

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E A MUNICIPALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO**

**THE PLAN OF ARTICULATED ACTIONS AND THE MUNICIPALIZATION OF FINANCING**

**EL PLAN DE ACCIONES ARTICULADAS Y LA MUNICIPALIZACIÓN DEL FINANCIAMENTO**

Júlio Cezar da Câmara Ribeiro Viana 1, Roberval Angelo Furtado 2, Valdivina Alves Ferreira 3

1 Universidade Católica de Brasília.

2 Universidade Católica de Brasília.

3 Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

\* Autor correspondente: e-mail robervalfurtado@gmail.com

**RESUMO**

O presente artigo trata do Plano de Ações Articuladas (PAR), como a política pública do Governo Federal, implementada em 2007, como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), visando contribuir com a melhoria da educação brasileira por meio de assistência técnica e financeira da União, evidenciando um avanço na municipalização do financiamento dessa área. Nesta análise, apresenta-se um breve histórico das relações federativas no Brasil do Período Imperial aos dias atuais, para a compreensão do contexto que nos encontramos e da ausência da regulamentação do regime de colaboração em matéria educacional. São apresentados os principais fundamentos do PAR, assim como a estruturação das suas dimensões e áreas; o sistema de evolução de sua sistemática para repasse de recursos e resultados que demonstram uma maior assistência financeira aos municípios. Para tanto, foram consultados os relatórios do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pesquisas na legislação e em livros e artigos correlatos à temática do federalismo e das relações federativas.

**Palavras-chave:** Plano de Ações Articuladas. Municipalização. Financiamento.

**ABSTRACT**

This article deals with the Articulated Action Plan (PAR), as the Federal Government's public policy implemented in 2007, as part of the Education Development Plan (PDE), aiming to contribute to the improvement of Brazilian education through assistance technical and financial aspects of the Union, thus showing an advance in the municipalization of financing in this area. In this analysis, a brief history of federative relations in Brazil from the Imperial Period to the present day is presented, to understand the context in which we find ourselves and the absence of regulation of the collaboration regime in educational matters. The main fundamentals of the PAR are presented, as well as the structure of its dimensions and areas; the system for the evolution of its system for transferring resources and results that demonstrate greater financial assistance to municipalities. To this end, the reports of the National Fund for the Development of Education (FNDE) and research on legislation and on books and articles related to the theme of federalism and federative relations were consulted.

**Key words:** Articulated Action Plan. Municipalization. Financing.

**RESUMEN**

Este artículo trata del Plan de Acción Articulado (PAR), como la política pública del Gobierno Federal implementada en 2007, como parte del Plan de Desarrollo Educativo (PDE), con el objetivo de contribuir a la mejora de la educación brasileña a través de la asistencia aspectos técnicos y financieros de la Unión, mostrando así un avance en la municipalización de la financiación en este ámbito. En este análisis se presenta una breve historia de las relaciones federativas en Brasil desde el Período Imperial hasta la actualidad, para comprender el contexto en el que nos encontramos y la ausencia de regulación del régimen de colaboración en materia educativa. Se presentan los principales fundamentos del PAR, así como la estructura de sus dimensiones y áreas;

el sistema para la evolución de su sistema de transferencia de recursos y resultados que demuestren una mayor asistencia financiera a los municipios. Para ello, se consultaron los informes del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE) y las investigaciones sobre legislación y sobre libros y artículos relacionados con el tema del federalismo y las relaciones federativas.

**Palabras clave:** Plan de acción articulado. Municipalización. Financiación.

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de dimensões continentais, com riquezas e belezas naturais indiscutíveis, que apresenta grande diversidade socioeconômica e cultural na composição da sua população. Todo esse mosaico se insere no contexto do regime federativo instituído no país, que agrega a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios e pressupõe, dentre outros princípios, “um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados” [1].

Na conjuntura do estado brasileiro, a implementação das políticas públicas torna-se imprescindível quando se considera o atendimento às necessidades dos cidadãos, resguardando-lhes os direitos constitucionalmente consagrados, a promoção da melhoria das condições de vida e o desenvolvimento da nação. Assim, o Estado se coloca para atender às demandas da sociedade e, principalmente, solucionar os problemas que acometem a esfera pública e os indivíduos.

Na área educacional, essa questão ganha contornos ainda mais grandiosos por se tratar de uma política com impacto em todo território nacional, que atende desde as crianças com menos de um ano de idade na educação infantil, parte importante da educação básica, até as pessoas nas diversas ofertas da educação superior. São desafios que se agregam na busca pela oferta desses serviços com qualidade e equidade, envolvendo os entes federativos na unidade do regramento nacional.

No Brasil, o federalismo possui características próprias, baseado na centralização e na descentralização sem uma explícita hierarquia entre os entes, com uma linha tênue na divisão de responsabilidades. Ocorre, também, a superposição de políticas, considerando que as responsabilidades podem ser privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos. O artigo 23 da Constituição Federal de 1988<sup>1</sup> trata das competências comuns, fundamentais para a organização da cooperação entre os entes federativos na política educacional.

---

<sup>1</sup> O art. 23 da Constituição estabelece: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão 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” [2].

As disputas entre os entes provocaram mudanças ao longo da história que viabilizaram mudanças significativas nas relações entre a União e os demais entes da federação. Na área educacional, destacamos a instituição do Plano de Ações Articuladas (PAR) como política de Estado para implementar o regime de colaboração, que modificou a forma de realização dos repasses financeiros da União para os demais entes federativos.

Nesse sentido, o artigo em pauta tem como objetivo apresentar os aspectos históricos das relações federativas na área educacional no Brasil, a implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR) e as transferências voluntárias de caráter supletivo, realizadas pela União para os demais entes federativos como assistência técnica para a consecução das ações locais. Para tanto, foram utilizadas como fonte a pesquisa bibliográfica da legislação e a consulta aos relatórios do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)<sup>2</sup>, aos livros e aos artigos de autores renomados que tratam do federalismo das relações federativas no Brasil.

## **2. ASPECTOS HISTÓRICOS DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS NA ÁREA EDUCACIONAL NO BRASIL**

Ao tratarmos das relações federativas no âmbito educacional, convém uma abordagem acerca dessa temática na história do país, destacando os aspectos relevantes e os marcos legais e conceituais que indicam os avanços e retrocessos pelos quais a sociedade contemporânea perpassa, contribuindo, assim, para a compreensão e a reflexão necessárias aos estudos dessa área.

A partir dessa análise, remontamos ao Período Imperial, quando a Constituição de 1824 previu, dentre outros dispositivos, instrução primária, e gratuita a todos os cidadãos. Posteriormente, em reforma constitucional, por meio de ato adicional à Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834, as assembleias passaram, também, a legislar “2º) Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la [...]” [3], apontando que as ações educacionais seriam coordenadas pelo poder central.

Cabe destacar as revoltas que ocorreram no Brasil com características e ideais de federalismo, como a Cabanagem na antiga Província do Grão-Pará e a Revolução Farroupilha no Rio Grande do Sul, ambas iniciadas em 1835, as quais impactaram as respectivas províncias como um todo, inclusive a área da educação. Ressoavam ideias liberais e

---

<sup>2</sup> O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, responsável pela execução de políticas educacionais e pelos repasses financeiros aos entes federativos.

positivistas entre as províncias na busca pelo rompimento com a Colônia, visando à autonomia e à descentralização do poder.

Seguida à Abolição da Escravatura no Brasil em 1888 e à Proclamação da República em 1889, registra-se a edição da Constituição de 1891, que apresentou a organização da administração educacional para o Governo Federal, dos estados e dos municípios. No entanto, foi evidente o desequilíbrio entre os entes federativos, pois, nesse período, um grupo de estados, considerados mais fortes pela produção de café e criação de gado, tomava decisão pelos demais, menos favorecidos financeiramente.

Em 1930, temos a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e, em 1932, a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova que, dentre as suas premissas, aventou a construção de um novo federalismo na educação e de um sistema nacional de educação com a descentralização e respeito à diversidade, destacando que:

Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão [4].

A Constituição de 1934 inovou ao apresentar pela primeira vez na história um capítulo destinado à educação. Essa Carta trouxe, ainda, como avanço a possibilidade de construção do Sistema Nacional de Educação e a indicação da responsabilidade compartilhada, sob coordenação do Governo Federal. Entretanto, com a instituição do Estado Novo, em 1937, o Brasil passou um período de retrocesso na área educacional.

Posteriormente, a Constituição de 1946 apresentou a vinculação de recursos e a competência aos estados e ao Governo Federal para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Assim, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) brasileira, Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, promoveu, dentre outros dispositivos, a divisão de responsabilidades e a vinculação de recursos de impostos para a educação.

É relevante considerar que em 1962 o Brasil teve a primeira iniciativa de instituir um plano nacional de educação com características descentralizadoras, no entanto, as condições políticas naquele momento enfraqueceram a proposta, e não houve o avanço dessa ideia.

Com o fim da ditadura militar, que vigorou no país de 1964 a 1985, o federalismo brasileiro passou por modificações estruturantes, culminando no princípio da cooperação dado pelo art. 23 da Constituição Federal de 1988, que preconiza as competências comuns entre os entes federativos, ao versar que “Leis complementares fixarão 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” [2].

Enquanto outras áreas, como o meio ambiente e a saúde, avançaram na concepção e no estabelecimento de regras claras de cooperação, por meio da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federativos na consecução dessas políticas, a área educacional ainda não avançou nesse sentido, impossibilitando uma sólida pactuação entre os gestores e especialistas da área, o que impacta diretamente nas escolas e redes de ensino. Essa possibilidade de marco legal recai sobre a necessidade de se instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE) que, segundo [5], “[...] integra e articula todos os níveis e modalidades de educação com todos os recursos e serviços que lhes correspondem, organizados e geridos, em regime de colaboração [...]”.

Assim, podemos refletir acerca do SNE, já defendido pelos Pioneiros da Educação e constante como dispositivo do Plano Nacional de Educação (2014-2024), como instrumento legal de regulamentação do regime de colaboração para a oferta dos serviços educacionais entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Nesse sentido, [5] apontam que:

[...] o princípio do regime de colaboração expresso na CF/1988 não foi regulamentado e é fragilizado na medida em que passa a depender da vontade de governos, em detrimento a uma ação de Estado contínua, pactuada e com o planejamento necessário ao enfrentamento das necessidades dessa política pública.

Em meio à ausência da regulamentação desse princípio constitucional tão importante para os avanços necessários, diversos mecanismos e ações foram desenvolvidos e implementados para mitigar os problemas de distanciamento entre o planejamento e a execução das políticas e programas educacionais, tendo o governo central, em muitos casos, o papel determinante nessas proposições. Dentre elas, destacamos o Plano de Ações Articuladas (PAR), o qual trataremos a seguir.

### **3. O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS**

A educação nacional passou por inúmeras transformações nas últimas décadas no que se refere aos aspectos legais e a investimentos em infraestrutura, além de recursos pedagógicos e a formação de professores. Conseguimos ampliar a educação escolar obrigatória dos 4 aos 17 anos e promover conquistas que, até 20 ou 30 anos atrás pareciam distantes da realidade de muitos brasileiros, dentre elas podemos citar o acesso à educação e

ao atendimento educacional especializado para as pessoas com deficiência, situações que ainda persistem em alguns territórios.

Diante do histórico e do cenário brasileiro no que se refere ao planejamento e à consecução das políticas educacionais, associados a sua pluralidade étnica, cultural e social, tão proporcionais quanto a extensão territorial e fronteiras, as ações de descentralização de recursos são o grande desafio a ser enfrentado por todos que atuam nessa área, em todas as esferas administrativas.

Nesse contexto, o Governo Federal instituiu, por meio do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o objetivo de melhorar a educação brasileira num prazo de 15 anos, lançado em conjunto com o Plano Metas Compromisso Todos pela Educação, com várias ações para identificar e mitigar os problemas que afetam a educação, com foco na educação básica. O PAR se evidencia como "[...] a leitura do poder executivo de sua obrigação prevista no art. 211, §1o da Constituição Federal (exercício das funções redistributiva e supletiva mediante assistência técnica e financeira)".[6]

Dentre as iniciativas do PDE, destacamos o Plano de Ações Articuladas (PAR) que, de acordo com a proposta, é uma estratégia de assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, com base em 28 diretrizes que sustentam a elaboração de um plano plurianual, também denominado plano de trabalho, para que o órgão gestor da educação no território possa compartilhar competências e os recursos necessários para a ampliação da oferta de vagas (acesso), permanência dos estudantes e melhoria contínua dos serviços educacionais [7].

A responsabilidade pelo gerenciamento do PAR está à cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em articulação com as áreas correlatas do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), para análise e validação das demandas apresentadas no plano de trabalho. Esse plano de trabalho se constitui em condição elementar, considerando se tratar do planejamento das iniciativas a serem concebidas a partir da análise criteriosa dos indicadores educacionais e da situação local da rede de ensino na perspectiva das seguintes dimensões: 1) gestão educacional; 2) formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3) práticas pedagógicas e de avaliação e 4) infraestrutura física e recursos pedagógicos [8].

Cada uma das dimensões do PAR apresenta em seu escopo um conjunto de áreas, cada uma delas constituídas por indicadores, possibilitando a cada rede de ensino a elaboração

de um amplo diagnóstico da situação local. As dimensões e áreas do PAR podem ser observadas no quadro a seguir:

Quadro 1 – Dimensões e áreas do Plano de Ações Articuladas

Dimensão	Área
Dimensão 1. Gestão Educacional.	1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino.
	2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada.
	3. Comunicação com a Sociedade.
	4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar.
	5. Gestão de Finanças.
Dimensão 2. Formação de Professores e dos Profissionais de serviço e apoio escolar e Condições de trabalho.	1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.
	2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica.
	3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.
	4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03.
	5. Formação do Profissional de Serviços e Apoio Escolar.
Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas.
	2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.
Dimensão 4. Infraestrutura física e Recursos pedagógicos	1. Instalações físicas gerais.
	2. Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública.
	3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais.

Fonte: Organização dos autores com base no FNDE/MEC [9].

Dentre outras premissas, o plano de trabalho do PAR visa subsidiar o planejamento das secretarias e pautar a relação de assistência técnica e financeira com a União para os recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Esse movimento,

envolvendo praticamente todos os entes federativos, tem como suporte o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec)<sup>3</sup>, que é uma ferramenta *online* para as demandas, soluções e ações da área educacional.

A elaboração do plano segue etapas bem claras e que se complementam, visando estabelecer a relação entre a demanda e os recursos a serem solicitados, conforme destacam [10], essa estruturação é realizada,

[...] iniciando-se com o diagnóstico da situação educacional, seguindo para a apresentação do plano de trabalho e finalizando-se com a fase de resultados obtida pela análise técnica. Os resultados dependem da viabilidade e da necessidade das demandas e da identificação das medidas mais apropriadas para solução dos problemas identificados e para a execução das ações.

Vale destacar que a assistência técnica prevista se deu com a disponibilização de uma equipe técnica do Ministério da Educação para orientar e subsidiar as equipes na elaboração dos seus planos, reforçando, inclusive, a troca de competências e experiências entre as equipes das esferas administrativas. Posteriormente, com base nas prioridades estabelecidas, são destinados os recursos financeiros para a implementação das ações previstas.

Uma das propostas mais relevantes na implantação do PAR foi a adesão formal dos governadores e prefeitos ao Compromisso Todos pela Educação. Assim, o ente federativo, ao elaborar seu plano com metas factíveis para a melhoria da qualidade da educação no território, acessava as 29 ações previstas no PDE e, obviamente, o apoio técnico e financeiro previsto pela União.

#### **4. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS: O QUE MUDOU?**

As transferências voluntárias são repasses discricionários da União a estados e municípios e de estados aos municípios com o objetivo de apoiar o enfrentamento aos problemas educacionais e à promoção de melhorias na oferta dos serviços educacionais nas comunidades beneficiadas.

O Governo Federal passou a utilizar como principal instrumento, para pactuação dessas transferências de caráter supletivo, a celebração de convênios entre os entes federativos. O apoio financeiro do MEC/FNDE aos municípios sempre existiu e teve sua importância reconhecida; focava-se no atendimento de demandas locais apresentadas por

---

<sup>3</sup> O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas *online* do governo federal na área da educação.

meio de planos de trabalho (PTA), conforme resoluções específicas preparadas para cada iniciativa.

Essa sistemática alimentava uma engrenagem oxidada, que não permitia melhorias, considerando que os planos de trabalho são “constituídos de formulários nos quais os órgãos apresentam as suas propostas de trabalho para um determinado período, seus objetivos, suas necessidades e a forma de aplicação dos recursos solicitados”. [11]

Nessa lógica, os municípios que possuíam melhores condições técnicas e financeiras elaboravam ou contratavam melhores projetos de educação, preparando-se para o exercício seguinte. Por outro lado, os municípios com menor capacidade técnica não apresentavam seus projetos ou, quando o faziam, não conseguiam demonstrar uma proposta que possibilitasse a captação de recursos necessários para atender as reais necessidades da sua rede de ensino. Todo esse processo contribuía para a perpetuação das disparidades e desigualdades locais e regionais já existentes.

Assim, com o objetivo de reverter essa situação, o FNDE publicou, em 2007, a Resolução/CD/FNDE n. 29, de 20 de junho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Essa resolução apresentou a relação dos 1.242 municípios classificados como prioritários no atendimento pela União, tendo como referência aqueles com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) nos anos iniciais do Ensino Fundamental, contemplando pelo menos os 20 menores índices de cada Estado<sup>4</sup>.

Com base nessa implementação e a partir da análise dos dados do Sistema de Apoio a Projetos Educacionais (SAPE), do FNDE, podemos constatar que no período de 2003 a 2006, da lista de municípios que foram priorizados para o atendimento da União, apenas 771 receberam alguma assistência financeira por meio de transferência voluntária, isto é, entre os municípios com pior desempenho educacional nos anos iniciais do ensino fundamental, 471 não receberam nenhum apoio por meio de transferência voluntária. Nos quatro anos subsequentes à implantação do PDE, constatamos que, dos 1.237 municípios prioritários, apenas 5 não foram apoiados financeiramente com transferência voluntária, ou seja, uma evolução aproximada de 62% no atendimento.

---

<sup>4</sup> Nota Técnica Escolas e Municípios Prioritários do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

Ademais, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, dentre outros dispositivos, preconiza que:

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; [...] [12]

Nesse contexto, convém destacar que antes da implementação do PAR, essa função era realizada de forma fragmentada e reativa. Fragmentada, pois cada secretaria do MEC publicava suas próprias resoluções, atuando em temas de sua responsabilidade, muitas vezes concorrentes entre si e com pouca interação com as demais secretarias e autarquias do Ministério. Reativa, uma vez que a assistência técnica e financeira contemplava demandas muito específicas, atendendo a poucos projetos, considerando o reduzido número de entes com acesso às informações dos programas financiados pela União.

Até a implantação do PAR, o processo para a transferência de recursos da União para os demais entes federativos na área da educação consistia na elaboração de PTA, cuja versão física deveria ser enviada para análise pela equipe técnica do MEC e do FNDE em Brasília/DF. Esse procedimento apresentava tramitação lenta, pois exigia etapas, como abertura de processo físico, encaminhamento e anexação de pareceres, alocação e indicação orçamentária, empenhos, geração de minutas, publicação e pagamentos a serem realizados de forma manual e sequencial, além de exigir uma grande força de trabalho, impressão de documentos e a utilização de grandes espaços para armazenar os volumes.

No caso específico do PAR, esse processo foi aperfeiçoado, de forma que a pactuação passou a ser realizada por meio de um termo de compromisso, a ser celebrado entre o Ministério da Educação, por meio do FNDE, e cada um dos entes federativos contemplados com alguma iniciativa, ou seja, os estados, o Distrito Federal e os municípios, evidenciando que:

As transferências voluntárias da União são geralmente voltadas ao atendimento de ações previamente delineadas pelo governo federal, e que os demais entes federados frequentemente aderem a esses programas, em decorrência do repasse de recursos. [13]

A partir de 2012, o modelo implementado pelo PAR simplificou as etapas dos processos com a padronização dos itens que seriam atendidos, de forma que os entes federativos não necessitariam do esforço nem de equipe técnica numerosa para apresentação de suas propostas, pois elas já estavam inseridas no seu planejamento anual e estavam padronizadas.

Essa padronização de modelo para diagnóstico e planejamento permitiu aos entes federativos apresentar propostas estruturadas que possibilitaram a análise e a aprovação das necessidades num esforço menor por parte da equipe técnica do MEC e do FNDE, o que não ocorria no modelo baseado em PTAs e convênios. Dessa forma, ocorreu a desburocratização da tramitação dos processos e a melhoria no atendimento às necessidades solicitadas, principalmente para os municípios, os quais passaram a ter maior protagonismo e mais oportunidades de acesso à assistência técnica e financeira da União.

Assim, analisando os dados disponibilizados pelo FNDE, no período de 2005 a 2010, comparamos os anos anteriores e posteriores ao lançamento do PDE e do PAR e constatamos que no montante anual alocado para estados e municípios houve uma inversão de prioridades, saindo de uma prevalência estadual, que era beneficiada com uma fatia maior do orçamento, para uma alocação diametralmente oposta, mas agora com a predominância dos municípios.

A tabela 1 apresenta as informações sobre o montante anual pactuado com entidades da esfera estadual e municipal nos anos anteriores e subsequentes ao lançamento do PAR/PDE.

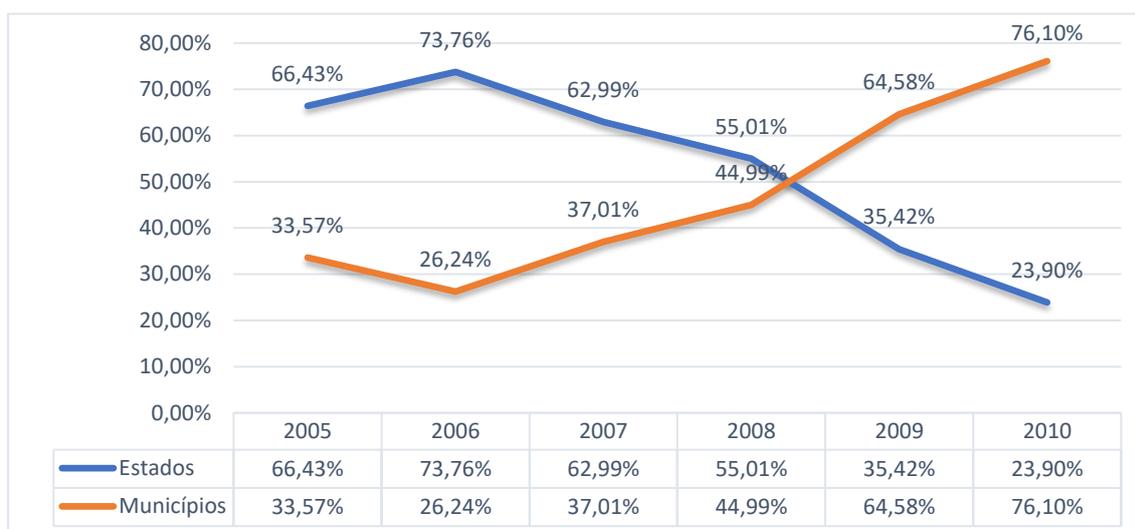
Tabela 1 – Total conveniado por esfera administrativa (R\$), período 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Estados	690.904.437,39	720.190.555,18	901.505.693,01	771.767.216,57	481.478.636,40	466.836.311,61
Municípios	349.159.102,23	256.145.284,87	529.726.233,55	631.099.293,50	877.978.215,49	1.486.500.840,57
Total	1.040.063.539,62	976.335.840,05	1.431.231.926,56	1.402.866.510,07	1.359.456.851,89	1.953.337.152,18

Fonte: Organização dos autores com base no Sistema de Apoio a Projetos Educacionais/SAPE/FNDE [14].

A seguir, apresenta-se o gráfico 1, no qual consta o total conveniado, destacando a variação percentual dos recursos complementares por esfera administrativa.

Gráfico 1 – Total conveniado por esfera administrativa (%), período 2005-2010



Fonte: Organização dos autores com base no Sistema de Apoio a Projetos Educacionais/SAPE/FNDE [14].

Assim, observamos que os dados demonstram e comprovam um aumento do total investido no montante alocado para os estados e municípios e, principalmente, uma maior captação de recursos por parte dos municípios; muitos se encontravam à margem da assistência técnica e financeira oferecida pela União antes da implementação do PAR.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil tem um histórico de não avançar na implementação das relações federativas, considerando a descentralização de poder e de recursos para a consecução das políticas públicas aos cidadãos. O federalismo cooperativo vigente no país, na área educacional, não estabelece a regulamentação do regime de colaboração expresso na CF/1988 e deixa lacunas nas ações e desafios a serem superados no contexto nacional.

Em que pesem os avanços legais obtidos nas últimas décadas, destacamos a implantação do PDE, conectando com uma de suas políticas o Plano de Ações Articuladas (PAR) como política nacional de educação na perspectiva da assistência técnica e financeira da União para os demais entes federativos.

A partir do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos municípios, ao Distrito Federal e aos estados para desenvolvimento da educação básica estão condicionadas à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do Plano de Ações

Articuladas (PAR), que são considerados instrumentos fundamentais para a melhoria da qualidade da educação nacional.

Por meio do PAR são priorizadas as ações articuladas, ou seja, ações, programas e projetos, os quais serão objeto de assistência técnica e/ou financeira do MEC e do FNDE, com vistas ao alcance das metas pactuadas no PDE e, por conseguinte, ao incremento da qualidade da Educação Básica. Dada a magnitude da operacionalização do PAR, grande parte das ações e programas do FNDE estava diretamente direcionada ao fomento no período da sua implementação.

Assim, os dados do FNDE evidenciaram um substancial aumento da assistência financeira de caráter voluntário aos entes federativos, principalmente aos municípios, que passaram a receber mais recursos, confirmando avanços na municipalização. Dessa forma, foram implementadas diversas ações e programas visando à melhoria da qualidade da educação, com assistência técnica e financeira voltadas à gestão educacional, formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e de avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos, bases das dimensões do PAR.

## REFERÊNCIAS

- [1]. CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, v. 1, p. 152.
- [2]. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União (DOU)**, Seção I, p. 1, 5 de outubro de 1988.  
Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/DOUconstituicao88.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/DOUconstituicao88.pdf), Acesso em: 11 nov. 2020.
- [3]. BRASIL. Lei nº 16 de 12 de Agosto de 1834. **Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império**, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim16.htm#:~:text=LIM%2016&text=LEI%20N%C2%BA%2016%20DE%2012%20DE%20AGOSTO%20DE%201834.&text=1%C2%BA%20O%20direito%20reconhecido%20e,titulo%20de%20Assembl%C3%A9as%20Legislativas%20Provincias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16.htm#:~:text=LIM%2016&text=LEI%20N%C2%BA%2016%20DE%2012%20DE%20AGOSTO%20DE%201834.&text=1%C2%BA%20O%20direito%20reconhecido%20e,titulo%20de%20Assembl%C3%A9as%20Legislativas%20Provincias). Acesso em: 11 nov. 2020.
- [4]. AZEVEDO, Fernando. et al. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista HISTEDBR** On-line. Campinas, n. especial, p. 188-204, ago. 2006 - ISSN: 1676-2584. Disponível em: [https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifesto\\_1932.pdf](https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifesto_1932.pdf). Acesso em: 30 set. 2020, p. 193.

- [5]. SAVIANI, Demerval. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educação e Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 769-787, set. 2010, p. 782.
- [6]. SENA, Paula. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M.(Orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.
- [7]. FURTADO, Roberval Angelo. BRITO, Renato de Oliveira. Reflexões de pensadores contemporâneos brasileiros acerca do Sistema Nacional de Educação. **Pensamento Pedagógico: Textos e Contextos II**. Brasília: Cátedra UNESCO de Juventude, Educação e Sociedade; Universidade Católica de Brasília, 2019. p. 204-219. Disponível em: [https://socialeducation.files.wordpress.com/2020/03/pensamento-pedagc3b3gico-ii\\_web.pdf](https://socialeducation.files.wordpress.com/2020/03/pensamento-pedagc3b3gico-ii_web.pdf). Acesso em: 25 set. 2020, p. 207.
- [8]. BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o PAR**. Portal FNDE, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/par/>. Acesso em: 11 nov. 2020.
- [9]. BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE n. 29**, de 20 de junho de 2007. Estabelece os critérios, parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/resolucoes/2007?start=25>. Acesso em: 11 nov. 2020.
- [10]. RIBEIRO, Andréia Couto; JESUS, Wellington Ferreira. O Plano de Ações Articuladas para a Educação Básica (PAR): elementos para a construção da assistência técnica e financeira da união aos estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, p. 211-226, 2016, p. 214.
- [11]. PARENTE, Cláudia da Mota Daró. Assistência financeira do FNDE/MEC a programas e projetos educacionais: formato e implicações. In **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 87, n. 215, p. 19-28, jan./abr. 2006, p. 21.
- [12]. BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 11 nov. 2020.
- [13]. OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; SCAFF, Elisângela Alves da Silva; SENNA, Ester. Elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios de Mato Grosso do Sul. **Série- estudos: Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, Campo Grande, n. 34, p.133-146, 2012.
- [14]. BRASIL, Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sistema de Apoio a Projetos Educacionais**. Brasília, DF. 2010. Acesso: em 27 out. 2020.