

Federalismo e políticas de formação docente: implicações do PAR em municípios do Pará e Rio Grande do Norte

Federalism and teacher training policies: implications of the PAR in municipalities of Pará and Rio Grande do Norte

Federalismo y políticas de formación docente: implicaciones del PAR en los municipios de Pará y Rio Grande do Norte

Maria Goretti Cabral Barbalho*¹, Odete da Cruz Mendes**²

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

**Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém-PA, Brasil

Resumo

O texto integra a pesquisa nacional “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): Um estudo em municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2011 - OBEDUC/CAPES”, destacando a dimensão 2 - formação docente em municípios de Rio Grande do Norte e Pará, Brasil. O objetivo foi identificar as implicações do PAR na formação de professores em municípios dos dois estados, com relação às questões político-administrativas decorrentes do federalismo. A metodologia consta de análise documental e entrevista. O trabalho aborda as competências dos entes federados em relação às ações de formação de professores no PAR, as configurações do federalismo e o sentido deste no PDE/Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação. A pesquisa revelou que o modelo de federalismo brasileiro se deve ao Processo Constituinte de 1988, combinando descentralização de poder com a histórica primazia do papel regulador e indutor do governo central. Como plano estratégico de caráter plurianual e multidimensional o PAR propiciaria o regime de colaboração, rompendo com a histórica descontinuidade das políticas. No entanto, ainda que a implementação das ações de formação docente em municípios do Pará e Rio Grande do Norte tenham experimentado o regime de colaboração, ora mais e ora menos visível, verificou-se as nuances do federalismo brasileiro próprios da diretriz administrativo-financeira descentralizada e gerencial, com características que denotam uma dependência da União, principalmente em relação ao financiamento que continua centralizado no nível federal.

Palavras-chave: Federalismo e regime de colaboração, Plano de ações articuladas (PAR), Política de formação de professores.

Abstract

The text is part of the national survey “Evaluation of the Articulated Actions Plan (PAR): A study in municipalities of the states of Rio Grande do Norte, Pará and Minas Gerais, from 2007 to 2011 - OBEDUC / CAPES”, highlighting the dimension 2 - teacher training in the municipalities of Rio Grande do Norte and Pará (Brazil). The aim was to identify the implications of PAR on teacher training in municipalities of the two states, regarding the political-administrative issues arising from federalism. The methodology consists of documentary analysis and interview. The paper deals with the competences of the federated entities related to the

1 Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora associada da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: goretti_cabral@yahoo.com.br

2 Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Licenciada em Pedagogia pela Universidade Federal do Pará. Professora Adjunta da Universidade Federal do Pará. E-mail: ocm@ufpa.br

Financiamento: OBEDUC/CAPES

actions of teacher training in the PAR, the configurations of federalism and its meaning in the PDE/Committed Goals Plan All for Education. The research revealed that the model of Brazilian federalism is due to the Constituent Process of 1988, combining decentralization of power with the historical primacy of the regulatory and inductive role of the central government. As a strategic plan of multi-annual and multidimensional nature, the PAR would foster the collaboration project, breaking with the historical discontinuity of policies. However, although the implementation of educational training actions in municipalities of Pará and Rio Grande do Norte have experienced the collaboration project, it was possible to identify the nuances of Brazilian federalism that are proper of the decentralized and managerial administrative-financial guideline with characteristics that denote a dependence of the Union, mainly in relation to the financing that remains centralized at the federal level.

Keywords: Federalism and collaboration project, Articulated actions plan (PAR), Teacher training policy.

Resumen

El texto integra la investigación nacional Evaluación del Plan de Acciones Articuladas (PAR): Un estudio en los municipios de Rio Grande do Norte, Pará y Minas Gerais, en el período de 2007 a 2011 - OBEDUC/CAPES, destacando la dimensión 2 – formación docente en los municipios de Rio Grande do Norte y Pará, Brasil. El objetivo fue identificar las implicaciones del PAR en la formación de profesores en los municipios de los dos estados, con relación a las cuestiones político-administrativas resultantes del federalismo. La metodología emplea análisis documental y entrevistas. El trabajo aborda las competencias de los entes federados en relación a las acciones de formación de profesores en el PAR, las configuraciones del federalismo y el sentido de este en el PDE/Plan de Metas Compromisos Todos por la Educación. El estudio reveló que el modelo de federalismo brasileño es resultado del Proceso Constituyente de 1988, ya que combina descentralización de poder con la histórica primacía del papel regulador e inductor del gobierno central. Como plano estratégico de carácter plurianual y multidimensional el PAR propiciaría el régimen de colaboración, rompiendo con la histórica discontinuidad de las políticas. Sin embargo, aunque la implementación de las acciones de formación docente en municipios de Pará y RN haya experimentado ese régimen de colaboración, en unas ocasiones más y en otras menos, fueron confirmados matices del federalismo brasileño propios de la directriz administrativo-financiera descentralizada y gerencial, con características que denotan una dependencia de la “União”, principalmente en relación a la financiación que continua centralizada a nivel federal.

Palabras-clave: Federalismo y régimen de colaboración, Plan de acciones articuladas (PAR), Política de formación de profesores.

Introdução

A formação de professores como tema de estudo vem se apresentando como um campo que inclui debates sobre as mais variadas vertentes, principalmente a partir das últimas reformas educacionais. A vasta produção acadêmico-científica sinaliza, dentre outras, para as questões que polemizam as medidas oficiais declaradas nas políticas de formação docente, as quais são implementadas em conformidade com orientações emanadas dos organismos multilaterais, conduzidas sob a lógica das competências e, ao mesmo tempo, formulam pressupostos assentam-se em diretrizes técnico-instrumentais em detrimento de processos formativos mais amplos que tenham a profissionalização e a pesquisa como princípios.

O projeto reformista que delineou as iniciativas de educação no governo de FHC continuou, com algumas rupturas, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva e a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE e, concomitantemente, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação - PMCTPE, oficialmente regulamentado pelo Decreto nº 6.094/2007, pactuado com a classe empresarial do país, passou a definir a educação, incluindo ações de formação docente.

O Plano de Ações Articuladas (PAR), concebido como a ferramenta de materialidade do PDE/PMCTPE organiza a educação em quatro dimensões e, estas com indicadores que conformam diagnósticos e demandam ações, subações e estratégias para aperfeiçoamento das redes de ensino. O discurso de assistência técnica e/ou financeiras por parte da União nas áreas deficitárias – sinalizadas pela pontuação atribuída aos indicadores educacionais, nas respectivas dimensões da educação – criou expectativas no âmbito dos estados e municípios de modo que a adesão ao PAR por estes ocorreu de forma unânime e sem resistência, ainda que eles sejam condicionados ao cumprimento das metas estabelecidas pela referida política, tendo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB como parâmetro.

Investigar acerca das implicações do Plano de Ações Articuladas (PAR) na formação docente, tendo em vista o aperfeiçoamento das redes de ensino em municípios do Pará e Rio Grande do Norte permite, talvez, socializar, a partir desse estudo, experiências similares entre as regiões norte e nordeste do Brasil, ainda que resguardem singularidades entre si e, ao mesmo tempo diversas em relação às demais regiões do país.

Com o objetivo de analisar as implicações do PAR na formação de professores nos dois estados – com foco nas questões político-administrativas decorrentes do federalismo – adotou-se como metodologia a análise documental e a entrevista semiestruturada, aplicada aos sujeitos mais diretamente envolvidos na organização e implementação da primeira edição do PAR em cinco municípios do Rio Grande do Norte e em cinco municípios do Pará. Os depoimentos decorrentes das referidas entrevistas estão identificados no texto em forma de códigos formados por letras maiúsculas do alfabeto e numerais indo-arábicos, obedecendo o critério da pesquisa nacional – sigla do estado, número do município da amostra dos dados da pesquisa de 01 a 05, a sigla de informante (INF) seguida da ordem do entrevistado entre os que participaram da entrevista e a inicial da palavra pergunta (P) seguida da numeração de 45 a 54 que focaliza a formação docente dentre as 86 perguntas que deram origem aos depoimentos.

Considerando os descritores elaborados no domínio da pesquisa OBEDUC/PAR, tomou-se como dimensões de análises o federalismo e o regime de colaboração, a partir das quais se buscou identificar quais as competências, nesse caso, dos municípios e União, sobre as ações de formação docente no período de 2007 a 2011 – contexto da primeira edição do PAR que estes assumiram e, em que medida efetivaram-se as referidas competências na implementação dos processos formativos.

Ainda que o PDE/Plano de Metas seja justificado pela indução de políticas por meio do novo regime de colaboração é preciso analisar os limites deste em função do desenho federalista brasileiro e dos entraves das políticas locais. Corroborando com essa compreensão os estudos de Gatti, Barreto e André (2011) para quem as políticas de formação docente se circunscrevem pelo caráter histórico, de modo a contextualizá-las dentro do âmbito das práticas contraditórias em que elas ocorrem.

A estrutura do texto propriamente dito consta desta introdução, das considerações finais e mais dois subtópicos. O primeiro aborda a constituição do Estado

e as configurações do federalismo, tendo em vista os desdobramentos do regime de colaboração e as competências dos entes federados para a oferta das políticas educacionais. O segundo situa o objeto de estudo – o Plano de Ações Articuladas (PAR) –, no contexto do PDE/Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação, considerando as competências dos entes federados, analisando a organização da educação nos documentos de PDE/PAR, evidenciando as particularidades dos municípios do PA e RN em diálogo com os depoimentos de técnicos e gestores das Secretarias Municipais de Educação das respectivas redes municipais, trazendo as inferências acerca das experiências analisadas.

Estado, federalismo e políticas sociais: a configuração das políticas públicas educacionais

O Estado é a instituição político-administrativa segundo a qual as políticas públicas ganham visibilidade, pois para Azevedo (2004) as políticas públicas são o “Estado em ação”.

Para Bresser Pereira (2017), os conceitos de Estado, sociedade civil, classes e coalizões de classes são conceitos políticos com imbricações no quadro da revolução capitalista que tende a acontecer em cada país. No entanto, essa leitura de Estado está situada numa concepção minimalista de estado, apresentando-se acima da sociedade e com implicações para a oferta das políticas sociais, pois,

É a instituição organizacional e normativa dotada de poder coercitivo. É, por um lado, a ordem jurídica à qual cabe o papel de coordenar e regular toda a atividade social, e, por outro, o aparelho formado por oficiais públicos (políticos, burocratas e militares) dotados do poder exclusivo e extroverso de legislar e tributar. (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 163).

Segundo a teoria do direito público, nas conformações do Estado democrático de Direito, o mesmo Estado é visto como uma instituição política que não se resume coercitivamente a tributar, mas, ainda que contraditoriamente, a distribuir e redistribuir os recursos em forma de políticas públicas. Tais prerrogativas decorrem da história constitucional brasileira sob as bases do federalismo por meio do qual “o poder decorrente da soberania distribui, no ato da promulgação da Constituição, competências entre os entes da Federação [...] sem subordinação a nenhum outro ente” (HENRIQUES, 2013, p. 15).

O significado etimológico do termo “federalismo” se remete ao vocábulo *foedus*, que no latim, significa “contrato”. “A palavra é utilizada para descrever acordos formais e contratos entre Estados, através dos quais os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua” (RODDEN, 2005, p. 17).

Importante esclarecer que a definição do Estado Federativo que demarcou o Estado-Nação brasileiro circunscrita desde a Constituição Federal de 1891, ainda que formalmente tenha dado importante passo na política social, seus resultados efetivos não foram suficientes devido à conjuntura política daquele momento. Anos depois, se observou maior centralização ainda que pontuais evoluções ocorressem, pois

A partir de então, a evolução histórica da estrutura tributária nacional, particularmente no que diz respeito à distribuição das competências exclusivas, caracterizou-se por mudanças lentas e graduais, sendo as maiores rupturas

operadas pela centralização da Reforma Tributária do regime militar (1965-68) e, no período seguinte, a descentralização fiscal da Constituição de 1988 (VARSANO, 1996; AFFONSO, 1999 apud ARRETCHE, 2004, p. 18).

No entanto, nos propósitos deste trabalho, a discussão acerca do federalismo orienta-se no sentido de propor reflexões sobre o desenho que o Estado assumiu a partir dos anos de 1990, quando as orientações da reforma preconizaram a redefinição do papel desse mesmo estado com consequências para a oferta das políticas sociais. Cabral Neto, Castro e Barbalho (2014, p. 42) argumentam que

O modelo de federalismo adotado pelo Brasil vem, ao longo de sua constituição histórica, assumindo diferentes formas legais e institucionais, na perspectiva de construir mecanismos para a redução das desigualdades regionais, que se constitui em uma das funções dessa forma de organização do estado. Embora tenha havido, no país, algumas mudanças no quadro das disparidades regionais nas últimas décadas, elas estão presentes em todas as áreas, inclusive, na educação, comprovada nas estatísticas oficiais.

Assim, procuramos situar o processo particular de descentralização político-administrativa preconizada na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e suas implicações nas políticas educacionais por meio das competências dos entes federados envolvidos nas políticas públicas. Esse debate em torno da descentralização como questão central, tratado pela Constituição Federal de 1988, não se deu por acaso, mas pelas experiências de um legado que a história da Ditadura Militar nos deixou – a centralização. Por isso, segundo Araujo (2014, p. 60),

[...] o modelo de federalismo brasileiro está inserido nas denominadas “soluções de compromisso”, tão características das formulações que emergem do processo constituinte de 1988, e é uma combinação entre o desejo de descentralização de poder e a histórica primazia do papel regulador e indutor do poder central em nosso país.

No entendimento de Arretche (2002), a recuperação do pacto federativo se deu pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), colocando na cena política o debate por maior cidadania, promovendo normativamente uma inovação no campo da organização político-administrativa das políticas públicas, incluindo a educação – já que, por ineditismo da Carta Magna, os municípios foram elevados à condição de entes federados, gozando de inúmeras prerrogativas, inclusive de autonomia para organizar seus sistemas desde que sob a forma de colaboração. Nestes termos,

Os fundamentos atuais do Estado Federativo brasileiro estão determinados no art. 3º da Constituição Federal de 1988, obedecendo a uma matriz cooperativa de repartição de competências, em que coexistem competências concorrentes e comuns entre as unidades federativas, tanto nos aspectos legislativos, quanto nos aspectos administrativos e tributários. (CABRAL NETO; CASTRO; BARBALHO, 2014, p. 52).

Se por um lado, houve significativo avanço a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) ao formalizar a descentralização do poder indutor da União, por outro, as reformas circunscritas na administração pública produzidas no contexto dos anos de 1990 retrocederam tais avanços por meio do redirecionamento do papel do Estado, tornando-se mais avaliador e regulador do que financiador das políticas, com consequências a partir de duas orientações:

Uma é a vinculação à preocupação com o ajuste fiscal, o qual aparentemente motivou a apresentação dessa reforma e que marcou mais fortemente os debates. Tratava-se de diminuir os gastos com pessoal [...]. A outra grande linha da reforma administrativa é resultado, em grande medida [...] nas ações constitucionais capazes de flexibilizar a administração pública e assim criar um novo modelo de organização burocrática, a administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1998 apud ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 61-62).

No aspecto de ajuste fiscal, as medidas decorrentes da reforma sob o “mote” da descentralização ressignificaram o papel do Estado, pois ainda que o discurso seja de que os entes subnacionais tenham autonomia de administrar, existem muitas limitações para que haja efetividade a implementação de ações autônomas por parte destes, principalmente dos municípios de baixa arrecadação.

Direcionando o debate para o Regime de Colaboração para a educação, verificamos que existem vários fatores que influenciam de certa forma as políticas educacionais no Brasil, pois a dinâmica do federalismo tem implicações na relação dos entes federados quanto à definição e oferta dessas políticas. De acordo com Abrúcio:

O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos. Isso porque o processo de decisão e sua base de legitimação são distintos [...]. (ABRÚCIO, 2010, p. 41).

Na área da educação, o federalismo tem como elemento fundante o Regime de Colaboração, pois este “[...] foi o conceito e a estratégia dispostos na Constituição Federal de 1988 para dar conta do novo desenho federativo ali redigido” (CURY, 2011, p. 3) sem o qual não há como esperar uma efetividade no âmbito dos sistemas de ensino.

Ainda que não haja uma fórmula que oriente um funcionamento comum do Regime de Colaboração das federações que o adotam, por inúmeras razões, destacando-se as suas heterogeneidades bem como as suas diferentes trajetórias históricas, neste texto trataremos de adequar o debate para a realidade brasileira, considerando alguns de seus princípios e enfatizando a articulação entre autonomia e interdependência dos entes federados no tratamento da educação, conforme explicitado na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDBEN 9.394/96 e na Lei do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007.

De acordo com Abrúcio (2010), existem princípios essenciais para as federações dentre os quais destacamos os dois primeiros:

O primeiro é a compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes, o que supõe a existência de pelo menos dois níveis de governo autônomos e a necessidade de cooperação intergovernamental e de ações voltadas à integração nacional. Em segundo lugar, é preciso garantir os direitos federativos, por intermédio da Constituição e de sua interpretação [...] que garantam aos pactuantes (governo federal e governos subnacionais) três coisas: sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e, em muitas ocasiões, decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental. (ABRÚCIO, 2010, p. 41).

A interdependência dos entes federados deve garantir, portanto, a redução das assimetrias sociais e econômicas, ter representação política, deliberar e decidir

assuntos que estejam também trabalhando mutuamente porque muitos problemas que surgem não podem ser todos resolvidos por uma única esfera de governo, principalmente quando se pensa nos municípios com baixo poder de arrecadação. Tanto a autonomia como a interdependência devem ser voltadas para uma integração nacional. E, nesse aspecto, o governo federal assim como os governos subnacionais podem criar arenas institucionais para assegurar os aspectos como de representação política, controle para deliberação entre outros assuntos intergovernamentais.

Importante chamar atenção para a importância que o federalismo assume na orientação da gestão da educação por meio da descentralização na medida em que

[...] na atual situação vigora, em maior ou menor medida, uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais, de modo que toda ação federal tem de levar isso em conta. (ABRUCIO, 2010, p.49).

Observa-se, entretanto, que ainda que constitucionalmente a descentralização impulse a gestão financeira de forma compartilhada e democrática, na prática, isso não ocorre, ficando a União com a maior parcela de recursos. Essa desigualdade dos municípios na questão financeira, política e administrativa em relação à União os tornam profundamente dependentes, tendo assim as suas autonomias fragilizadas (ABRUCIO, 2010). Nessa perspectiva,

A conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo. Existe um paradoxo federativo na situação: quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas. (ABRUCIO, 2010, p. 47).

Tais assertivas corroboram para pensar a importância do Regime de Colaboração na efetivação das políticas públicas, lembrando que a elevação dos municípios a entes federados pelo ineditismo da Constituição Federal de 1988 foi um passo que merece destaque na história da educação, mas a inexistência do processo colaborativo implica na permanência da autonomia frágil que a história tem registrado, resultando num crescimento de concorrência entre estados e municípios no que se refere à oferta de ensino, iniciando uma disputa territorial em torno, por exemplo, do número de alunos matriculados em suas redes, pois

Apesar da previsão constitucional de um regime de colaboração, o desenvolvimento do ensino básico deu-se, historicamente, de maneira descentralizada, pautando-se não pela cooperação, mas pelo exercício da autonomia, por meio da qual cada ente federativo desenvolveu sua própria rede. O resultado foi a concorrência entre redes estaduais e municipais de ensino, disputando alunos no mesmo território. Transformar esse legado é um dos maiores desafios do regime de colaboração. (FRANZESE, 2011, p. 05).

A complementação prevista no artigo 211 da Constituição Federal CF/88, assegurando o regime de colaboração para área educacional não inviabiliza a articulação dos entes nas competências comuns ainda que a ação supletiva da União tenha destaque.

[...] o papel da União na coordenação das políticas educacionais, em colaboração com os demais entes federados, permitirá assegurar que as ações não sejam mais discutidas e implementadas isoladamente, mas fazendo parte de um conjunto de políticas articuladas e, por isso, coerentes com o ideal de uma educação emancipadora. (AGUIAR, 2018, p. 20).

No entanto, o novo arranjo de federalismo cooperativo encontra diversos problemas para se efetivar não somente pelos fatores relacionados ao desenho federalista já discutido, mas também por questões de ordem econômica, política e administrativa historicamente experimentadas no país.

Souza (2005) salienta que dentre outros problemas está o fato de o Brasil ter adotado um modelo de federalismo *simétrico* em uma federação *assimétrica*, produzindo um arranjo constitucional que garante igualdade na divisão de poder e de competências entre os entes, porém, as reais condições econômicas e administrativas não são as mesmas para todas as instâncias, devido às enormes desigualdades regionais e sociais existentes na história do federalismo brasileiro. Aliada a isso, está também a falta de clareza sobre a responsabilidade de cada ente federado, produzindo a competição, pois, para Abrúcio:

[...] A opção pelo federalismo significa, em grande medida, uma complexificação tanto do processo decisório como de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva. Tal conformação institucional contém potencialidades democráticas, como a aproximação dos governos de suas comunidades (pela via da descentralização), o respeito às peculiaridades regionais dentro de uma nação e a adoção do princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político. Entretanto, do mesmo modo, podem surgir problemas advindos dessa forma de Estado, como a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo. (ABRÚCIO, 2010, p. 42).

Existem, pelo menos, três níveis ou tipos de competências dos entes federados: as competências privativas que são particulares de cada ente federado, as competências compartilhadas que são aquelas que devem ser exercidas por dois ou três dos entes federados para que ocorra sua efetivação e as competências concorrentes que são aquelas que preveem que todos os entes federados possam atuar sobre um determinado tema ao mesmo tempo. E, nesses níveis, o regime de colaboração para a educação se situa nas competências compartilhadas, definindo as incumbências de cada esfera administrativa com obrigações sobre a oferta da educação básica.

Ainda que de certa forma se possa observar melhorias na coordenação da política de nível federal quanto à redistribuição de recursos, não se pode afirmar que o regime de colaboração funcione de modo eficaz.

A lógica instituída com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, substituído pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, contribuiu, em certa medida, para a distribuição horizontal de competências entre estados e municípios, de acordo com a rede de ensino, tendo a União a incumbência de apoiar financeiramente aqueles que não atingissem o valor mínimo de financiamento, constituindo-se em importantes ações indutores do regime de colaboração (ABRÚCIO, 2010). Ainda que tais medidas tenham

promovido a melhoria na relação intergovernamental, as questões colaborativas não foram mediadas por controles sociais, sendo difícil garantir clareza na aplicação desses fundos, pois “sem essas arenas, os avanços dependerão mais da força de cada ente e haverá pouca capacidade de controlar o fluxo e as consequências do processo decisório [...]” (ABRÚCIO 2010, p. 64).

O regime de colaboração, propagado no Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, por sua vez, justifica uma pretensa tarefa que é elevar a qualidade da educação, saliente que “[...] a melhoria da qualidade da educação básica depende da formação de seus professores, o que decorre diretamente das oportunidades oferecidas aos docentes.” (BRASIL, 2007, p. 10). Especialmente na formação docente, as competências dos entes federados envolvidos estão previstas no PAR. Explicitemos que as referidas competências dos entes federados podem ser compreendidas a partir da chamada descentralização que dinamiza as ações por meio de três vertentes: a administração direta e indireta e os níveis de governo.

A descentralização intergovernamental pode ocorrer (1) por transferência de capacidade fiscal e de poder de decisão na implementação de políticas aos estados e municípios; (2) transferência aos estados e/ou municípios de responsabilidade pela implementação ou gestão de políticas definidas no nível federal. (FARENZENA, 2006 apud MAFASSIOLI; MARCHAND 2011, p. 2).

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação - PMCTPE, concebido como eixo estruturante do PDE, promove as ações de educação em forma de programas por meio do PAR, caracterizando o segundo tipo de transferência, acima mencionada. Isso ocorre tendo em vista que o governo federal descentraliza nos municípios e estados a gestão das políticas que são definidas em âmbito federal – sem diminuir a importância da participação da União – principalmente em relação ao poder de decisão.

[...] Isto não quer dizer que ocorra uma redução na relevância da União frente a estados e municípios, pois a União pode se expandir para papéis normativos, reguladores ou redistributivos, como ocorre com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. (MAFASSIOLI; MARCHAND, 2011, p. 04).

A colaboração entre os sistemas de ensino, no âmbito do planejamento da educação, ocorre, em especial, na elaboração do Plano Nacional de Educação e do Plano de Metas, através do PAR.

O regime de colaboração, entre os entes federados se faz necessário para a implementação do Plano de Metas, conforme a Resolução 29 de 2007, do FNDE (BRASIL, 2007), que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira voluntária a projetos educacionais. A assistência será implementada por meio de programas e ações educacionais e as ações serão realizadas em regime de colaboração com os entes da federação, objetivando contribuir para a melhoria das condições de acesso e permanência e do desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de educação básica.

Na perspectiva de consolidação de um federalismo cooperativo e de assegurar a universalização do ensino obrigatório, no ano de 2007, o então Ministro Fernando Haddad, oficializou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o objetivo de promover uma política nacional de condução e orientação da Educação Básica, envolvendo os três níveis do governo e os diversos setores

da sociedade civil no âmbito dos acordos entre a União e os governos subnacionais. Esse projeto teve inspiração no Movimento Todos Pela Educação, que se justificou pela congregação da sociedade civil, mas se insere no desenho político-ideológico do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). (CAMARGO, RIBEIRO; MENDES, 2016, p. 91).

O PDE tem como base o princípio de colaboração entre os entes federados – governo federal, estados e municípios – sendo o regime de colaboração um dos seus pilares. Todavia, a contrapartida da União aos entes subnacionais é regulamentada/condicionada ao cumprimento das metas e consta em resoluções que orientam seus fins, princípios e implementação.

É necessária a criação de uma rede pública de formação docente em regime de colaboração entre a União e os estados para assegurar o preparo adequado dos professores que irão atuar nas escolas públicas de educação básica.

A formação de professores, a definição da carreira e condições de exercício docente constituem algo que dificilmente pode ser confiado aos municípios. Com efeito, a própria LDB, pelo inciso V do artigo 11, os impede de atuar na formação de professores uma vez que poderão se dedicar a outros níveis de ensino ulteriores ao fundamental “somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1996 apud SAVIANI, 2010, p. 386-387).

Cabe afirmar que a formação docente vem sendo orientada em diferentes documentos oficiais. Suas ações e direcionamentos constam nos planos de educação – com destaque para o Plano Nacional de Educação Lei nº 13.005/14 –, e ainda nas ações em diferentes programas no Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação – PMCTPE.

Competências dos entes federados no desenvolvimento de ações de formação docente no Plano de Ações Articuladas (PAR): o caso do Pará e Rio Grande do Norte

A política de formação de professores que decorreu do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é parte do Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação, regulamentado pelo Decreto Federal nº 6.094 de 20 de abril de 2007, explicitada na seguinte diretriz desse compromisso: “XII Instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação” (BRASIL, 2007a).

Para atender o que prevê a referida diretriz, o governo definiu que a formação de professores será realizada por meio de ações que constam do anexo A do referido decreto, do qual destacamos – como uma das principais ações para a formação inicial – o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica - PARFOR, instituído pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. O referido plano foi incluído na relação constante do anexo supra na segunda edição do PAR, sendo parte da política de formação de professores que se materializa em ações juntamente com outros programas e projetos que, de modo geral, são estabelecidos pelo governo federal e executados pelos estados, Distrito Federal e municípios, bem como por organizações não governamentais.

Ressalte-se, ainda, que existe um amplo debate e reflexões marcadas por controvérsias acerca da política de educação constante no PDE/PMCTPE. E, neste caso, a

política de formação docente, subdividida na área de formação inicial e continuada, é merecedora de críticas, dentre as quais, a ênfase é dada aos processos formativos em programas de educação à distância, modalidade que, ainda, mantém pontos polêmicos.

Os intercâmbios virtuais são, sem dúvida, importantes, assim como o aprendizado (aquisição de conhecimentos) orientado a distância pode ser bem sucedido e é importante. Contudo, o que está em pauta, quando se trata de cursos de formação de professores a distância, não é exatamente a formação de professores para a docência a distância, mas para a docência presencial. (GIOLO, 2008, p. 1228).

A formação de professores é algo complexo, não se limitando à cognição para a aquisição de conhecimentos e habilidades. Em se tratando da formação inicial – como requisito de habilitação ao exercício do magistério –, o processo de formação deverá assegurar, além do desenvolvimento de habilidades e competências, a apropriação de outros saberes e princípios, envolvendo aspectos sociais, culturais, políticos, pedagógicos e humanos pelas mediações com o outro, ficando deficitária pela educação a distância. Já a formação continuada se refere aos processos e às práticas de atualização e de qualificação dos profissionais da educação, podendo ser feita em diferentes percursos, instituições e modalidades. (BRASIL, 1996).

No campo da formação, as reformas políticas aprofundadas na década de 1990 nos legou no contexto normativo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996) que conforma as perspectivas de política de formação de professores às medidas criadas no governo de FHC que foram alinhadas com os propósitos da política neoliberal.

Em seu Art. 62³, a referida Lei traz um potencial avanço educacional. Todavia, decorridos mais de vinte anos da sua vigência, é possível, ainda, identificar a existência de funções docentes sem a devida habilitação atuando nesse nível de ensino de que trata o *caput* do referido artigo, principalmente nas regiões norte e nordeste do país, como pode ser constatado nos dados educacionais dos municípios da amostra dos dois estados.

Se o preceito legal de habilitação de professores exigido pela referida lei alavancou a chamada de um contingente de profissionais a habilitarem-se em curso superior, a mesma lei abriu “brechas” para as formações em cursos na modalidade de Educação a Distância (EAD) e, em consequência temos, por um lado, aqueles que comungam desse ideário de formação por flexibilizar tempos e espaços, permitindo maior acesso ao ensino e, por outro lado, aqueles que acusam a educação a distância de ineficiente, conduzindo a processos de formação frágeis e incompatíveis às finalidades e perfis do professor que se deseja.

No PDE/PAR, se evidencia a importância dos processos de formação a distância, principalmente no que diz respeito à formação continuada. A Universidade Aberta do Brasil - UAB – é um dos principais *locus* de formação.

[...] os entes federados mantêm polos de apoio presencial para acolher professores sem curso superior ou garantir formação continuada aos já graduados. [...] A UAB dialoga, assim, com objetivos do PNE: “Ampliar, a partir da colaboração da União, dos estados e dos municípios, os programas de formação em serviço que

3 Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal. (BRASIL, 1996).

assegurem a todos os professores a possibilidade de adquirir a qualificação mínima exigida pela LDB, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares” e “Desenvolver programas de educação a distância que possam ser utilizados também em cursos semipresenciais modulares, de forma a tornar possível o cumprimento da meta anterior”. (BRASIL, MEC, PDE, 2007a, p. 17, 18).

De acordo com o Manual de Orientações Gerais para Elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (BRASIL/MEC, 2009) as ações do PAR se estruturam em 4 (quatro) dimensões das quais a Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar é a segunda delas na disposição que descreve as dimensões da educação no referido documento. Ela envolve a qualificação dos professores que atuam em creches, pré-escola, ensino fundamental, educação especial, educação em comunidades indígenas, quilombolas e do campo, possuindo habilitação adequada e/ou cursos específicos; existência de processos de formação continuada. As características do PAR como um plano estratégico e de caráter plurianual e multidimensional promove certo consenso acerca da viabilidade do regime de colaboração entre os entes federados acerca das ações de educação, tendo em vista que os entraves principais nesse processo ao longo da história tem na descontinuidade das políticas de governo as justificativas principais.

Ainda que o estudo do PAR tenha revelado uma homogeneidade de orientações acerca da organização da educação nacional e da política de formação inicial e continuada, em âmbito municipal, nos dois estados, existem particularidades com alguns traços de semelhança por estarem localizados em regiões que embora apresentem características próprias no tocante ao aspecto socioeconômico, apresentam problemas parecidos.

No tocante às ações de formação docente, a implementação destas foi marcada, ora mais, ora menos visível, nas conformidades do regime de colaboração. Tal fato pode ser constatado pela pesquisa nos diferentes municípios.

A descrição dos dados de formação docente no PAR dos municípios da amostra de dados no estado do Pará, segundo as demandas sugeridas pelos diagnósticos constantes no Portal do SIMEC (BRASIL, 2008), revelou a necessidade de política de formação docente para os professores das redes municipais. No município de Cametá, por exemplo, “menos de 50% dos professores que atuam na educação infantil e ensino fundamental tinham habilitação em nível superior” (BRASIL, MEC/SIMEC, 2008) e, demandavam assim, por curso de primeira licenciatura, o que veio a ocorrer na universidade e por meio do PARFOR. Em Altamira, apesar de um diagnóstico de quadro de habilitado diferente do de Cametá, também demandou por formação inicial. A esse respeito, um informante dentre os técnicos da Secretaria de Educação de Altamira disse ter sido agraciado com o PARFOR, mas achava importante também ter a UAB como possibilidade:

O PARFOR, nós fomos agraciados, foi um trabalho de parceria município, estado e governo federal a gente teve muitos professores formados pelo PARFOR e que ainda estão em formação [...] com o PARFOR já se criou um gancho pra Universidade Aberta do Brasil, eu achei que na Secretaria já tinha algo assinado da UAB. (PA_Mo2_INF3_RP45.txt).

Segundo um dos informantes, o investimento na formação de professores em Altamira que foi feito na vigência do PAR se revela importante:

Eu vejo o Plano como essa referência. Esse instrumento é realmente importantíssimo que fez com que a gente tivesse registro e também que a gente pudesse pautar as nossas ações [...] da formação dos professores. Da parte do financiamento da educação, inclusive os nossos maiores investimentos do governo federal em nível de infraestruturas e equipamentos, na minha época, foi através do PAR então a gente conseguiu isso, conseguiu viabilizar através de ações que estavam no PAR. (PA_Mo2_INF3_RP46).

Com o PAR, reafirma-se a necessidade de os entes federados investirem na formação inicial, inclusive com uma segunda licenciatura e a formação pedagógica dos bacharéis em atividade na educação básica. Essa assertiva possibilitaria, parcialmente, o regime de colaboração entre os entes federados, em um campo que contribui “[...] para a construção de uma prática docente qualificada e para a afirmação da identidade e da profissionalidade dos docentes” (GATTI, BARRETO e ANDRÉ, 2011, p. 49).

No Quadro 1, abaixo, temos uma demonstração da qualificação das funções docentes em municípios do estado do Pará no recorte temporal da pesquisa, vejamos:

Quadro 1 - Funções docentes por municípios do Pará e a situação de habilitação mínima exigida pela ldb 9.394/96

Total de funções docentes por município da pesquisa e quantidade de professores com formação mínima exigida							
Municípios	Ano	2007			2012		
		Total	Licenciados	Sem licenciatura	Total	Licenciados	Sem licenciatura
Altamira		1.373	734	639	1.737	1.603	134
Barcarena		1.243	662	581	1.178	964	214
Belém		3.348	2.040	1.308	6.564	5.929	635
Castanhal		940	499	441	1.533	981	552
Cametá		2.924	697	2.227	3.371	1.628	1.743

Fonte: BRASIL/MEC/ INEP (2008, 2012).

Verificamos que todos os municípios do estado do Pará, mesmo os que apresentaram um diagnóstico com pontuação⁴ satisfatória na primeira edição do PAR (2007 a 2011), tinham necessidade de habilitar os docentes das redes de ensino, segundo os microdados do Censo (MEC/INEP, 2007; 2012). O município de Belém, que obteve pontuação 3 e 4 nos indicadores de formação inicial, sinalizando um quadro favorável ou satisfatório, foi o que mais cresceu na habilitação do quadro docente no período, passando de 2.040 (duas mil e quarenta) funções com licenciatura, em 2007, para 5.929 (cinco mil, novecentos e vinte e nove), em 2012, que corresponde a um crescimento de 190,63%. No município de Barcarena, observou-se uma redução do número total de funções docentes no período, passando de 1.243, (mil duzentas e quarenta e três) em 2007, para 1.178 (mil cento e setenta e oito) em 2012, cujos dados desta pesquisa não conseguiram explicar, contudo, no tocante à habilitação de professores, Barcarena foi o município que menos evoluiu – 45,62%. De todo

4 Os indicadores por áreas são organizados em quatro níveis de pontuação (1, 2, 3 e 4), indicando: (1) situação crítica, e serão necessárias ações imediatas, além do planejamento de médio e longo prazo para superação dos desafios apontados no diagnóstico da realidade local; (2) situação insuficiente, e serão necessárias ações planejadas de curto, médio e longo prazo para elevar a pontuação nesse indicador; (3) situação favorável, porém o município pode implementar ações para melhorar o seu desempenho, e (4) situação positiva, e não serão necessárias ações imediatas.

modo, todos os municípios tiveram evolução de habilitação das funções docentes de seus quadros no período analisado.

Nos municípios de Mossoró, Acari e São José do Campestre, no RN, também foram observados os indicadores considerados favoráveis ou satisfatórios, com pontuação 3 e 4, o que pode ser entendido como contradição. Embora os licenciados ultrapassassem os 50% dentre os docentes existentes nas redes de ensino – justificativa que levou a não demandar ações na formação de professores ao contrastar com os microdados do Censo (MEC/INEP, 2007) sobre as funções docentes habilitadas entre os anos de 2007 a 2012 – verificou-se que esses municípios tinham um percentual de professores sem habilitação e, embora menor que nos municípios do Pará, também necessitavam de formação/habilitação.

No que se refere à formação continuada de professores como uma subárea dessa dimensão, a pesquisa permitiu a obtenção de dados significativos para compreender a dinâmica da política nos municípios da amostra no estado do Rio Grande do Norte e Pará. Em Belém o processo formativo – preferencialmente a formação continuada docente – considerou a colaboração entre o governo federal e o municipal. Vejamos:

Eu posso dizer que não só o município, o município e o MEC. Esses grandes parceiros. Com essa parceria houve a possibilidade das formações continuadas. Nós tivemos aí, trabalhando com os professores do sexto ao nono ano, língua portuguesa, que era uma das deficiências e cobrança dos professores. O investimento havia da educação infantil ao quinto ano e do sexto ao nono ano e como seria essa formação com os professores? Então, a priori, os professores de língua portuguesa e matemática tiveram formação através do programa Gestar por mais ou menos oito meses de programa e depois que terminou a secretaria continuou fazendo as formações. (PA_Mo2_INF5_RP49).

No município de Natal, por exemplo, pode ser observado que no Plano Municipal de Educação/2005 está indicada a sua adesão à política nacional, oriunda do MEC, segundo a qual “[...] até 2010 ninguém podia estar na rede, em sala de aula sem a formação.” (RN_Mo1_INFo4_P47), a despeito de na rede municipal de ensino 92,1% dos professores serem graduados.

Em Riachuelo o regime de colaboração pode ser evidenciado no âmbito do financiamento, visto que “[...] 60% que a prefeitura arcava. [...]. Era dos 40% do FUNDEB. Porque os 60% era folha de pagamento, aí ficava os 40% pra manutenção da educação e outra parte pra formação” (RN_Mo3_INFo2_P46). Já no município de São José do Campestre “não houve demanda para formação inicial em todo o ensino fundamental” (RN_Mo5_INFo1_P46).

As bases do regime de colaboração no federalismo brasileiro quanto à formação de professores encontram-se no: “[...] no art. 4º do Decreto nº 6.755/2009, que instituiu o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, destaca que o regime de colaboração deve processar-se na articulação dos entes federados por meio da criação de Fóruns Estaduais Permanentes e de ações e programas específicos do MEC (BRASIL, 2009)”. Foi nessa perspectiva que se consolidou o Plano de Ações Articuladas (2007-2011), nos estados, municípios e Distrito Federal por meio da assinatura de um *termo de adesão*.

Verifica-se no município de Natal a existência de uma política de formação continuada de professores que, entre outros feitos, criou um espaço físico específico – o Centro Municipal de Referência em Educação Aluizio Alves – CEMURE, destinado

ao desenvolvimento de ações de formação continuada. Nessa dimensão, o regime de colaboração se consolidava na medida em que o município realizava determinadas ações com recursos financeiros próprios e, outras, contavam com a contrapartida financeira e técnica do MEC (FNDE). A formação continuada contemplava coordenadores pedagógicos e professores.

A formação continuada de professores em Riachuelo consistia de semanas pedagógicas, GESTAR I e II e o Escola Ativa, decorrentes de uma oferta restrita de cursos emanados do MEC-PROINFO, Atendimento Educacional Especializado e o Pro-Infantil que de acordo com o Informante: “essa formação continuada nós sempre tivemos através [...] semanas pedagógicas, tivemos o GESTAR também, tivemos a Escola Ativa. [...] e atualmente temos o PNAIC que é o Plano Nacional de Alfabetização na Idade Certa. [...]” (RN_Mo4_INF03_P50).

São José do Campestre, igualmente, realizava ações pertinentes a essa dimensão, com a assistência técnica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e com o apoio da Secretaria Estadual de Educação. Algumas ações de formação continuada para os professores da rede de ensino eram promovidas na modalidade a distância, conforme a informação prestada: “[...] eu me lembro bem da Plataforma Freire, dos cursos de capacitação oferecidos pela secretaria do estado [...]” (RN_Mo5_INF03_P50).

Em Acari, “Quanto à formação continuada não tinha para atender à educação especial. [Mas a educação do campo e educação especial, foram oferecidas até 2011]. Tinha cursos. Tinha cursos sim que atendiam a essa demanda; a gente fazia até inscrição lá no PAR” (RN_Mo3_INF01_P53).

Inferimos, diante das análises apresentadas, que os municípios de Natal, Mossoró, Acari, Riachuelo e São José do Campestre, na implementação do PAR (2007-2011), desenvolveram um modelo de regime de colaboração que apresentou algumas nuances do federalismo brasileiro, isto é, uma diretriz administrativo-financeira descentralizada e gerencial, com características que denotam uma dependência da União, principalmente, no referente às fontes de financiamento, advindas do Estado nacional, conforme define a divisão fiscal dos recursos. Ainda assim, é possível afirmar que o Plano de Ações Articuladas é um instrumento importante para organizar a cooperação da União com os demais entes federados, e mesmo que não seja o melhor instrumento para tal ação, é a forma de colaboração que se tem hoje (SCHNEIDER, 2014). Vale lembrar que o PAR vem induzindo as ações de educação nos vários aspectos, permitindo aperfeiçoar a gestão, as práticas pedagógicas e a avaliação, cabendo avaliar o sentido que assume essa indução.

Considerações finais

As políticas de expansão da formação têm sido pautadas em orientações observando-se a demanda global por profissionais qualificados requeridos pelos diversos setores da economia. Considerando esse contexto, é possível observar que a política educacional brasileira, acompanhando uma tendência mundial, tem buscado expandir os cursos de formação docente, assegurando que os professores que atuarão em todos os níveis e modalidades de ensino tenham formação em curso superior. Esse processo é impulsionado pelas demandas do mercado de trabalho decorrentes dos interesses do capital.

Nessa lógica, ao longo das últimas décadas, a política educacional brasileira, particularmente a desenvolvida pelo MEC, tem exercido importante função na formação de professores da educação básica. Todavia, a despeito da matéria da formação do professor compor a agenda governamental no âmbito das políticas públicas brasileiras, e de se ter o reconhecimento de que os governos tenham investido na expansão dos cursos, a questão que se coloca é sobre a qualidade da formação que é feita, geralmente de forma aligeirada ou em programas de educação à distância, bem como sobre a persistência de um número significativo de professores em exercício da função sem a devida formação.

O desenho do federalismo brasileiro que constitui o pilar de sustentação do regime de colaboração nas políticas públicas não tem logrado êxito no campo educacional, ainda que a teoria do direito público nas conformações do Estado Democrático de Direito, por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988, que referenda os marcos regulatórios nesse campo assegure as competências dos entes Federados nessa matéria.

Partindo-se do entendimento de que o regime de colaboração não comporta relações de hierarquias entre os entes federados e que está calcado na ideia de relação entre iguais, é possível observar o contraditório desse discurso no âmbito do PAR analisado, pois segundo dados das entrevistas a dependência dos municípios em relação à União continua, notadamente, na disponibilidade de recursos financeiros para realizar construções e adquirir equipamentos para aparelhar pedagogicamente as escalas da Educação Básica. Esse fato pode ser também evidenciado pelas análises do documento do PAR (2007-2011) dos municípios pesquisados pela existência de ações não realizadas cuja justificativa para inviabilidade destas foi a inexistência da contrapartida financeira de União. (CASTRO et al, 2017).

Ainda que a implementação das ações de formação docente em municípios do Pará e RN tenham experimentado o regime de colaboração, ora mais e ora menos visível, verificou-se as nuances do federalismo brasileiro próprios da diretriz administrativo-financeira descentralizada e gerencial, com características que denotam uma dependência dos entes subnacionais em relação à União, principalmente em relação ao financiamento que continua centralizado no nível federal. Por isso, o PAR, como plano estratégico de caráter plurianual e multidimensional – características que geraram a expectativa de um possível regime de colaboração porque potencialmente superaria a histórica descontinuidade das políticas de governo – já apresenta sinais de impotência, ainda que não seja possível negar a importância dessa ferramenta.

Referências

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

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: KONRAD, 1998.

AGUIAR, Marcia Angela da S. Relato da resistência à instituição da BNCC pelo Conselho Nacional de Educação mediante pedido de vista e declarações de votos. In: AGUIAR, Marcia Angela da S.; DOURADO, Luiz Fernandes (Orgs.). **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas**. Recife: ANPAE, 2018, p.8-59. Disponível em < <http://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/4-Publicacoes/BNCC-VERSAO-FINAL.pdf> > Acesso em 12/jun/2018.

ARAÚJO, Luiz. O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação. In: **Jornal de Políticas Educacionais**. Nº 16 | julho-dezembro de 2014 | PP. 59–65. Disponível em < http://www.jpe.ufpr.br/n16_6.pdf. Acesso em 12/mai/2018.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. In: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v23n80/12922.pdf>> Acesso em: 08/mai/2018.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(2) 2004, p.17-26. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf> > Acesso em: 20/mai/2018.

ACARI/RN. **Entrevista produzida pelo grupo de estudos**. Realizada no dia 10 de agosto de 2015. Áudio-Transcrição. Acari-RN: 2015.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BARCARENA/PA. **Entrevista produzida pelo grupo de estudo**. Realizada no dia 06 de setembro de 2015.

BARCARENAPA. **Entrevista produzida pelo grupo de estudo**. Realizada no dia 23 de abril de 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Consulta ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun 2018.

BRASIL. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 12/jun/2018.

BRASIL. MEC. **Orientações Gerais para Elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios**. Brasília/DF, novembro de 2009. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5695-manual-elaboracao-par&Itemid=30192> Acesso em: 20/ mai/2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Seção 1, no dia de 23 de dezembro de 1996. Disponível em: <www.ufrpe.br/download.php?Endarquivo=noticias/4248_LDB.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.094/2007, 27 de Abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Dia 25 de abril de 2007a, p. 5. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 mai 2018.

BRASIL. **Relatório Público do Município de Altamira do Estado do PA**. Brasília, DF: MEC/SIMEC, 2008. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=indicador&ordem=7&inuid=1625&itrid=2&est=PA&mun=Altamira&municod=1501402&estuf=PA>>. Acesso em: 15 jan 2018.

BRASIL. **Relatório Público do Município de Barcarena do Estado do PA**. Brasília, DF: MEC/SIMEC, 2008. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=indicador&ordem=7&inuid=1625&itrid=2&est=PA&mun=Barcarena&municod=1501402&estuf=PA>. Acesso em: 15 jan 2018.

BRASIL. **Relatório Público do Município de Belém do Estado do PA**. Brasília, DF: MEC/SIMEC, 2008. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=indicador&ordem=7&inuid=1625&itrid=2&est=PA&mun=Belem&municod=1501402&estuf=PA>>. Acesso em: 15 jan 2018.

BRASIL. **Relatório Público do Município de Cametá do Estado do PA**. Brasília, DF: MEC/SIMEC, 2008. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=indicador&ordem=7&inuid=1625&itrid=2&est=PA&mun=Cameta&municod=1501402&estuf=PA>>. Acesso em: 15 jan 2018.

BRASIL. **Relatório Público do Município de Castanhal do Estado do PA**. Brasília, DF: MEC/SIMEC, 2008. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=indicador&ordem=7&inuid=1625&itrid=2&est=PA&mun=Castanhal&municod=1501402&estuf=PA>>. Acesso em: 15 jan 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, Estado-Nação e Formas de Intermediação Política. In: **Revista Lua Nova**, São Paulo, 100: 155-185, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n100/1807-0175-ln-100-00155.pdf>>. Acesso em: 03 mar 2018.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; BARBALHO, Maria Goretti Cabral. Federalismo e educação no Brasil: subsídios para o debate. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 42-72, set./dez. 2014.

CAMARGO, Arlete Maria Monte de; RIBEIRO, Maria Edilene Silva; MENDES, Odete da Cruz. Implicações do Plano de Ações Articuladas na formação docente e desempenho escolar – o caso do Pará. In: **RBPAAE** - v. 32, n. 1, p. 089 - 110 jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://seer.ufg.br/index.php/rbpaae/article/view/62669/37752>> Acesso em < 20/abr/2018.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo et al. **Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR)**: um Estudo em Municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no Período de 2007 a 2012 - Relatório Final do Estado do Rio Grande do Norte – Análise das Entrevistas por Dimensão. Natal: UFRN, 2017. 151 p.

CURY, Roberto Jamil. Regime de colaboração. In: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) - CONGRESSO INTERNACIONAL EDUCAÇÃO: UMA AGENDA URGENTE/Brasília. Disponível em: < https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/o2_regimecolaboracao.pdf > Acesso em 08/mai/2018.

FRANZESE, Cibele. Desafios para a educação/Regime de colaboração. In: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) - CONGRESSO INTERNACIONAL EDUCAÇÃO: UMA AGENDA URGENTE. Brasília, 2011. Disponível em < https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/o2_regimecolaboracao.pdf > Acesso em 08/mai/2018.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmaz de Afonso. **Políticas docentes no Brasil**: um estado da arte. Brasília: UNESCO, 2011. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002121/212183por.pdf>> Acesso em: 03/mar/2018.

GILO, Jaime. A educação a distância e a formação de professores. In: **Revista Educ. Soc.**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1211-1234, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a13.pdf>>. Acesso em: 20/ jun/2018.

HENRIQUES, Elcio Fiori. **A autonomia financeira dos Estados no federalismo brasileiro** – a alteração de competências tributárias estaduais em face da Cláusula Pétrea. 2013. 55p. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-16092016-120934/publico/TESE_FINAL_ELCIO_FIORI_HENRIQUES_RESUMIDA.pdf>. Acesso em: 20/ jun/ 2018.

MAFISSOLI, Andréia da Silva; MARCHAND, Patrícia Souza. Plano de ações Articuladas: Competências dos entes federados na sua implementação. SIMPÓSIO BRASILEIRO, 25, 2011, São Paulo; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAE, 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0057.pdf>> Acesso em: 14/abr./2018.

NATAL/RN. **Entrevista produzida pelo grupo de estudos**. Realizada no dia 10 de agosto de 2015. Áudio-Transcrição. Natal-RN: 2015.

RIACHUELO/RN. **Entrevista produzida pelo grupo de estudos**. Realizada no dia 16 de setembro de 2015. Áudio-Transcrição. Acari-RN: 2015.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: Sobre significados e medidas. In: **Revista de Sociologia e Política**, nº 24: p. 9-27, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/ao3n24.pdf>>. Acesso em: 14 jun 2018.

SÃO JOSÉ DO CAMPESTRE/RN. **Entrevista produzida pelo grupo de estudos**. Realizada no dia 20 de setembro de 2015. Áudio-Transcrição. Acari-RN: 2015.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. In: **Revista Brasileira de Educação** v. 15 n. 44 maio/ago. 2010, p. 386-387. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>>. Acesso em: 18 jun 2018.

SCHNEIDER, Gabriela. **As ações do governo federal no âmbito das condições materiais e estruturais da escola**: uma problematização a partir do conceito de justiça social. 2014. 245 f. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/ao8n24.pdf> > Acesso em: 11/mar/2018.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (Undime); CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO (Consed). - Parceiros realizadores. Documento do CONGRESSO INTERNACIONAL EDUCAÇÃO: UMA AGENDA URGENTE. Brasília. Disponível em: < https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/o2_regimecolaboracao.pdf > Acesso em 08/mai/2018.

Enviado em: 07/julho/2018

Aprovado em: 17/agosto/2018