Natal, teve como uma de suas consequências a falta de coordenação federativa da união na sua relação com o município. Ficou evidente, ademais, que o PAR não conseguiu diminuir o distanciamento entre o MEC e o Município de Natal, porque não foi capaz de estabelecer relações intergovernamentais mais consistentes. Isso resultou em uma centralização da União no que concerne à escolha da elaboração ou não do PAR pelos entes, haja vista que a adesão tanto ao PDE quanto ao PAR foi induzida e não negociada no sentido da construção coletiva, não configurando, por exemplo, no Município de Natal, uma ação ativa dos sujeitos envolvidos.

Esse processo com as marcas da centralização, ao negar o direito de escolha do Município de Natal de aderir ou não ao PAR, incorpora as características de um federalismo centrípeto. A ausência de discussões mais profundas e de uma construção coletiva do PAR no município de Natal comprometeu o modelo de federalismo cooperativo preconizado na CF de 1988 e o regime de colaboração estabelecido no Decreto nº 6.094/07.

A União, em face da proposta de planejamento inserida na lógica do PAR, embora tenha proclamado a necessidade de estabelecer relações intergovernamentais, visando à descentralização da execução das políticas públicas educacionais, deixou, entretanto, pouco espaço para os governos subnacionais desenharem e implementarem suas próprias políticas educacionais.

Nesse sentido, consolidou-se o posicionamento de que a União exerce um papel decisivo na coordenação federativa no que se refere ao desenvolvimento das políticas públicas, uma vez que possui a capacidade de incentivar a ação conjunta por meio da indução de políticas. Essas ações precisam, porém, ser negociadas com os entes subnacionais tanto no momento de sua elaboração quanto na sua implementação para que possa contribuir para o fortalecimento do federalismo cooperativo e, por conseguinte, do regime de colaboração na área da educação.

## Referências

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

ABRUCIO, Fernando Luís. A Coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, 2007.

BRASIL. **Constituição** (1988). Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 53/06 e 59/09. Brasília: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010, 104p.

BRASIL. **Decreto Presidencial n. 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 24 de abr. 2007.

BRASIL. **Lei n. 12.695**, de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12695.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12695.htm). Acesso em: 08 maio 2015.



BRASIL. **Portaria de n. 1.238**, de 11 de outubro de 2012. Dispõe sobre a constituição do Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação, Brasília, DF, 2012b.

CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. *Federalismo e Educação*, **Revista Semestral da Escola de Formação da CNTE**, Brasília, v. 6, n. 10, jun. 2012. p. 255-273.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO/CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Parecer n. 9 de 2011**. Aprovado em 30 de agosto de 2011. Dispõe sobre análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação publicado no D.O.U. de 22/11/2011, Seção 1, Pág. 23. Disponível em: <portal.mec.gov.br/index.php?option=com\_docman&task...>. Acesso em: 08 maio 2015.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO/CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Parecer n. 11 de 2012**. Aprovado em 04 de junho de 2012. Dispõe sobre o Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino. Disponível em: <portal.mec.gov.br/index.php?option=com\_docman&task...>. Acesso em: 08 maio 2015.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul.-set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/n112/05>. Acesso em: 08 fev. 2015.

ELAZAR, Daniel J.; WATTS, Ronald. **Anàlisi del federalisme i altres textos**: estudiIntroductor de Ronald Watts. 2011. Disponível em: <http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/CF08\_analisiFederalisme.pdf>. Acesso em: 08 set. 2013.

FARENZENA, Nalú. Implementação de Planos de Ações Articuladas municipais: marcos e trajetórias de uma pesquisa de avaliação. In: FARENZENA, Nalú et al. (Org.). **Implementação de Planos de ações articuladas municipais**: uma avaliação em quatro estados brasileiros. Pelotas: Ed. Gráfica Universitária/UFPEL, 2012. p. 11-30.

KUGELMAS, Eduardo.; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-91, out. 1987.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. O Plano de Ações Articuladas (PAR) e a qualidade da educação básica. In: SILVA, Maria Abádia; CUNHA, Célio (Org.). **Educação Básica**: políticas, avanços e pendências. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 169-186.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**: na International Journal of policy and administration, v.8, 4, p. 449-478, October, 1995.

SANO, Hironobu. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro**: os conselhos de secretários estaduais. 2008. 308f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

SOUZA, Celina. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. In: XXIV ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), Anais. Petrópolis, out. 1999. p. 1- 27.

WRIGHT, Deil. S. **Understanding intergovernmental relations**. California: Books/Cole, 1988.

Enviado em: 07/julho/2018

Aprovado em: 16/agosto/2018