

# **POSSIBILIDADES À QUALIDADE DA OFERTA EDUCACIONAL: A QUESTÃO FEDERATIVA EM ANÁLISE**

## **POSSIBILITIES TO QUALITY OF TEACHING: FEDERAL SYSTEM IN ANALYSES**

Luciana Teofilo Santana\*

### **RESUMO**

O presente artigo comunica uma pesquisa de natureza teórica documental, que apresenta o movimento recente de articulação entre Governo Federal, representado pelo Ministério da Educação, e os demais entes federados, que em colaboração buscam empreender políticas educacionais frente às atuais demandas. Mais especificamente discorrerá sobre a questão federativa no Brasil, com ênfase nos impasses postos ao exercício cooperativo entre os entes federados, e apresentará, ainda, algumas experiências de cooperação, dentre as quais destacamos o Plano de Ações Articuladas (PAR) instrumento do planejamento pelo qual se desenvolve um diagnóstico da situação educacional nas diferentes localidades e em consonância se estabelece ações e subações para as quais são ofertadas assistência técnica e financeira por parte do Governo Federal para os sistemas estaduais e municipais de ensino. Aqui, cooperação federativa é entendida como exercício inerente ao regime federativo, no qual não deve haver sobreposição de poder de um ente federado com relação aos demais, mas sim coordenação de esforços para assunção e divisão de responsabilidades pela oferta de serviços de qualidade às populações, serviços dos quais a educação deve ser entendida essencial. As reflexões, aqui apresentadas, apontam para a importância de implantar medidas com vistas à cooperação entre os entes federados para empreender as políticas educacionais, nas quais os municípios, esferas frágeis de poder, possam se utilizar de programas e ações pré-estabelecidos, no âmbito do governo federal, com a finalidade de elevar seus índices educacionais que devem refletir qualidade de ensino.

**Palavras-chave:** Cooperação Federativa. Políticas Educacionais.

### **ABSTRACT**

This thesis is a research based on documents that analyses the recent movements of coordination between the Brazilian Federal Government, represented by the Ministry of Education, and the Brazilian states and municipalities, which together seek to undertake educational policies given current demands. Specifically, the study turns to the Articulated Action Plan (Plano de Ações Articuladas – PAR), planning instrument by which it's developed a diagnosis of the educational situation in different localities and by mutual agreement it's established actions and subactions for which it's offered technical and financial assistance by the Federal Government to the state and municipality systems of education. This principle is inherent in the federal system in which there should be no overlapping of power of an entity with respect to the other, but

---

\* Mestre em Educação pela Universidade Estadual Paulista – Rio Claro. Professora dos cursos de Graduação e Pós-graduação da Faculdade de Tecnologia, Ciências e Educação (FATECE).  
[lucianateofilo@yahoo.com.br](mailto:lucianateofilo@yahoo.com.br)

coordination of efforts and shared responsibility for the provision of quality services to the population, and education services must be understood to be essential. The analysis is built through the description of the Articulated Action Plan and analysis of the legal framework that establishes and regulates it, and identification and analysis of the concepts that lay the foundation of the planning proposal contained in the PAR. The analyses findings point to the importance of implementing measures towards the cooperation among the actors to undertake educational policies, in which municipalities, fragile spheres of power, can use programs and activities pre-established by the federal government, in order to raise their educational levels reflecting the quality of teaching.

**Keywords:** Federative cooperation. Educational policies in Brazil.

### **A questão federativa no Brasil**

A compreensão da questão federativa no Brasil requer explicitação dos conceitos de Federalismo adotados neste trabalho e, para tanto, buscamos essa conceituação em estudos recentes que o apresenta em uma perspectiva histórica.

A definição do que constitui um Estado Federativo é tecida na literatura no comparativo com o que se configuram os Estados Unitários, entendendo que essas duas formas de organização do Estado se contrapõem. Nos Estados Federativos, diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território. O governo central e os subnacionais são independentes entre si, são atores políticos autônomos, com poder para implementar suas próprias políticas (ARRETCHE, 2002), diferente do que ocorre nos Estados Unitários, onde há concentração de autoridade política no governo central, que também é quem delega autoridade aos governos locais. Como Arretche, Abrucio também aponta a oposição entre o Estado federativo e o Estado unitário:

Enquanto no Estado unitário o governo central é anterior e superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal, nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas, além de ser necessária, em maior ou menor medida, a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões condicionadas à interdependência entre eles. (ABRUCIO, 2010).

Segundo Abrucio (2010), a existência de heterogeneidades em uma nação específica, sejam elas linguísticas, étnicas, socioeconômicas, culturais, políticas, às vezes somadas à grande extensão e à diversidade física de seu território, culminam na

necessidade de se adotar uma forma de governo que concilie a unidade e a diversidade, e o federalismo se apresenta como principal saída para lidar com esse processo.

Assim, federalismo é compreendido como uma forma específica de organização do Estado, fruto não de mera escolha, mas a forma de governo que melhor se apresenta diante de determinações que constituem uma determinada nação.

Nos Estados federais os entes federativos são dotados de competências e responsabilidades por ofertarem determinadas políticas públicas que atendam às demandas sociais e de poder para editar leis em suas esferas de competência. Ocorre que essas competências e responsabilidades incidem sobre o mesmo território e população, daí ser fundamental a cooperação como alternativa aos conflitos entre os referidos entes, à tendência de hierarquização de poderes entre eles e à negação e omissão quanto às responsabilidades compartilhadas, que tendem a ser negligenciadas. Portanto, compatibilizar interesses e competências sobre o financiamento e a proposição das políticas públicas em um regime federativo se constitui um desafio.

Grande parte dos estudos sobre o desafio federativo no Brasil centra a análise na questão do desequilíbrio fiscal, o que se justifica, uma vez que a questão fiscal, em grande medida, determina possibilidades orçamentárias para execução das políticas públicas, e dela muitas vezes decorrem as discrepâncias regionais, sociais e políticas:

O federalismo fiscal desempenha um papel importante quanto ao financiamento das políticas públicas. Na ausência de um modelo de federalismo fiscal que leve na devida conta a interdependência de seus componentes, o financiamento de políticas prioritárias para o desenvolvimento nacional padece de distorções que reduzem a eficácia dessas políticas e comprometem o alcance de seus objetivos, principalmente no que concerne à redução das desigualdades regionais e sociais. (RESENDE, 2010).

A questão fiscal tem, portanto, grande influência em qualquer regime federativo, no qual os recursos fiscais devem ser repartidos entre os entes federados de forma que estes possam dispor dos referidos recursos para financiar políticas que estejam sob suas responsabilidades. Para tanto é necessário buscar equilíbrio entre essas responsabilidades e os recursos disponíveis, o que requer soluções bastante elaboradas.

No Brasil, essa questão se apresenta ainda mais acentuada, pois, como aponta Resende (2010), quanto maiores as disparidade regionais e sociais, maiores as dificuldades para equacionar de maneira equilibrada recursos fiscais frente às responsabilidades dos diferentes entes federados. O desenho de distribuição do bolo tributário no Brasil favorece as disparidades, uma vez que a participação na receita

arrecadada está ligada ao local onde ocorre sua produção. Nesse caso, segundo Resende (2010), a concentração das atividades econômicas modernas em determinadas regiões do país, nesse modelo de distribuição, requer definição e execução de um eficiente regime de transferências intergovernamentais, pois regiões que concentram maior número de bases produtivas terão maior montante de recursos fiscais do que aquelas cujas bases são escassas ou inexistentes.

A busca por um equilíbrio federativo no âmbito fiscal deve, portanto, centrar-se em duas dimensões: a primeira referente à participação dos entes federados na arrecadação e percepção do bolo tributário; e a segunda, relativa às correções das disparidades regionais e sociais, em ação suplementar e redistributiva.

A primeira dimensão, situada em um plano vertical, diz respeito à participação e repartição do bolo tributário entre os entes federados. Os maiores impedimentos ao equilíbrio fiscal, nesse plano, devem-se à concentração e mobilidade espacial das bases tributárias e às exigências e limitações de eficiência da tributação, que conduzem a uma desigual repartição das receitas tributárias. A solução usualmente apresentada para atender à preocupação acima mencionada é partilhar, automaticamente, com os demais entes federados, a receita arrecadada pelo governo federal (ou pelos estados), mediante regras estabelecidas no texto constitucional (REZENDE, 2010).

Em um plano horizontal, no tocante à parcela dos estados ou municípios no montante total de tributos arrecadados, ocorrem desequilíbrios relativos à fragilidade orçamentária na capacidade dos entes federados subnacionais diante de suas responsabilidades de oferta dos serviços públicos. A solução usualmente adotada em regimes federativos é a instituição de um regime de equalização fiscal, que tem por essência “garantir mediante a transferência de recursos do governo federal, que toda e qualquer unidade que integra a federação (estado ou município) disponha de um orçamento capaz de garantir o funcionamento de suas responsabilidades básicas” (RESENDE, 2010, p. 74).

Nesse sentido, um regime de equalização fiscal requer esforços de ajustes verticais e horizontais, de forma a vincular receitas estaduais e municipais aos setores beneficiados, aproximando a repartição de recursos à repartição das demandas por serviços básicos. Os repasses federais devem privilegiar aquelas unidades que não tiverem condições de alcançar o padrão estabelecido, destinando incentivos à cooperação intergovernamental na provisão de serviços de maior complexidade e na realização de investimentos na expansão da rede pública.

Com referência ao financiamento da educação pública no Brasil, assistimos, nas últimas décadas, à implementação de mecanismos que buscaram associar oferta do ensino ao recebimento de recursos, por meio de mudanças nos mecanismos, então vigentes, de vinculação constitucional de impostos fixados pela Constituição Federal. As emendas constitucionais que instituem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), e mais tarde, em substituição a esse primeiro, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) representam tais mecanismos de associação da responsabilidade pela oferta dos serviços e (re)distribuição de recursos para subsidiá-los, contribuindo, em certa medida, para a redução das disparidades regionais, reequacionando a aplicação dos recursos financeiros em educação no país e permitindo, em tese, pelo menos em nível estadual, um compromisso mais equilibrado entre estados e municípios (PINTO, 2000).

Contudo, políticas de equalização fiscal, das quais o Fundef e o Fundeb são exemplos claros, não solucionam por completo os impasses postos ao federalismo, uma vez que não superam as disparidades regionais e não dão conta das questões relativas à qualidade das políticas que passam, também, pela possibilidade de financiamento das mesmas, mas não se esgotam nelas. No entanto, ao discutir os problemas do federalismo brasileiro e as saídas propostas observamos, ainda, ênfase à questão fiscal e seus decorrentes desequilíbrios econômicos, associados à grande extensão territorial, desequilíbrios políticos sociais e as discrepâncias regionais. No entanto, a questão cooperativa vem ganhando destaque crescente nesta análise.

Assim trata-se de alargar o entendimento de que os problemas federativos no Brasil restringem-se à questão fiscal, e que seriam resolvidos apenas por meio de reformas tributárias. Embora reformas dessa natureza possam contribuir para a reestruturação da dinâmica federativa no país, contudo não se esgota aí a problemática que envolve, além da questão fiscal, a capacidade técnica de cada ente federado na assunção das políticas sob sua competência e, que pode ser equacionada de forma cooperada entre esses entes.

No Brasil, nação constituída pela heterogeneidade, como em outros estados federativos, a adoção do federalismo, como forma de governo, significa tornar mais complexo o modo de organização do Estado, uma vez que, conforme Abrucio (2010), cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva, já que compartilham o poder em relações muito mais contratuais do que hierárquicas. É

necessário então, compatibilizar os princípios de autonomia e interdependência, por meio de uma divisão de funções e poderes entre os níveis de governo.

E, diante da referida heterogeneidade e das peculiaridades dessa forma de organização do Estado, indiscutivelmente apresenta-se a necessidade de um pacto no qual responsabilidades devem ser compartilhadas e distribuídas, tal como destaca Abrucio:

O funcionamento de uma federação deriva, em boa medida, do seu próprio sentido etimológico: a palavra vem do latim *foedus*, que significa pacto (ELAZAR, 1987), de tal modo que este arranjo territorial de poder envolve um '[...] acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo'. (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

No mesmo sentido, segundo Valeriano (2010), um dos elementos básicos do federalismo é o princípio contratual, segundo o qual a legitimidade do poder é resultado de pactos, convenções, associações ou contratos entre indivíduos ou comunidades (políticas) autônomas, que se constituem de forma mais ou menos permanente em função de objetivos de maior ou menor alcance e complexidade.

Essa forma de organização baseada num pacto, inscrita na constituição federal, demanda, para sua efetividade, não só o reconhecimento da autonomia de cada uma das esferas territoriais de poder, mas, também, a construção de instituições, regras, culturas e relações entre os governos, de maneira a permitir formas de cooperação e coordenação federativa. Para essa forma de governo, em que a responsabilidade pelo empreendimento das políticas e a tomada de decisão são compartilhadas, deve haver esforços para sua efetivação.

A Constituição Federal de 1988 reafirma o Brasil como uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal. Segundo o texto constitucional “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 8). No caso brasileiro o texto constitucional aprovado em 1988 inovou ao incluir o município como um terceiro ente federado, caso único nas federações existentes, pois, além do status de ente federado, a constituição confere aos municípios responsabilidades, principalmente na área social.

Segundo Duarte (2001), a valorização dos governos municipais no Brasil, no fim da década de 1980, assim como em outros países da América Latina tem origem no processo de redemocratização desses países e, portanto, vem acompanhado de forte viés democratizante. Por um lado esse movimento ampliou a possibilidade de participação do cidadão na gestão dos serviços públicos, dada a proximidade do *locus* decisório e emissor da política; porém, também significou o aumento das dificuldades na tentativa do estabelecimento do equilíbrio federativo e de medidas de igualdade na prestação dos serviços públicos à população, tendo em vista a diversidade das demandas e da capacidade orçamentária dos 27 estados e dos 5.564 municípios brasileiros (ARAÚJO, 2006).

Segundo Cunha (2010), o federalismo é a forma de governo que permite melhor atender às demandas sociais em um contexto no qual se configura o Estado brasileiro, pois, em princípio, viabiliza a resolução de problemas práticos, orientando-se pela possibilidade de desenvolver ações compartilhadas entre os níveis de governo. Para tanto, é necessário estabelecer objetivos comuns, considerando-se, contudo, as particularidades locais, haja vista a diversidade de realidades que envolvem o território e a população de um ente federado.

Sobre processos acentuados de descentralização, como ocorridos após a Constituição de 1988, autores apontam a necessidade de coordenação federativa, pois, na ausência da mesma, os municípios, além das dificuldades técnicas e orçamentárias severas, também não conseguem compreender com clareza seu papel. Diante disso, o grande desafio reside em conciliar a crescente demanda por serviços básicos (saúde, educação, habitação, segurança, etc.) e o compartilhamento de ações entre os entes federados, vez que o processo de descentralização tem focalizado o município como o principal responsável pela gestão e execução de políticas públicas, condicionando o desenvolvimento local à capacidade deste em firmar parcerias e convênios com outras instâncias da federação (CUNHA, 2010).

Abrucio (2010) destaca a presença dessa preocupação na Constituição Federal brasileira, na medida em que o texto apresenta a necessidade de fixação de normas para cooperação entre os entes federados, expressa no parágrafo único do artigo 23<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> CF 1988 – Art. 23 Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. A nova redação desse artigo, instituída pela Emenda Constitucional Nº 53, de 19 de dezembro de 2006, autoriza a tarefa de fixar normas de cooperação entre os entes federados a mais de uma lei.

modificado pela EC nº 53/2006. No referido artigo a Constituição anuncia a definição de normas para efetivação de cooperação entre a União, os Estados e os Municípios, com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento nacional, contudo, o texto constitucional atribui essa tarefa a leis complementares.

Apesar de a Constituição Federal sinalizar a importância da cooperação entre os entes federados em função da forma de governo adotada, não se observa maior especificação de suas formas de efetivação e no que, exatamente constituirá essa cooperação federativa:

Um outro óbice importante, até agora, para efeito de um sistema articulado nos fins e cooperativo nos meios e nas competências é a ausência de uma definição do que vem a ser o regime de colaboração, como determina o § único do art. 23 da Constituição Federal. O Congresso, até a presente data, não regulamentou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo. [...] A feitura desta lei complementar possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências a fim de coordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no *desenvolvimento e bem-estar* dos cidadãos brasileiros. Na ausência de uma tal definição e que dela decorresse um sistema de constrangimentos legais, o risco que se corre é de transformar a cooperação em competição, como no caso da chamada “guerra fiscal”. (CURY, 2002, p. 173).

Com referência à tendência de conflitos entre os entes federados no exercício de compartilhamento de competências e responsabilidades, Abrucio (2001) afirma que:

A soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. Este equilíbrio revela-se essencial, pois as Federações são, por natureza, marcadas pela diversidade e pelo conflito, por um lado, e pela necessidade de compatibilizar, democraticamente, os propósitos locais com os nacionais, por outro. É preciso estabelecer, então, um relacionamento intergovernamental que evite a desagregação, a descoordenação e a competição selvagem entre os entes federativos, construindo um ambiente de cooperação sob um marco pluralista.

Sobre essa omissão e a possível competição dela decorrente, apontadas pelos autores sobre o que vem a ser o regime de colaboração, Abrucio (2010) destaca ainda, a grande dificuldade de conciliar os interesses locais com os gerais, sinalizando a necessidade de coordenar esforços intergovernamentais em exercícios cooperativos que substituam a competição, muito observada em estados federativos, pela cooperação entre os níveis de governo.

Esses fatores limitantes somam-se à inadequação das formas de cooperação ofertadas. Quando existentes, ainda que de maneira bastante incipiente, muitos dos

programas e das políticas decorrentes de cooperação nem sempre se aproximam das necessidades dos diferentes entes envolvidos, em função de um distanciamento entre a idealização das políticas propostas em uma determinada esfera de governo e sua aplicação em outro, o que pode levar à perda da essência e da compreensão dos projetos e programas intergovernamentais, comumente expressos em resultados de programas que, em essência, são interessantes, mas não atingem resultados para os quais foram criados (ARRETCHE, 2002).

Assim, no contexto de omissão em relação a moldes e formas do regime de colaboração, de dificuldades em coordenar políticas em cooperação entre os entes federados e da decorrente inviabilização do necessário exercício cooperativo, é fundamental, em termos práticos, que os entes estejam empenhados em cooperar entre si:

Na prática, é uma formulação que expressa o “desejo” de colaboração entre os entes federados, mas que não encontra mecanismo de indução ou de obrigatoriedade, posto que, em princípio, estes são autônomos. Assim, se os dirigentes dos diferentes sistemas não estiverem predispostos a colaborar entre si, isso não ocorre. Em casos mais extremos, nem mesmo o planejamento conjunto da demanda é realizado. (PORTELA; SOUSA, 2010).

No exercício de construção de efetiva cooperação entre os entes federados, tal como propõe Abrucio (2010), o regime de colaboração pode comportar a institucionalização de fóruns de negociação federativa, e medidas para induzir o papel coordenador do governo federal e também dos níveis estaduais com o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os municípios.

Neste trabalho apresentamos algumas poucas formas de viabilização de cooperação e coordenação federativas tal como anunciadas pela Constituição Federal, que entendemos como importantes iniciativas. Tais formas de cooperação, que não necessariamente partiram do ente federado central ou de esfera distinta, são exemplos que podem fundamentar novas experiências cooperativas.

### **Experiências recentes de coordenação e cooperação federativa**

Cabe aqui enfatizar o sentido atribuído ao conceito de coordenação federativa, cuja adoção se afasta da dicotomia entre centralização e descentralização, embora no contexto de práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes, sem perder de

vista as necessidades nacionais de uma federação. Segundo Abrucio (2010), tende a crescer uma visão coordenadora, observada em várias políticas públicas: que coordenação federativa não significa adoção, um modelo centralizador, que dota a União de poder sobre os demais entes federados. Sobre o atual cenário do exercício coordenativo o autor afirma:

Ao contrário, 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).

Ainda Abrucio (2010) avalia positivamente estratégias recentes de coordenação que têm sido implantadas desde a metade da década de 1990, em setores como os da Educação, Saúde, Assistência Social e, mais recentemente, da Segurança Pública. Segundo o autor, o paradigma predominante, nesses casos, é o do conceito de sistema, que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, indutor e financiador da União, mas com relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais. Esse modelo é considerado bastante interessante, ainda por prever a criação de arenas intergovernamentais de discussão e deliberação, na forma de conselhos horizontais – entre os mesmos níveis de governo – e verticais, como os fóruns bipartite e tripartite dentro do SUS e os Conselhos de Secretários Estaduais, que permitem o fortalecimento dos mesmos na produção de consensos e na interlocução com o governo federal (SANO; ABRUCIO, 2009).

Viabilizar cooperação entre os entes federados é fundamental, especialmente no contexto no qual se apresentam os municípios brasileiros. Como já exposto: são entes federados frágeis com referência à participação no bolo tributário e implementação de políticas, e cada vez mais responsáveis por grande parte das políticas públicas. Desconsiderando essa fragilidade da maioria dos municípios, após a Constituição de 1988 a municipalização do ensino, em especial do ensino fundamental, no Brasil ganhou força, sem a devida observância das possibilidades dos governos municipais de assumirem, sozinhos, a formulação e implementação dessas políticas (ABRUCIO, 2010). Muitas vezes esse “abandono”, em que se encontram os municípios é apresentado como autonomia, argumento decorrente do contexto de democratização no qual eles se apresentam.

Segundo Cruz (2001), Abrucio e Soares (2001) e Rocha e Faria (2004), no Brasil já foram observadas diversas experiências de cooperação intermunicipal – agências,

associações, fóruns e consórcios –, autônomas ou induzidas pelos governos estaduais e federal, visando ao planejamento integrado, ao fomento do desenvolvimento regional, e à ampliação da capacidade técnica, gerencial e financeira dos municípios para atender as demandas locais e responder sua função relativa à provisão de bens e serviços públicos. Essas experiências são tradicionalmente desenvolvidas nos setores de saúde, de recuperação e proteção ambiental e desenvolvimento econômico e de infraestrutura local. A Tabela 1 ilustra o tipo e frequência dos consórcios observados no Brasil no início da década de 2000:

**Tabela 01- Municípios consorciados no panorama nacional**

Área de Consórcio	Número de Municípios
Educação	241
Habitação	64
Aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos	669
Serviços de abastecimento de água	161
Serviços de esgotamento sanitário	87
Limpeza urbana	85
Coleta de lixo	138
Coleta seletiva de lixo	105
Reciclagem de lixo	139
Remoção de entulhos	85
Coleta de lixo especial	105
Tratamento ou disposição final de lixo	216
Processamento de dados	88
Saúde	1.969

**Fonte:** A autora com base no estudo Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública/IBGE 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 22 de abril de 2011.

Tal cenário tem se ampliado, principalmente, porque nos últimos dez anos, intensificou-se o debate sobre a formação e o funcionamento dos consórcios públicos envolvendo os diferentes setores ministeriais. Dessas discussões emerge a regulamentação do artigo 214 da Constituição Federal, já introduzida na década de 1990 com vistas à possibilidade dos entes federados formalizarem consórcios públicos e convênios de cooperação, autorizando, portanto, a formulação e implementação associada das políticas públicas.

Considerando o precedente legal que viabiliza e regulamente consorciamentos públicos, foram aprovados, nos anos 2005 e 2007, respectivamente, a Lei nº 11.107 e o Decreto Regulamentar nº 6.017, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e sua regulamentação.

Segundo esse aparato legal, que fundamenta essa forma de cooperação federativa, o consorciamento público consiste na união entre dois ou mais entes da federação (municípios, estados e União), sem fins lucrativos, com a finalidade de

prestar serviços e desenvolver ações conjuntas que visem ao interesse coletivo e benefícios públicos. Consórcio constitui-se numa associação pública com personalidade jurídica de direito público e de natureza autárquica ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2007c).

Para constituir um consórcio público a legislação responsável estabelece a obrigatoriedade da criação de uma pessoa jurídica para que possa assumir direitos e obrigações. A personalidade jurídica pode ser de direito público ou privado.

No consórcio de direito privado é instituída pessoa jurídica para a realização de objetivos comuns, personificada sob o direito privado. Pode adotar a forma de associação ou de fundação, porém, mesmo regido pelo direito privado, deve obedecer às normas de direito público. No consórcio de direito público a lei prevê uma associação pública de natureza autárquica, integrante da administração indireta devendo obedecer a todos os princípios da administração pública, desempenhando atividades típicas da administração pública de forma descentralizada, dotada de autonomia administrativa e financeira, com patrimônio e receita próprios.

Os entes federados podem associar-se de forma vertical, quando parcerias são constituídas por diferentes esferas de governo; e de forma horizontal, quando são constituídas ações cogérées por entes da mesma esfera de governo. A forma de cooperação intermunicipal, mais recorrente no Brasil, é o consórcio intermunicipal formado por municípios de uma região ou microrregião. A proximidade física entre esses municípios é um fator importante para viabilizar a operacionalização de alguns consórcios, embora, em algumas atividades, a distância não seja um limitador das associações entre municípios (CRUZ, 2005).

Como já referido, nas modalidades de cooperação federativas a cooperação intermunicipal, chamada por alguns de cooperação horizontal, apresenta-se como experiência de fortalecimento dos governos locais e de ampliação de sua capacidade na formulação e implementação das políticas. A cooperação entre municípios, na visão de Rocha e Faria (2004), surge da existência de interesses e problemas comuns que, na percepção dos participantes, podem ser melhor equacionados conjuntamente.

As municipalidades se unem para a consecução de atividades de interesse comum: construção e manutenção de equipamentos e serviços especializados de saúde; preservação de recursos naturais; tratamento e destinação de resíduos sólidos; manutenção e pavimentação de estradas, implementação de escolas técnicas e de instituições de ensino superior; compra de sistemas informatizados; estudo e

implementação de políticas de investimento no turismo regional; composição e capacitação das equipes técnicas municipais; promoção de eventos, atividades e exposições comerciais e industriais para fortalecimento da economia local. Essa união pode se dar de forma temporária ou permanente, dependendo das demandas, objetivos e termos do consórcio (CRUZ, 2005).

A operacionalização do consórcio intermunicipal é feita, basicamente, através da disponibilização de recursos materiais, humanos e financeiros próprios de cada prefeitura ou de outros parceiros. As despesas com a execução dos serviços devem estar previstas no orçamento anual de cada município (CRUZ, 2005).

Esses consórcios públicos compreendem peculiaridades que usualmente contribuem para o fortalecimento dos municípios como entes federados. Sobre esses aspectos Abrucio e Soares (2001), Ribeiro e Costa (1999) e Vaz (1997) destacam, entre outros, a possibilidade de criação de instâncias e da tradição de diálogo entre os municípios; o aumento do poder de diálogo e de pressão dos municípios frente aos governos estaduais e federal; melhoria da capacidade técnica, gerencial e financeira de grupos de municípios.

Para o desenvolvimento das políticas públicas, os consórcios possibilitam agilizar a execução de projetos, conferindo maior autonomia legal aos municípios, pois alargam possibilidades de comprometimento orçamentário e das formas de aquisição de equipamentos para execução dos serviços públicos; barateiam custos, pois permitem ganhos em escala e atendem mais direta e adequadamente às demandas locais e regionais; conferem às políticas locais status e relevância, proporcionando a elas maior visibilidade e alcance. Para a efetivação do regime federativo esse movimento de associação dos municípios reforça a capacidade de coordenação dos governos estaduais e federal, pois permite equacionar e otimizar esforços, recursos técnicos e financeiros para subsidiar os serviços públicos ofertados; institui políticas públicas que ultrapassam as fronteiras municipais, o que amplia o espaço político local e, no limite, efetiva a cooperação federativa necessária ao regime federativo.

Apesar de datar das últimas décadas, a regulamentação dos arranjos de cooperação intermunicipal não são instrumentos recentes. Com o crescimento da atuação dos municípios nas diferentes áreas sociais, antes mesmo da formalização desses como entes federados pela constituição de 1988, mecanismos de consorciamento já existiam. Cruz (2001) afirma que as primeiras experiências de consorciamento de municípios aconteceram no Estado de São Paulo. Na década de 1960, foi criado o

Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru e, na década de 1970 o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba. Também em São Paulo constituiu-se o consórcio intermunicipal de saúde que, posteriormente, serviu de inspiração para um conjunto de outros municípios brasileiros.

No Estado de São Paulo, arranjos cooperativos encontram incentivo especial para sua criação e implementação durante o governo de André Franco Montoro (1983 a 1987), período, em que, como o apoio operacional e financeiro do governo do Estado, destacam-se, segundo Cruz (2005) os consórcios intermunicipais de agricultura, em especial os de produção de alimentos e os de obras de infraestrutura. Na área de saúde, surgem experiências para viabilizar a prestação de serviços, principalmente os secundários (clínica de especialidades, laboratórios, hospitais de média complexidade, entre outros).

Segundo Luce e Sari (2010), na área educacional ainda há pouco registro de experiências de cooperação, embora muitas já sejam observadas. As mais comuns, segundo as autoras, são as inter-relações municipais na oferta educacional diante da grande demanda nas regiões metropolitanas, por exemplo, onde surge a necessidade de se pensar em formas de colaboração entre os municípios, uma colaboração horizontal. Nas regiões metropolitanas tendo em vista a distribuição espacial, a passagem de um município a outro é imperceptível, assim como é também difícil definir sob qual responsabilidade está a população que demanda os serviços públicos. Entre esses municípios, apesar da proximidade, há grandes diferenças de disponibilidade técnica e orçamentária para atender às demandas pelos serviços públicos que devem ofertar. Assim, em muitos casos, populações vizinhas são atendidas de maneira muito diferente pelas políticas públicas, pois há restrições de cobertura aos não residentes de um município específico, por exemplo. Nesse contexto, fóruns ou consórcios intermunicipais podem contribuir para equacionar desigualdades nas condições de oferta ou qualidade dos serviços no interior das regiões metropolitanas, uma vez que os serviços de uma dada região são compartilhados do ponto de vista de elaboração e da execução. Esse movimento proporciona, ainda, otimização de custos operacionais e de pessoal técnico para os serviços, pois, quando reunidos em forma de consórcio, o trabalho acaba dividido entre os municípios participantes.

Entre as experiências de cooperação federativa observadas, destaca-se a ocorrida no estado do Rio Grande do Sul no contexto da municipalização ensino, no final da década de 1980, proposta pelo governo estadual, a exemplo do que acontecera em

outros estados brasileiros, em que pesava a pouca capacidade de atendimento de cada município para arcar com as novas incumbências.

A municipalização do ensino no Rio Grande do Sul surgiu acompanhada de ampla discussão sobre a ação federativa no contexto de aprovação da Constituição Federal, mediada por uma assessoria educacional e pela União dos Dirigentes Municipais – UNDIME do estado. Em parceria com universidades e institutos de pesquisa, por meio de projetos de desenvolvimento da educação, esses estudos sobre a constituição dos sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração intergovernamental receberam, então, grande impulso, mediante ações com intenção de subsidiar e qualificar as administrações municipais para a sua própria organização e, também, para a discussão com os governos estadual e federal, numa perspectiva ética e democrática (LUCE; SARI, 2010).

Assim, o regime de colaboração intergovernamental na área da educação, passou gradativamente a tema prioritário na pauta dos eventos (reuniões, fóruns, seminários e outros) realizados pelas entidades representativas dos municípios gaúchos, no seu âmbito e no espaço de diálogo e debate com as outras instâncias federadas. (LUCE; SARI, 2010)

As autoras destacam ainda, que a autonomia municipal nesse cenário constituiu-se uma tônica, com a instituição do sistema municipal de ensino, a criação de estrutura de trabalho, do conselho municipal de educação, a elaboração do plano municipal de educação e do plano de carreira para o magistério. Tais princípios, segundo elas, foram também absorvidos pela Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, promulgada em 1989, que os transformou em requisitos básicos exigidos dos municípios para o recebimento de recursos voluntários do governo do estado.

Com referência a essa experiência, Sari e Luce (2010) concluem que houve inegável fortalecimento do regime de colaboração, inicialmente entre os próprios municípios de pequeno, médio e grande porte, em âmbito regional e estadual, por meio do trabalho conjunto e do intercâmbio de experiências nos espaços organizados das entidades que os congregam, no exercício do debate sobre a institucionalização de um regime de colaboração. Os avanços observados na democratização e qualidade da educação pública, também decorrentes de amplos processos de negociação e debates, de atuação e fortalecimento de entidades representativas dos municípios junto ao governo do estado, chamaram atenção de pesquisadores e entidades de outros estados como exemplo do exercício de colaboração federativa.

No entanto, em tendência contrária à experiência ocorrida no Rio Grande do Sul, Reis (2007) destaca que, em grande parte das experiências observadas no âmbito da cooperação horizontal, os consórcios públicos são de natureza precária, sem personalidade jurídica, considerados, portanto, meros pactos de cooperação. Em alguns casos os arranjos (fóruns regionais, comitês temáticos e consórcios de direito privado) têm assumido o papel do poder público, complementando ou mesmo substituindo recursos e políticas quando ausentes; portanto, nem sempre se configurando exercício de fortalecimento da cooperação necessária do regime federativo.

Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais sobre Gestão Pública de 2005, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com referência às parcerias por meio de consórcio público com os estados, era observado índice de 20,1 % em educação, enquanto, na mesma área, quando os consórcios relacionam Municípios e a União, os índices observados eram de 13,8%. A participação da União em ação cooperativa por intermédio de consórcios públicos com os municípios, no comparativo com os governos estaduais, é bastante reduzida<sup>2</sup>.

Portanto, dada incipiência da cooperação horizontal e insuficiência da cooperação estadual na maior parte dos estados brasileiros para efetivação das políticas por parte dos próprios governos dos estados, e principalmente, dos municípios, a coordenação e cooperação federativa exercidas pela União são fundamentais e necessárias à efetivação do regime de colaboração anunciado pela Constituição Federal.

No que tange ao exercício coordenativo da União com a finalidade de viabilizar cooperação com os governos subnacionais, tem-se, com maior ou menor sucesso nos diversos setores, estabelecido mecanismos de coordenação intergovernamental por intermédio de normas com validade nacional – como o exemplo recente do piso para o magistério –, mecanismos de indução à assunção de tarefas, redistribuição de recursos entre as esferas de governo e de instrumentos de auxílio condicionado para as municipalidades. É bem verdade que a maior parte dessas ações procede da União, como é comum em quase todas as federações; contudo, os estados brasileiros, infelizmente, ainda não assumiram um papel coordenador junto aos municípios, como acontece em diversos países federativos, o que geraria maior equilíbrio intergovernamental (ABRUCIO, 2010).

---

<sup>2</sup> Dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Gestão Pública, Rio de Janeiro - 2005.

Com referência às políticas educacionais, temos observado nas últimas décadas, por parte do governo federal, movimentos que podem ser considerados tentativas de aumentar os mecanismos e instrumentos de coordenação e cooperação vertical, envolvendo diferentes níveis de governo. Além da já citada política de implementação de fundos em educação como medida de redução das disparidades na distribuição dos recursos financeiros para educação no país, ainda na primeira metade da década de 1990 o governo federal instituiu exames padronizados, mecanismos de avaliação para aferição do desempenho de alunos, escolas e rede de ensino. Ao aferir, divulgar, balizar e referenciar a “qualidade” do ensino com esses mecanismos avaliativos, o governo federal passa a exercer função estratégica na coordenação, indução e controle de ações e programas, em substituição ao controle direto, antes exercido por processos diretos de supervisão, com órgãos e funcionários específicos para a função.

Em princípio, tal movimento efetiva o que já se expressava no texto constitucional de 1988, ainda que não tenha avançado em regulamentação, como já exposto neste trabalho:

É equivocado afirmar que a questão da interdependência federativa não foi tratada pela Constituição de 1988. Ela recebeu atenção em três aspectos: na definição de medidas de combate à desigualdade entre os entes, principalmente de cunho financeiro; na manutenção de um grande poder legislativo para a união propor políticas nacionais; e na proposição de que haveria mecanismos e instrumentos de cooperação entre os níveis de governo para a produção de políticas públicas, tema que foi destacado em algumas políticas, e de maneira geral pelo artigo 23 da Carta Constitucional. Pela primeira vez na história, foi criada uma engenharia institucional que levava em consideração a complexidade da federação brasileira. (ABRUCIO, 2010).

Portanto, esse precedente constitucional ancora movimentações que, em primeira análise, permitem categorizar como mecanismos que induzem o exercício cooperativo. Em educação, a Lei de nº 9394 de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), reafirma a necessária articulação entre os níveis de governo e, ainda que de maneira incipiente, estabelece os papéis dos níveis de governo com relação às responsabilidades educacionais<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Art. 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. § 1º. Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Art. 9º. A União incumbir-se-á de: [...] III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva.

Entre os esforços recentes de coordenação e cooperação federativa, identificam-se programas implementados pelo governo federal, que buscam influir diretamente sobre escolas ou redes de ensino. Entre os programas destacam-se dois que ilustram possibilidades de ação cooperativa e coordenativa ofertada pela União. O Programa Dinheiro Direto na escola - PDDE é um exemplo de cooperação ofertada diretamente às unidades escolares. Por meio deste programa, as escolas que tiverem instituída sob seu funcionamento unidade executora de direito privado recebem recursos financeiros para aquisição de bens duráveis e consumíveis para realização de suas atividades.

Como assistência aos sistemas e rede de ensino, com referência à qualificação dos profissionais da educação, há o Plano Nacional de Formação de Professores e o Profucionário, programas que viabilizam, em parceria com instituições públicas e privadas de ensino técnico e superior, formação em área compatível aos quadros docente, de suporte e apoio escolar em exercício nas redes públicas de ensino de estados e municípios brasileiros. A esses programas somam-se: Alimentação Escolar, Biblioteca da Escola, Brasil Profissionalizado, Caminho da Escola, Formação pela Escola, Livro Didático, Proinfância, Transporte Escolar.

No entanto, apenas em 2007, a União propõe ao país a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, esteada no regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, para a execução do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e de diversos programas do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Assim, o resgate da trajetória da construção dessa estratégia de relacionamento e de mecanismos para sua implementação no Rio Grande do Sul ganha atualidade, força e sentido, no intuito de identificar os limites e possibilidades do regime de colaboração (ABICALIL; CARDOSO NETO, 2010).

A maior parte dos atuais programas de cooperação, ofertados pelo governo federal aos demais níveis de governo, está condicionada a efetivação da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e posterior elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) instrumento do planejamento por meio da qual se viabiliza a demanda e a oferta de assistência técnica e financeira veiculada por esses programas, e objeto de análise desta pesquisa.

## O PAR no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Parcialmente superadas as questões acerca da demanda pela escolarização no ensino fundamental (etapa obrigatória), o foco das políticas do Ministério da Educação, após a segunda metade da década de 1990, tem se voltado para questões relativas à qualidade do ensino, cujo principal indicador é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. O péssimo desempenho das escolas públicas tem sido pauta de governos e pesquisadores, não só do Brasil, mas de todo o mundo, desde que se identificou a contradição entre massificação do acesso à escola básica e queda da qualidade da educação escolar, uma questão a ser discutida e equacionada. As saídas para a situação vêm sendo debatidas na perspectiva da didática, da psicologia, da economia e da administração (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

Tendo o Brasil apresentado, nas edições das quais participou, baixo desempenho no *Programme for International Student Assessment* (PISA)<sup>4</sup>, e sendo esse indicador o principal instrumento para aferir a qualidade da educação em diferentes países na atualidade, segundo Garcia e Adrião (2008) não é de estranhar que, em um novo esforço de regulação, o MEC tenha proposto, em 2007, a instituição de um programa de apoio técnico e financeiro voltado prioritariamente aos municípios com piores indicadores de desempenho, desde que aceitem submeter-se a certas medidas, caracterizadas pelas autoras como de responsabilização (*accountability*), para atender a metas que levariam à qualidade expressa em um compromisso firmado. Segundo o Decreto presidencial, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação:

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007a).

A já citada intensificação dos processos de descentralização de competências e recursos para com o ensino público trouxe para os municípios, de maneira bastante acelerada, a responsabilidade de oferta e gestão da educação pública, via

---

<sup>4</sup> Tradução livre para o Português do Programa de Avaliação Internacional de Estudantes.

municipalização do ensino fundamental. Os municípios tiveram um aumento estratosférico no número de matrículas, especialmente nessa etapa da escolarização. Sendo os municípios uma esfera frágil de gestão, com baixa capacidade tributária diante dos processos de descentralização são intensificados arranjos diversos para oferta e gestão da educação nessas dependências administrativas, tal como aponta Adrião (2007):

O redesenho da oferta da educação pública, iniciado nos anos 1990, ainda está em curso, situação que resulta da própria lógica pulverizadora deflagrada no período. Essa “pulverização” da oferta da educação básica – termo que a nosso ver melhor designa o processo de transferência de responsabilidade e gestão da educação para as pontas das esferas governamentais – tem sido responsável pelo surgimento de inúmeros arranjos locais. Estes, na melhor das hipóteses, buscam responder às demandas educacionais por acesso e qualidade, redirecionadas para as estruturas pouco aparelhadas e desprovidas de recursos como são os municípios.

Diante desse movimento, políticas que busquem cooperação entre as esferas de governo, sobretudo ações que buscam colaboração técnica e financeira a esse ente federado são, em primeira análise, ações negadoras de uma lógica descentralizadora que levam os municípios a buscarem estratégias diversas, muitas vezes junto à esfera privada, para oferta, gestão e organização dos seus sistemas de ensino.

O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE apresentado pelo Ministério da Educação em 2007, concomitante ao Decreto presidencial 6.094/07, que institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, disponibilizou aos Estados e Municípios instrumentos de avaliação e de implementação de políticas que foram pensadas tendo em vista a melhoria da qualidade da educação. Ao firmar esse compromisso, os municípios e os estados devem aderir a uma espécie de contrato territorial entre as diferentes esferas de governo para poder receber transferências voluntárias de recursos financeiros e assistência técnica (KRAWCZYK, 2008).

Como indicador da qualidade das políticas educacionais, o PDE adota o Índice de Desenvolvimento de Educação Básica – Ideb. Principal proposição do PDE, o Ideb, que combina os resultados de desempenho escolar obtidos na Prova Brasil com os resultados de rendimento escolar e fluxo de alunos apurados pelo censo escolar e, considerando esse indicador, são apontados escolas, municípios, estados e regiões que necessitam de maior cooperação para elevação da qualidade das ações desenvolvidas e, por conseguinte, desse indicador que a expressa (BRASIL, 2007a).

É, portanto, com vistas à elevação dos indicadores que compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, em última análise, que as políticas provenientes do Plano de Desenvolvimento da Educação, na qual estão incluídas as ações e programas ofertados, viabilizam-se, no contexto de um exercício de cooperação e coordenação federativos, nos quais figuram Municípios, Estados e União.

Essa medida compõe um exercício declarado de responsabilização das esferas políticas em relação à qualidade do ensino que ofertam, e constitui-se, também, na mesma medida, um novo regime de colaboração, que busca condicionar a adesão dos Estados e Municípios à colaboração técnica e financeira por parte da Federação.

Para autores como Krawczyk (2008) e Weber (2007), o PDE apresenta-se como uma política nacional que revisa as responsabilidades da União, que passa a assumir o compromisso do combate às desigualdades regionais e da construção de um mínimo de qualidade educacional para o país e, portanto, de efetivação do regime federativo por meio da assunção de funções cooperativas, coordenativas e avaliativas. Aos estados e municípios, nessa relação, cabe assumir o compromisso pelo desenvolvimento educacional nas localidades, Nesse sentido se constituindo uma política nacional da educação que incitaria a (re)definição das ações entre os entes federados.

Ao incluir a União nas ações desenvolvidas e atribuir a ela, responsabilidade pelo financiamento e suplementação de programas e ações, segundo Weber (2007), o PDE contribui, pois prevê a assunção, por parte do governo federal, de sua atribuição constitucional de coordenar e incentivar a definição e execução de políticas educacionais, e de desenvolver ação supletiva e distributiva na elevação dos padrões de qualidade do ensino oferecido no âmbito da educação básica.

O PDE consiste em um apanhado de 52 ações que cobrem as mais diversas áreas de atuação do Ministério da Educação (MEC) e incide sobre aspectos dos diferentes níveis de ensino, contemplando e incluindo medidas de apoio e de infraestrutura, com vistas à melhoria da qualidade da educação. Muitas das ações previstas já vinham sendo desenvolvidas, embora haja algumas novas, inspiradas em ações implementadas por outros setores da sociedade. Esse exercício de articulação das diferentes ações desenvolvidas pelo Ministério de Educação apresenta-se com a preocupação de superar a fragmentação das ações desenvolvidas e articular as políticas de diferentes níveis e setores (KRAWCZYK, 2008).

A intervenção do Ministério da Educação na orientação da Gestão<sup>5</sup> e no apoio para implementação de políticas públicas em âmbito municipal, à medida que oferece apoio técnico e financeiro aos municípios, parece, em um primeiro momento, distinguir-se do modelo emergente de gestão dos sistemas públicos municipais que, diante de seu crescimento significativo, intensificado pela municipalização do ensino fundamental, buscam, na iniciativa privada, formas de organizar e gerir seus sistemas públicos de ensino, tal como apontam quando afirmam que a transferência de responsabilidade tem gerado a busca por parte dos municípios de apoio técnico e político, inclusive junto ao setor privado, tendo em vista as limitações operacionais ou as opções políticas encontradas no nível local (ADRIÃO; BORGHI, 2007).

Como já exposto, em primeira análise e tal como declara o documento que apresenta o Plano de Desenvolvimento da Educação, essas medidas em consonância com as proposições do art. 211 da Constituição Federal<sup>6</sup>, que estabelece a organização de seus sistemas de ensino em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, cabendo à União exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (BRASIL, 2007b).

Nesse sentido, Weber (2007) afirma que, entre outros aspectos, o PDE revisa a articulação histórica entre estados e municípios, apresentando-se como parceiro para o desenvolvimento das políticas educacionais locais, pois compreende a educação básica como política de Estado, prevendo apoio aos entes federados, sem associá-los a competições, punições ou classificações; suscita o apoio das universidades na formação docente e na fundamentação, execução, monitoramento e avaliação de políticas educacionais; contempla importantes aspectos ligados aos profissionais do magistério, incidindo sobre as questões de formação, remuneração, condições e jornada de trabalho docente.

Para a operacionalização da demanda e do oferecimento da cooperação técnica e financeira, o Ministério da Educação definiu vários mecanismos e instrumentos de execução, acompanhamento e controle das ações municipais. O primeiro deles é o

---

<sup>5</sup> Neste trabalho atribuímos ao termo gestão o mesmo sentido de administração da educação.

<sup>6</sup> CF – 1998 Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

Termo de Compromisso que formaliza a adesão dos municípios em troca de assistência técnica e apoio financeiro para atender às demandas, que serão apresentadas por meio de instrumento diagnóstico. Foi implantado um Sistema Eletrônico de Monitoramento (Simec) para acompanhar as ações do PDE e dos PAR empreendidos por estados e municípios para a melhora das condições da educação básica. Ao aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os municípios e estados iniciam as etapas de diagnóstico e definição de ações, subações para as quais será ofertada assistência pela União.

O Plano de Ações Articuladas – PAR descrito, no Decreto 6.094, no Capítulo IV, Seção II, é apresentado com o objetivo de viabilizar o trabalho de colaboração com as redes municipais, estaduais e federal, buscando também a participação das famílias e da comunidade, envolvendo, principalmente, a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à realização das metas do Compromisso Todos pela Educação:

Art. 9º O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica e financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes. (BRASIL, 2007a).

Ao realizar um diagnóstico da realidade educacional local, primeira etapa do planejamento das ações, os municípios e estados respondem às questões relativas às dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura e recursos pedagógicos; e, a partir desse diagnóstico, desenvolvem um conjunto de ações definidas denominado Plano de Ações Articuladas – PAR. “O PAR será base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado” (BRASIL, 2007a, art. 10), pois apresenta as principais necessidades identificadas no diagnóstico e a elas correspondem ações locais ou cooperadas para equacioná-las.

§ 2º A partir do diagnóstico, o ente elaborará o PAR, com auxílio da equipe técnica, que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica, observado o disposto no art. 8º, §§ 3º e 4º. (BRASIL, 2007a).

Para elaboração do diagnóstico da educação básica na sua localidade, alguns municípios contaram com assistência de técnicos do MEC para apoiar tecnicamente o trabalho da equipe local na elaboração do PAR. Finda a elaboração do diagnóstico e o descritivo das ações e subações que respondam às demandas locais apontadas no

diagnóstico com vistas ao melhoramento da qualidade da educação. E, finalmente, esse documento (Plano de Ações Articuladas) será encaminhado ao Ministério da Educação para análise e aprovação e, conseqüentemente, tomada de decisões, ou seja, fazer com que as ações se transformem em investimentos diretos na rede educacional. Cumpre apontar que nem todas as ações geradas pelo Plano de Ações Articuladas encontram financiamento e suporte técnico disponibilizados pelo MEC.

Destarte, o Plano de Ações Articuladas (PAR) se caracteriza como instrumento do planejamento disponibilizado às redes de ensino para a definição de ações consonantes com as necessidades apontadas por meio de diagnóstico sistematizado, viabilizando a concretização das ações previstas a partir de descritores e indicadores de qualidade pré-qualificados na estrutura do próprio instrumento; e essas ações compõem o termo de cooperação a ser formalizado entre poder local e União.

Elementos aqui apresentados apontam a relevância de estudos relativos ao PAR, uma vez que, em primeira análise essa política guarda em si elementos a serem mais compreendidos, pois, ao mesmo tempo em que de maneira declarada se aproxima de estratégias que viabilizam o regime de colaboração, e reconhece os municípios responsabilidade pela gestão de seus sistemas e redes de ensino, aparentemente indica, sugere a incorporação de modelos e prioridades na gestão, que nem sempre demonstram emergir da administração local. Compreender essa lógica de planejamento e o teor da cooperação ofertada por seu intermédio constitui-se um importante exercício no sentido de identificar os caminhos e possibilidades ora desenhados para a efetivação da qualidade da educação nas diferentes esferas de governo, de forma articulada entre as mesmas.

## **Referências**

- ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.) **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- \_\_\_\_\_.; SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, 2001. (Série Pesquisas, 24).
- \_\_\_\_\_. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, UNESCO, 2010.
- ADRIÃO, T.; PERONI, V. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: \_\_\_\_\_. (Orgs). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e Sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 137-153.

- ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.
- \_\_\_\_\_. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2002. Disponível em: <[www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche\\_2002.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_2002.pdf)> . Acesso em: 22 jul. 2010.
- \_\_\_\_\_. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2010.
- AZEVEDO, S. de; GUIA, V.R. dos M. (2000). Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.
- BRASIL. **Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília: MEC- SEB, 2004.
- BRASIL. **Decreto nº 6094**, de 24 de abril de 2007a. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2007](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007)>. Acesso em: 10 abr. 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. Inep. **O Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**. Brasília: 2007b.
- BRASIL. **Portaria Interministerial Nr 17**, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação. Brasília, DF, 2007c.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios**. Versão revisada e ampliada. Brasília, DF, nov. 2007d.
- BRASIL. **Decreto nº 7.083**, de 27 de janeiro de 2010. Institucionaliza o Programa Mais Educação. Brasília, DF, 2010.
- CUNHA, M. C. Relações intergovernamentais, políticas de descentralização e gestão da educação municipal. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA ADMINISTRAÇÃO DE EDUCAÇÃO, 23, 2007, Porto Alegre. **Anais eletrônicos**. Porto Alegre: ANPAE, 2007. Disponível em: <<http://www.isecure.com.br/anpae/277.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2010.
- CRUZ, M. C. M. T. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. São Paulo: Pólis, **Programa Gestão Pública e Cidadania/ EAESP-EGV**, 2001.
- \_\_\_\_\_. Cooperação intermunicipal: a experiência do estado de São Paulo, Brasil. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X, Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005. p. 18-21.
- DUARTE, M. R. T. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821, 2005.
- DRUCKER, P. O advento da nova organização. **Diálogo**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 2-7, 1989.

- EGLER, C.; MATTOS, M. Federalismo e gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA, 5, 2003, Florianópolis. **Anais eletrônicos**, Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. p. 426-434. Disponível em: <[http://www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/ANPEGE\\_1.pdf](http://www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/ANPEGE_1.pdf)> Acesso em: 15 mai. 2010.
- FARENZENA, N. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: UFRGS Editora – Universidade do Rio Grande do Sul, 2006.
- FARIA, L. A questão local: um debate para a educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 69-84, 2009.
- FERNANDES, F. S. Planejamento Educacional: conceitos, definições e mudanças. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29, 2006. Caxambu: ANPed, 2006. 1 CD-ROM.
- FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. Cheibub: Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Texto apresentado no **Seminário sobre "Metodologias de Avaliação de Programas Sociais"** promovido pelo CENDEC/IPEA, Belo Horizonte, set./dez. 1986 .
- FUSARI, J. C. O planejamento do trabalho pedagógico: algumas indagações e tentativas de respostas. **Idéias**, São Paulo, n. 8, p. 44-58, 1990.
- GANDINI, R. P. C.; RISCAL, S. A. A gestão da educação como setor público não estatal e a transição para o Estado Fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A. de O.; ROSAR, M. de F. F. (Org.). **Política e Gestão da Educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 39-58.
- GARCIA, W. Planejamento e educação no Brasil: a busca de novos caminhos. In KUENZER, A. (Org.). **Planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez 1993. p. 35-54.
- GARCIA, T. O. G.; ADRIÃO, T.; BORGHI, R. F. **A nova gestão pública e o contexto brasileiro**. 2008. (MIMEO).
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.
- IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001**. / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios: gestão pública 2001**, Rio de Janeiro, 2003.
- LÜDKE, M; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.
- MAGALHÃES, J. C. Emancipação político-administrativa dos municípios no Brasil. In: CARVALHO, A. X. Y. (Org.). **Dinâmica dos municípios**. Brasília: IPEA, 2007. Página inicial-final.
- MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília, DF: IPEA, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. Sao Paulo: Editora FUNDAP, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Teoria general de la producción y el juego social**. Brasília: Fundación Altadir/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA, 1998.
- \_\_\_\_\_. **O líder sem Estado-Maior**. São Paulo: FUNDAP, 2000.
- MINAYO, M. C. S. de (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.
- OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-88, mar./abr. 2006.

- OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.
- PADILHA, R. P. **Planejamento dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001.
- PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. Coletânea. V. 2.
- PEREIRA, E. C. **Introdução do Planejamento Estratégico Situacional no Campo Democrático e Popular no Brasil: pequeno histórico**. Belo Horizonte: INAPP, 1995.
- PEREIRA, L. C. B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura par um novo Estado. In: \_\_\_\_\_.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- PINTO, J. M. de R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.
- REIS, R. C. dos. Federalismo e Novas Experiências de Integração Regional. **Site Núcleo de Arte, Mídia e Política**, v. 1, p. 1-8, 2007.
- RIBEIRO, J. M.; COSTA, N. R. **Consórcios municipais no SUS**. IPEA. Textos para Discussão, n. 669, 1999.
- ROCHA, C. V; FARIA, C. A. P. Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 16-18 set. 2004.
- SANTOS, A. R. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- SISTEMA DE MONITORAMENTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (SIMEC). Compromisso todos pela educação. Disponível em: < <http://simec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2010.
- SOUZA, P. R. **A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.
- VAZ, J. C. Consórcios Intermunicipais. **Revista DICAS: Idéias para a Ação Municipal**, n. 97, 1997.