

Federalismo cooperativo e Plano de Ações Articuladas (PAR) – algumas aproximações teóricas

Karla Cristina Silva Sousa¹

Alda Maria Duarte Araújo Castro²

RESUMO

O artigo discute o federalismo brasileiro a partir da matriz teórica *self rule plus shared rule*, ou seja, o federalismo enquanto pacto. A partir desta matriz teórica defende-se que a política educacional voltada para dinamizar o pacto federativo na área educacional por meio do regime de colaboração por ora denominada de Plano de Ações Articuladas (PAR) constitui-se na realidade um mecanismo de *center constraining* aos subgovernos nacionais em que a União situa-se como a grande *demos constraining* do federalismo brasileiro, caracterizando-se um pacto incompleto.

Palavras-Chave: Federalismo cooperativo. Plano de Ações Articuladas. Pacto federativo.

Federalism cooperative and Action Plan Articulated (PAR) - some theoretical approaches

ABSTRACT

The article discusses the Brazilian federalism from the theoretical matrix *self rule plus shared rule*, ie federalism while pact. From this theoretical framework it is argued that the educational policy to streamline the federal pact in education through collaboration scheme now called Articulated Action Plan (PAR) constitutes in fact a *center constraining* mechanism to sub governments national where the Union stands as

1 Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora Adjunta da Universidade Federal do Maranhão. Professora colaboradora do Mestrado Profissional do Ensino de Física da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: sousa.karla@ufma.br

2 Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora Associada da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora do Programa de Pós - Graduação em Educação da UFRN. E-mail: aldacastro01@hotmail.com

the great *demos constraining* the Brazilian federalism, characterizing an incomplete agreement.

Keywords: Cooperative Federalism. Plan Linked Shares. Federal pact.

Federalismo cooperativo y Plan de Acciones Articuladas (PAR) – algunos enfoques teóricos

RESUMEN

El artículo discute el federalismo brasileiro a partir de la matriz teórica *self rule plus shared rule*. O sea el federalismo como pacto. A partir de esta matriz teórica se defiende que la política educacional está encaminada para dinamizar el pacto federativo en el área educacional por medio del régimen de colaboración por ahora denominado Plan de Acciones Articuladas (PAR) se constituye en una realidad, un mecanismo de *center constraining* a los subgobiernos nacionales donde la unión se sitúa como la grande *demos constraining* del federalismo brasileiro, caracterizándose un pacto incompleto.

Palabras-Chave: Federalismo cooperativo. Plan de Acciones Articuladas. Pacto federativo.

Introdução

A educação no Brasil é um direito subjetivo e está posta normativamente por meio da Constituição Federal de 1988, cuja operacionalização deve ocorrer por meio de um federalismo cooperativo que deve ser efetivado pelo regime de colaboração, conforme seu marco legal constitucional. Ao discutir a educação em um Estado federativo como o Brasil, deparou-se com um direito próprio das pessoas previsto em lei. A partir deste princípio, pode-se questionar até que ponto este direito está universalizado, e se é alcançado pelas políticas educacionais, como o Plano de Ações Articuladas (PAR), elaborado para dar maior dinamicidade ao federalismo brasileiro ao se pautar no regime de colaboração entre os subgovernos nacionais.

Com a institucionalização do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) a intenção do Ministério da Educação (MEC) foi integrar um conjunto de programas de forma a organizar melhor o sistema

educacional, adotando uma visão sistêmica da educação, relacionando o ensino fundamental ao superior; incentivando a pesquisa e a remuneração de professores, dentre outras ações. O PDE tem como instrumento jurídico o PAR: um plano estrutural de longo prazo que visa superar a fragmentação das políticas educacionais e abrir diálogo entre os subgovernos nacionais, estabelecendo/fortalecendo o regime de colaboração. Dentro desta proposição, os entes federados deveriam assumir funções de gestão de políticas públicas seja por iniciativa própria ou por “adesão”.

Com base nesta premissa, o artigo discute, na primeira seção, o federalismo a partir da matriz teórica de Elazar (1995, 1987, 1994). Entendendo o *federalismo como um pacto*, uma forma de organização político-administrativa do território que conforma a necessidade de um compartilhamento horizontal de poder que mantém a estrutura nacional de uma democracia federativa. Em seguida destaca-se o marco regulatório do federalismo no Brasil a partir da Constituição de 1988 e suas implicações no modelo federalista brasileiro. Defende-se que o Brasil possui um modelo federalista que não se materializa nem nos aportes propostos por Elazar (1995, 1987) de *federalismo cooperativo*, e nem nos modelos defendidos por Wright (1978, 1974) de *autoridade interdependente*, constituindo-se em um federalismo incompleto.

Na terceira parte do artigo, analisa-se o Plano de Ações Articuladas (PAR), como uma estratégia do governo federal para consolidar o regime de colaboração entre os entes federados e instituir o federalismo cooperativo previsto na Constituição Federal de 1988. Com o PAR o Brasil procurou promover novos rumos do pacto federativo, composto pelo *veto players* (poder de veto) dos municípios brasileiros, agora entes federados com autonomia para instituir os seus próprios sistemas de ensino.

A partir das matrizes teóricas apresentadas no artigo, parte-se do pressuposto de que o governo federal brasileiro não é *demos constraining* (democracia estrangida) em relação a seus subgovernos nacionais, o que o faz legislar em primazia políticas educacionais como o PAR que interfere na gestão educacional dos subgovernos nacionais, transformando-os em meros executores. Neste sentido, o PAR cerceia a autonomia destes e superimpõe a gestão por resultados como parâmetro para a melhoria da qualidade da educação. Os resultados da pesquisa sugerem que, o PAR, não efetiva a gestão por

resultados proposta em suas normativas legais e nem as Secretarias municipais de Educação (SEMEDs) conseguem propor sua concepção de gestão educacional, criando um hibridismo que, ora pende para o gerencialismo e performatividade, ora para a burocracia, ora para total atuação descoordenada e desarticulada.

O federalismo como sistema político: implicações no modelo brasileiro

O federalismo desponta como uma forma político-administrativa mais adequada para organizar um Estado-Nação, tendo em vista que, o compartilhamento de poder, a não existência de níveis hierárquicos de decisão, permitiriam reduzir as desigualdades sociais e estabelecer regimes de cooperação e solidariedade, mais propícios a um regime democrático. Neste sentido, existem dois conceitos que devem ser esclarecidos e que se confundem: o de federação e federalismo, fenômenos bem diferentes (COSTA, 2010). O federalismo seria a fórmula para a estabilização dos processos decisórios:

O federalismo é uma forma de associação política e de organização que une diferentes políticas dentro de um sistema político mais abrangente de tal forma que permite que cada membro mantenha sua própria integridade política. Sistemas federativos fazem isso ao requerer que as políticas básicas sejam feitas e implementadas através de alguma forma de negociação, de maneira que todos os membros possam compartilhar o processo de produção e execução das decisões (ELAZAR, 1995, p.1, tradução nossa).

Na história da sociedade moderna, o federalismo terá seus aportes na Constituição Americana que instituiu nos Estados Unidos da América o federalismo como forma de governo que garantiria a unidade daquele país (COSTA, 2010). Em obra clássica intitulada de "O federalista" Hamilton, Madison e Jay (2003) irão defender a necessidade de um novo modelo federalista, negando um modelo de confederação. Os autores advogam o mesmo entendimento de Burgess (2006) e Elazar (1987) propondo a necessidade de divisão dos poderes em um regime federalista, pois, a centralização seria prejudicial ao mesmo. Uma república federativa seria "a reunião de sociedades diferentes, ou a associação de um ou de muitos

Estados debaixo de um só governo; porém, a extensão e as modificações desse governo e os objetivos submetidos à sua autoridade são coisas puramente arbitrárias” (HAMILTON, MADISON; JAY, 2003, p.57). Para os autores, em um regime federalista a separação dos três poderes é importante para uma melhor organização do mesmo. Citam o princípio dos freios e contrapesos (*checks and balances*) ultrapassando a ideia simplista de separação de funções, concebendo uma relação intercalada e sobreposta dos mesmos.

Ao partir do princípio da necessidade de uma repartição de poder (*sharing of powers*) o federalismo teria criado segundo Riker (1964) um governo adicional. A questão é apontada pelo autor ao examinar o pensamento contido na obra *O federalista*. A divisão de poderes acabava por instituir um Estado com duas matrizes interligadas: uma horizontal e outra vertical. No princípio da horizontalidade estariam contidos poderes distintos com funções distintas: Executivo, Legislativo e Judiciário. Já no polo da verticalidade há uma presença dos entes federados que irão possuir poderes diferentes pelo princípio da territorialidade: União (poder federal) e Estados (poderes subnacionais ou poderes locais). A estrutura básica do modelo federativo está na distribuição do poder entre vários centros segundo o modelo matricial, caracterizando-o como regime consensual de democracia. Sua essência está na divisão e distribuição do poder político (LIJPHART, 1999).

Na literatura internacional, encontra-se em Wright (1978) um estudo sobre federalismo americano no qual considera insuficiente a noção jurídicista do federalismo e propõe como referência de análise da dimensão territorial da ação estatal o conceito de *Intergovernmental Relations* (IGR). Propõe três tipos de relações intergovernamentais, isto é, de coordenação federativa: o primeiro modelo proposto por Wright (1978) seria a *autoridade independente ou separada* em que as funções são delimitadas não havendo interlocução entre as partes e nem coordenação. Constitucionalmente, neste modelo só são reconhecidos os governos federal e estadual prevalecendo a independência entre eles. Os poderes locais estariam condicionados ao bem-querer do poder central, dependendo, para seu funcionamento, dos governos estaduais. Wright (1978) afirma a existência de um segundo tipo de IGR baseado no *modelo de autoridade interdependente*, em que haveria interseção entre duas ou mais esferas que poderiam atuar simultaneamente, produzindo complexas relações organizacionais, visto que um ente federado limita

o poder de atuação do outro (*checks and balances*), tornando a barganha política através de acordos intergovernamentais e arranjos federativos essenciais para o movimento do padrão de autoridade (RIKER, 1964).

O último seria o *modelo inclusivo*. Segundo Wright (1978) na autoridade inclusiva a atuação da unidade subnacional depende das decisões do governo federal, a relação é hierárquica, sendo o modo de interação entre os governos subnacionais uma extensão administrativa do governo federal. O aumento e a manutenção do poder central sobre os outros níveis de governos seriam dados a partir do jogo de soma zero (HODDEN, 2004). Aqui as subunidades não teriam a capacidade de exercer sua autoridade na tomada de decisão, tendo uma coordenação marcada por uma hierarquia vertical.

Em termos de federalismo, Pierson (2000) destaca que é preciso observar a dimensão temporal dos eventos políticos, isto é, a trajetória dependente de uma política (*path dependence*). Este aspecto é relevante porque o Estado não seria um agente neutro e tem em suas instituições fatores históricos que modificam comportamentos coletivos. O Brasil por todo o século XX foi marcado pela predominância em suas relações intergovernamentais bem como seu modelo federalista pelo crescimento da força política e econômica do governo federal ante aos governos estaduais. O isolamento do federalismo brasileiro cessou em 1930, quando o Brasil lançou seu projeto para a criação de uma sociedade urbano-industrial em que o Estado era o ator principal nas questões socioeconômicas e políticas. Na ditadura Vargas (1937-1945), o governo federal se empenhou para conseguir hegemonia perante os estados. Somente com o novo governo instituído com a Constituição de 1946 que o Brasil começará a adotar um federalismo mais cooperativo baseado na partilha de receitas entre os níveis de governo (SOUZA, 1997).

Um conjunto de trajetória dependente está localizado no período de 1946-1964 em que o Estado desenvolvimentista dispõe de recursos suficientes para ostentar uma política clientelista sobre Estados e Municípios, configurando um modelo de democracia que restringe o poder – *demos constraining* – (STEPAN, 1999) muito embora o processo de formação de coalizões estáveis tenha sido variável conforme o mandato presidencial. Souza (2006) observa que este período do federalismo brasileiro será permeado pela Constituição Federal de 1946 que estabelece a dimensão jurídico-institucional do federalismo e neste momento ocorre a criação de partidos nacionais e ampliação da

participação eleitoral. Estes dois destaques farão com que as relações entre poderes locais e governo federal, sejam redefinidas nas arenas decisórias, impondo a participação e representação política.

O outro período de trajetória dependente dar-se-á de 1964-1985 em pleno regime militar caracterizado por um modelo federalista marcado pela reforma tributária empreendida entre 1965-1966 (ARRETCHE, 2004). Conhecida como o grande ciclo de centralização, havendo mudança na autoridade tributária bem como na autonomia de gastos dos poderes locais sobre os recursos recebidos. Esta conjuntura será também denominada de federalismo de integração, visto que, nos documentos oficiais da época esta nomenclatura era sobressaliente, composto por uma representação política que privilegiava o voto interiorano e rural “e pela introdução de eleições indiretas” (DUARTE, 2003, p.66). De 1985 a 1995 os governos estaduais alcançam o poder de veto com o modelo federalista estadualista, ou como denominam Abrucio (1998) e Sano (2008), *ultrapresidencialismo estadualista*. Neste federalismo, segundo os autores, predominam os interesses dos governadores estaduais e municipais. O último período em destaque de trajetória dependente se dá por ocasião da Constituinte de 1988 que instaura uma reforma política, sem precedentes, na história brasileira. Apesar deste novo contexto, parece que os mecanismos de outrora foram continuados, não propiciando a resolução dos dilemas intergovernamentais do federalismo no Brasil. Os direcionamentos advindos da Constituição Federal de 1988 impactarão o federalismo brasileiro, questões que será abordada, na seção seguinte.

A Constituição Federal de 1988 e o redimensionamento das questões federativas no Brasil - marcos regulatórios

Arretche (1996) destaca que após a constituinte de 1988 o Brasil retoma suas bases de Estado federado com um intenso processo de descentralização fiscal que mudará as relações intergovernamentais, fazendo as parcelas dos tributos repassados pela União aumentarem de forma significativa:

A descentralização e as mudanças realizadas no federalismo brasileiro não trouxeram apenas aspectos positivos em seu bojo. Os atores governamentais que mais se fortaleceram ao início foram os governos es-

taduais, os quais montaram, no vácuo deixado pelo Estado nacional-desenvolvimentista e na ausência de um novo projeto hegemônico, um federalismo estadualista (ABRUCIO; COSTA, 1998, p.101).

No Brasil, as relações federalistas foram movidas um continuum, saindo do federalismo isolado, passando pela centralização até chegar ao federalismo atual mais descentralizado em termos constitucionais. Nunca uma ruptura geral, mas sim processual “a Constituição Federal de 1988 instituiu um sistema legal de repartição de receitas que limita a capacidade de gasto do governo federal e, por consequência, sua capacidade de coordenação de políticas” (ARRETCHE, 2004, p.17). Aos poucos o processo decisório, os conflitos e alianças propiciados, em 1988, foram favorecendo a consolidação da democracia e tornando o Brasil mais federal, ante a existência de vários poderes soberanos competidores, entre si.

A Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988 traz em seu art.1º a relação direta entre República Federativa e o estado de direito democrático “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e do Distrito Federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 2005, p.19). O caráter federativo e autônomo dos municípios no cenário brasileiro está assegurado pelo artigo nº. 18 da Carta Magna de 1988, descentralizando a política constitucional e criando três esferas de poder (Federal, Estadual e Municipal). Em nenhuma outra nação o município será reconhecido constitucionalmente enquanto ente federado, esta peculiaridade irá conferir aos municípios do Brasil sua autonomia política-administrativa, instalando, talvez, o modelo federalista cooperativo (ELAZAR, 1995, 1987) ou modelo de autoridade interdependente (WRIGHT, 1978).

No intuito de manter os valores democráticos a nova Constituição inverteu o modelo anterior. A descentralização foi substituindo a centralização e transformando o Brasil em um dos Estados mais descentralizados do mundo no tangente à distribuição de recursos e *veto players* (decisão política). A descentralização reduziu a possibilidade de diminuir os desequilíbrios regionais visto que relativamente o governo federal ficara um pouco enfraquecido, não significando que se tornara passivo ou ausente, mas tão somente forçado a negociar com as novas lideranças: governadores e prefeitos (SOUZA, 2001, ARRETCHE, 2000).

Outra situação surge com a descentralização proposta pela Carta de 1988:

O municipalismo autárquico é outro elemento resultante da peculiar descentralização brasileira. Suas bases estão no discurso que reduziu a descentralização à municipalização. Logo, deveria ser constituído um modelo no qual cada município, independente de suas diferenças, deveria assumir todo o rol de políticas públicas que cabem a este ente federativo – aliás, a instituição do município como ente federativo, como fez a Constituição de 1988, é algo incomum na experiência internacional (ABRUCIO; COSTA, 1998, p.102).

A idiossincrasia do federalismo, no Brasil, lembra o alerta de Pierson (2000) para o fato de que a *path dependence* é algo diferente nos diferentes modelos de democracia. Lijphart (1999) quando estuda os trinta e seis modelos de democracias e observa que em cada um a *path dependence* ou aquilo que ele denomina de *patterns of democracy* (modelos de democracias) será diferente. O centralismo federativo brasileiro decorre, em parte, da interpretação e aplicação das normas constitucionais. A Constituição brasileira de 1988 optou por um modelo que valoriza a fragmentação e amplia o número de atores políticos com poderes de contestação da tomada de decisão, gerando, teoricamente, no Brasil, uma arena competitiva paralisada, na qual os atores podem se cancelar mutuamente, surgindo um federalismo periférico (SOUZA, 1997).

No plano das relações verticais, o federalismo brasileiro não fora capaz de cumprir com um dos princípios observados por Elazar (1987) que é o compartilhamento em equilíbrio da tomada de decisão, assemelhando-se ao tipo de democracia denominada por Lijphart (1999) de majoritária. Coube à Constituinte de 1988 solucionar os dilemas do período anterior, aumentando a participação das esferas locais e diminuindo o poderio do governo central, sob o prisma da descentralização. A importância dos governos locais não é destaque somente na literatura nacional, Watts (1994) identificou que a relevância dos poderes locais nas federações foi ao longo do tempo aumentando, fazendo as federações mudarem suas estruturas tradicionais.

Por seus dispositivos legais instituídos nos artigos nº. 18, 21, 22, 24, 24, 34 e 35 a autonomia dos três governos e suas relações intergovernamentais são bem definidas, não podendo, por exemplo,

a União intervir na gestão de um município sem que esta ação esteja assegurada legalmente conforme prescreve a Constituição. Mas, os dispositivos citados são omissos em vários momentos. Uma das omissões está presente no artigo nº. 24 que, ao prever a distribuição de competências legislativa, não cita o município na partilha de poder. Encontra-se no artigo nº. 24 da Carta Magna a seguinte redação: “Compete à União, aos Estados e municípios legislar concorrentemente sobre: IX- educação, cultura, ensino e desporto; XV- proteção da infância e juventude” (BRASIL, 2005, p.35). A omissão constitucional seria na realidade a hipótese em que o legislador disse menos do que realmente queria, visto que as palavras de uma constituição devem ser tomadas de forma natural e óbvia, evitando-se o alargamento ou restrição do seu significado (OLIVEIRA, 2010).

Esta dispersão de autoridade, em países federalistas, faz com que o conteúdo das decisões tomadas seja afetado em virtude dos interesses produzidos pelo governo federal (PIERSON, 2000). De 1991 a 1994 teremos acentuada fragilidade dos freios e contrapesos. A ausência de regulação por leis específicas no pacto federativo proposto pela Constituição de 1988, no tangente a mecanismos de cooperação eficientes, faz com que as relações intergovernamentais cooperativas sejam sacrificadas, reduzindo os canais de negociação que poderiam minimizar a competição (KUGELMAS; SOLA, 2000; ABRUCIO, 2005; ARRECTHE, 2005; SOUZA, 2006, 1997).

Camargo (1993) destaca que em momentos de crise os conflitos federativos aumentam havendo necessidade de normas e mecanismos de controle que sejam aceitos por todos visando o bem comum. É preciso afastar o jogo da soma zero (HODDEN, 2004). A harmonia federativa deve ser pautada no seguinte princípio: todas as unidades federadas devem atuar mutuamente para a realização dos objetivos da República Federativa, no caso do Brasil, deve-se cumprir o disposto artigo nº. 3 da Constituição Federal de 88:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 2005, p.19-20).

Este fundamento constitucional implica em que as unidades da federação cooperarem umas com as outras, é o princípio da solidariedade. Este é o fundamento legal que normatiza toda a política educacional brasileira. Há previsão por parte da União de complementações e transferências de recursos entre os subgovernos, inclusive de município para município. A União tem o papel de promover a equalização e redistribuição de recursos mantendo a federação equilibrada.

Na área educacional, Arretche (2002) mostra que o governo federal irá encontrar resultados diversos na implantação das reformas que afetavam os interesses dos estados e municípios, fazendo com que o veto players destes entes não fosse de todo utilizado. Não foram capazes de transpor seu poder de veto na Reforma Educacional no ano de 1990. No poder de veto brasileiro os municípios “não representaram um ponto de veto intransponível à implementação da agenda de reformas do governo federal nessas políticas particulares” (ARRETCHÉ, 2002, p.433).

Constitucionalmente a educação será observada sob normas privativas, ora concorrentes, ora comuns no estabelecimento das diretrizes e bases da educação: “Art.22. Compete à União legislar sobre: XXIV – Diretrizes e bases da educação nacional; Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo” (BRASIL, 2005, p.34). O problema de federalismo fiscal ou falta de um modelo para este, reproduz no regime de colaboração o desequilíbrio federativo. Como previu Abrucio e Costa (1998) o caso brasileiro é materializado por um frágil contrato federativo baseado no modelo predatório e não cooperativo, não caracterizando o federalismo proposto em Dye (1990), baseado na competição, de Wright (1978) modelo de autoridade interdependente, ou mesmo no modelo cooperativo de Elazar (1987), justificado pela competição coordenativa.

A autonomia conferida aos municípios na Carta de 88 a partir da Reforma do Estado será entendida como descentralização das responsabilidades, mas não dos recursos, fazendo o Brasil adotar a postura de Estado gerencial, cujos aportes serão discutidos a partir

da análise do Plano de Ações Articuladas (PAR) enquanto proposta do governo federal para um federalismo cooperativo.

Federalismo e Plano de Ações Articuladas (par): novos rumos do federalismo no brasil?

O governo do ex-presidente Luís Inácio da Silva tentando superar os dilemas no federalismo brasileiro dentro do campo educacional, lançou no ano de 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) cujo aporte teórico está ligado a um modelo sistêmico de educação e de planejamento, apontando a “ruptura” necessária com o modelo anterior de educação estabelecido no Brasil. Aliando-se ao conjunto de políticas sociais que dariam dinamicidade ao novo modelo de desenvolvimento perquirido pelo governo petista (MINEIRO, 2010). O contexto de criação do PDE advém de um estudo realizado no ano de 2006 do Fundo das Nações Unidas (UNICEF) que elegeu o tema aprender como central para o desenvolvimento de seus trabalhos no Brasil.

O PDE tem como instrumento jurídico o Plano de Ações Articuladas (PAR) normatizado pelo Decreto nº. 6.094/07, definido da seguinte forma: “Art. 9. O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007a). O Plano de Ações Articuladas constitui-se em um plano estrutural de longo prazo que visa superar a fragmentação das políticas educacionais e abrir diálogo entre os entes federados, estabelecendo/fortalecendo o regime de colaboração. Possui no seu texto a pretensão de promover a gestão democrática da educação reunindo indicadores que contribuem para uma análise da qualidade da educação dos municípios.

O PAR estava previsto para ser implantado nos municípios selecionados com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2005 (1.242 municípios priorizados) e 2007 (1.412 municípios priorizados), que aderiram ao “Compromisso Todos pela Educação”. No entanto, em 2010 mais de 90% dos municípios brasileiros já havia sido contemplado com essa proposta, que faz parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). No início de 2011, 5.495

municípios haviam assinado o Termo de Cooperação Técnica, oriundo do PAR, com a União (BRASIL, 2007b).

Com o Plano de Ações Articuladas adentrou ainda mais na educação a concepção de *accountability*, ocorrendo a fragmentação do serviço educacional, entendida aqui como a introdução do gerencialismo local nas SEMEDs. A escola seria a responsável pela revolução da qualidade na educação, e as SEMEDs deveriam implementar as ações e subações do PAR de modo a oferecer uma educação de qualidade balizada por uma gestão de resultados.

O Decreto nº. 6.094/07 coloca o PAR como centro da agenda pública da política educacional brasileira, priorizando as ações baseadas no interesse coletivo dos municípios considerando a realidade sistêmica destes. Pelo decreto a participação na tomada de decisão é compartilhada por gestores escolares, Secretários de Educação, demais funcionários e sociedade civil. Trata-se de uma participação institucionalizada ao “promover a gestão participativa na rede de ensino” (Art.2º, inciso XXII, BRASIL, 2007a). Na configuração do PAR os sujeitos locais são conclamados à participação e responsabilizados por efetuar as ações que resultariam na melhoria da qualidade educacional, alterando os modos e modelos de gestão proferidos nas subunidades governamentais ao se estruturar em 04 (quatro) dimensões que lhe dão base:

1. Gestão educacional: está subdividida por meio do Guia Prático de Ações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação em áreas (BRASIL, 2007b). As áreas são: área 1 – Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino; área 2 – Desenvolvimento da educação básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade certa; área 3 – Comunicação com a sociedade; área 4 – Suficiência e estabilidade da equipe escolar; área 5 – Gestão de finanças.

2. Formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar: subdividida nas seguintes áreas: área 1 – Formação inicial de professores da educação básica; área 2 – Formação continuada de professores da educação básica; área 3 – Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas; área 4 – Formação inicial e continuada de professores da educação básica para o cumprimento

da Lei no.10.639/03; área 5 – Formação de profissionais da educação (funcionários).

3. **Práticas pedagógicas e avaliação:** subdividida em: área 1 – Elaboração e organização das práticas pedagógicas; área 2 – Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.

4. **Infraestrutura física e recursos pedagógicos:** divise-se nas seguintes áreas: área 1 – Instalações físicas gerais e equipamentos; área 2 – Integração e expansão do uso de tecnologias da informação e comunicação na educação pública.

O plano traz por meio de suas ações e estratégias para cada dimensão um modelo de política educacional baseada nos resultados, denominada por Ball (2001) de performatividade, visto que possui conceitos como resultado, níveis de desempenho e formas de qualidade, prevendo a responsabilização por meio da prerrogativa do regime de colaboração:

O Plano, a ser executado em regime de colaboração com Municípios e Unidades Federadas, buscando também a participação das famílias e da comunidade, envolve primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais (BRASIL, 2007c, p.5)

O PAR configura como um plano executivo com discurso ambivalente que, de um lado propõe o regime de colaboração e, de outro condiciona a colaboração à mudança na gestão educacional proferida pelas Secretarias Municipais de Educação. As quatro dimensões do plano são a nova forma de estruturação requerida para as Secretarias Municipais de Educação como forma de gestão da educação. A partir do PAR as secretarias devem modelar sua gestão educacional com base nas dimensões, áreas e estratégias previstas no guia prático de ações.

Como instrumento da gestão educacional o PAR traz a concepção de gestão de resultados para a gestão pública “O Ministério da Educação realizará oficinas de capacitação para a **gestão de resultados**, visando instituir metodologias de acompanhamento adequada aos objetivos instituídos neste Decreto” (BRASIL, 2007a, Art. 11, § 2º, grifos nossos). O gerenciamento oriundo do mercado é importado para a educação brasileira por meio desta política, se colocando sobre e contra o trabalho

proferido nos sistemas educacionais dos entes federados bem como das autoridades educacionais locais (Secretarias de Educação).

O modelo de gestão adotado por esta política concebe o sistema de gestão burocrático proferido pelas Secretarias de Educação como pesado, impedor do espírito empreendedor que os trabalhadores da educação possuem. Os gestores dos sistemas educacionais devem se tornar líderes, fornecendo visões que gerem um compromisso coletivo em ser o melhor (CLARKE & NEWMAN, 1997; CLARKE et.al., 1994). Este novo gerente da educação proposto pelo PAR deve promover uma tranquila implementação dos objetivos do plano, não cabendo ser seu papel questionar ou criticar as metas estabelecidas pelo Decreto nº. 6.094/07, visto que as decisões instrumentais são guiadas pela eficiência e pelo discurso de gestão por resultados, impondo uma racionalidade técnica. O discurso da participação é enfatizado pelo PAR: “É fundamental lembrar que a realização do diagnóstico, bem como a elaboração do PAR é de caráter participativo e tem por objetivo promover uma análise compartilhada da situação educacional na rede municipal” (BRASIL, 2007d, p.3).

As Secretarias Municipais de Educação devem obedecer uma retórica de boa governança, eficiência e qualidade, baseada nos resultados do IDEB, escondendo os desfechos de um modelo federativo fragilizado, visto que a combinação particular de prioridades descritas no guia de ações, são distintas das realidades regionais brasileiras. Sua arena política promove o governo indireto, que envolve não só uma estrutura de responsabilidades, mas novas formas de controle e responsabilização (accountability). O MEC enquanto seu idealizador controla os subgovernos (que deveriam atuar com autonomia) por meio de arranjos contratuais denominados de Termos de Compromisso, a partir da Resolução nº. 14/12 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -FNDE:

III - aos Municípios, aos Estado e ao Distrito Federal:

[...]

e) aceitar o Termo de Compromisso com o respectivo cronograma de execução, no endereço eletrônico <http://simec.mec.gov.br>, utilizando a senha fornecida ao ente federado;

f) executar os recursos financeiros transferidos pelo FNDE/ MEC exclusivamente no cumprimento das

ações pactuadas no Termo de Compromisso e dentro do cronograma estabelecido; (BRASIL, 2012, Resolução nº 14/12, FNDE).

O conceito de participação apresentado no Plano opera como uma espécie de controle das atividades públicas (AFFONSO, 2003), visto que a participação no sentido de promover a democratização da educação envolve a formulação de políticas educacionais, a determinação de objetivos e fins da educação, bem como na definição sobre a alocação de recursos (MEDEIROS; LUCE, 2006). Aspecto que o PAR desconsiderou ao chegar pronto para os municípios e estados apenas executarem. A participação pretendida pelo PAR é regulatória por entender a administração dos sistemas escolares a partir de rígidas normas, regras e procedimentos rigorosos de controle das atividades educacionais.

O PAR propaga um modelo teórico retórico de accountability cuja concepção ideológica e política subestima os subgovernos nacionais, descaracterizando seus sistemas educacionais enquanto instrumento de legitimação de um regime de colaboração. Por conseguinte, um regime federalista deve estabelecer claramente as formas de compartilhamento (ELAZAR, 1987, 1995).

Há no texto do PAR a visão de que o federalismo sob o regime de colaboração é a forma mais eficiente que o governo dispõe para tratar dos problemas de governabilidade existentes no Brasil. O Plano de Ações Articuladas seria dentro da visão do governo federal o modelo ideal de pacto federalista na educação ao se propor proteger as minorias ao mesmo tempo em que força a maioria ao consenso: "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).

Constitui-se, na perspectiva da União, uma ferramenta fundamental para a devolução de autoridade aos subgovernos por permitir a implementação de vários programas intergovernamentais. Por ser um plano sistêmico e estratégico as ações da educação básica e superior se encontram no PAR, caracterizando-se em uma associação para o desempenho (*performance partnerships*) entre os níveis de governo, prometendo ser um instrumento de transformação das relações intergovernamentais que no Brasil ainda são problemáticas. Pierson (1996) argumenta que as instituições políticas dos países

variam, com o passar do tempo, as regras do jogo. Segundo o autor, as instituições podem estabelecer as regras do jogo para as lutas políticas - influenciando as identidades de grupo, preferências políticas e escolhas de coalizão - e reforçam o poder de negociação de alguns grupos, enquanto desvalorizam outros.

A matriz, que prega a qualidade mensurada por meio de avaliações se propagou pelo mundo ocidental a partir de 1990 quando os Estados latino-americanos promovem a Reforma do Aparelho do Estado e da Educação, é pautada nos anseios das organizações internacionais, cujo foco central é o desenvolvimento mundial. Os entes federados são conclamados a funcionar bem com custos menores e resultados positivos. A gestão pública deve ser universal na prestação e igual no atendimento, nestes termos, o conceito de qualidade presente no PAR deve ser problematizado considerando as especificidades da educação brasileira e onde as Secretarias Municipais de Educação são responsabilizadas quanto à sua execução, não concretizando o federalismo cooperativo, de fato.

Considerações finais

O federalismo enquanto forma de organização política-administrativa se configura como opção para as democracias que querem instituir um modelo baseado no compartilhamento de poder e de tomada de decisões. Neste sentido, o modelo cooperativo apresenta-se como propositivo no sentido de garantir as políticas de proteção social. O corpo político do federalismo é formado por uma associação voluntária de informações de indivíduos. É um contrato social em que todos os participantes serão governados por certas leis. Considerando estes princípios, observa-se que o federalismo brasileiro é marcado por um *continuum* centralização/descentralização que prejudica a adoção de políticas educacionais baseadas em um princípio de federalismo cooperativo ou interdependente.

A Constituição Federal de 1988 configura-se na tentativa de promover o federalismo cooperativo ao instituir a descentralização das ações educacionais por meio do regime de colaboração, atribuindo autonomia aos municípios que passam a serem considerados entes federativos dotados de competências específicos. Apesar da Constituição de 88 trazer como meta um federalismo cooperativo o

Brasil enfrentará dificuldades para sua implementação. Esta dificuldade ampliou-se após a reforma do Estado realizada no ano de 1996 pelo governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso que promoveu um processo de descentralização das responsabilidades para com a educação básica, deixando estados e municípios com esta competência. Com o modelo gerencial proposto pelo governo de FHC efetivou-se no Brasil o processo de desresponsabilização dos serviços básicos do Estado previstos na Constituição Federal de 1988, transferindo-os para a sociedade, implementando as parcerias público-privado, cultuando-se os conceitos de *accountability*. Com base na administração gerencial o governo brasileiro redefine seus principais setores de atuação, afetando o regime de colaboração na educação ao responsabilizar prioritariamente Estados e Municípios por sua oferta via descentralização municipal (municipalização da educação).

Com a instituição do PAR pelo governo federal no ano de 2007, os subgovernos ficaram reduzidos em sua importância como formuladores de políticas públicas, aparecem como implementadores de políticas de um governo central que, no momento, não se mostra estrangido pelos outros entes federados. Há na divisão de poder e autoridade propostos pelo PAR a convivência de vários centros de poder representados pelos três entes, mas que possuem capacidades desiguais; fazendo os subgovernos tomarem o PAR enquanto espaço de negociação política - barganhas constantes para influenciar decisões que afetam seus interesses. Embora o governo federal tenha centralizado as ações e decisões do PAR em suas mãos não significa que os outros entes foram eliminados do jogo federativo.

Neste formato, o PAR apresenta pouca variedade democrática, sendo utilizado conforme as atuais políticas gerenciais, que reduzem o caráter de democracia da gestão educacional presente na Constituição Federal e Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDBEN nº. 9.394/96 da federação brasileira. Com a análise das normativas do PAR, constatou-se seu caráter de *consumerism* (satisfação do cliente) como estratégia para tornar os subgovernos nacionais mais eficientes e eficazes por meio da gestão de resultados, operando a descentralização das ações, mas não dos recursos que devem ser gastos conforme o pactuado no *menu* de ações e subações.

Esta política está revestida da utilização do controle social enquanto instrumento centralizador do Estado na promoção do

gerencialismo nas instituições de gestão da educação como as SEMEDs, não se traduzindo em melhoria da qualidade escolar conforme propõe. O formato adotado no PAR contraria os princípios de um federalismo *self rule plus shared rule* ao distanciar-se da capacidade da decisão conjunta dos subgovernos nacionais para garantir benefícios próprios e comuns mútuos. O PAR é legitimado por uma lei (Decreto nº. 6.094/07) que normatiza as regras do jogo e centraliza o poder de decisão nas mãos da União, de outro lado, reconhece os poderes locais enquanto constituintes do pacto federativo por meio do regime de colaboração. Esta prerrogativa lança a perspectiva de que há a possibilidade de um federalismo mais equilibrado, cooperativo no Brasil.

A pequena autonomia que o PAR dá aos municípios na sua implementação reduz a possibilidade de utilização de mais recursos para o atendimento dos objetivos traçados no plano, logo, as Secretarias Municipais de Educação tornam-se meras executoras deste plano federal. A reorganização do PAR exige descentralização das ações, denotando ruptura com o modelo de poder vigente, fazendo os âmbitos horizontal e vertical interligarem-se para ter a centralidade da ação coordenada, um real federalismo coordenado com base nos argumentos expostos neste artigo.

Referências

ABRUCIO, F.L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. **Revista de Sociologia e Política**. n. 24 Jun/ 2005a. (Dossiê Federalismo).

_____. **Os barões da Federação**. São Paulo, USP/Hucitec, 1998.

_____; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad, 1998.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **O Federalismo e as teorias hegemônicas da Economia do setor público na segunda metade do século XX**: um balanço crítico. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 2003.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Federalism and inter-governmental relations in Brazil: social-program reforms In: **Revista de Ciências Sociais**, vol. 45, núm. 3, 2002, pp. 431-458, Universidade Candido Mendes, Brasil.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. In: **Perspectiva**. São Paulo, 2004, n.18, v.2, p.17-26.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil. In: **São Paulo em perspectiva**, 18(2): 17-26, 2005.

_____. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um estado federativo. In: **I meeting of the Latin American Studies Association. The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September 24-26, 1996.**

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. In: **Currículo sem fronteiras**, v.1, n.2, p.99-116, Jul/Dez, 2001.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007a.

_____. Ministério da Educação. **Guia prático de ações**. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, Brasília, 2007b.

_____. **Instrumento de campo**. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, Brasília, 2007c.

_____. **Orientações gerais para a aplicação dos instrumentos**. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, Brasília, 2007d.

_____. República Federativa. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Vértice, 2005.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 14, de 8 de junho de 2012**. Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). Brasília, DF, 2012

BURGESS, Michael. **Comparative Federalism - Theory and practice**. New York: Routledge, 2006.

CAMARGO, Aspásia, “La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática”, In: CARMAGNANI, Marcello (coord.) **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, México D.F.:** El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica. 1993.

CLARKE, John. **Managing social policy**. London: Sage publications, 1994.

_____; NEWMAN, Janet. **The managerial state**. London: Sage publications, 1997.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. In: **Educação e Sociedade**, v.31, n.112, p.729-748, jul-set. 2010.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. **Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da união e a autonomia dos sistemas locais de ensino**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal Fluminense /Faculdade de Educação (UFF/FE), Niterói. 2003.

DYE, Thomas R. The policy consequences of intergovernmental competition. In: **Cato Journal**, .v. 10, n. 1 (Spring/Summer 1990). p. 59-73.

ELAZAR, Daniel J. **Federalism and the way to peace**. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1994 (Refletions, n.13).

_____. **Federalism: an overview**. Pretoria: HSRC Publishers, 1995.

_____. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JOHN, Jay. **O federalista**. Belo Horizonte: Lider, 2003.

HODDEN, Jonathan. Comparative federalism and decentralization: on meaning and measurement. In: **Comparative politics**, july, 2004. p. 481-500.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. In: **Tempo Social/ Rev. Sociol.** USP, São Paulo, 11(2): 63-81, 2000.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy** – government forms and performance in the thirty-six countries. Yale University Press, 1999.

MEDEIROS, I. L.; LUCE, M.B. **Gestão Democrática**, UFRS. Porto ALEGRE/RS, 2006.

MINEIRO, Adhemar S. Desenvolvimento e inserção externa: algumas considerações sobre o período 2003-2009 no Brasil. In: MAGALHÃES,

João Paulo de Almeida (org). **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, Thiago. **O poder local e o federalismo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PIERSON, PAUL. Increasing returns, path dependence, and the studies of politics. **The american political science review**, v.94, n.2, p.251-267, jun. 2000.

_____. The New Politics of the Welfare State. **World Politics**, 1996.

RIKER, W. **Federalism, Origin, Operation, Significance**. Little: Brown and Company, 1964.

SANO, Hironobu. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os conselhos de secretários estaduais**. Fundação Getúlio Vargas. Tese (Doutorado). São Paulo, 2008

SOUZA, Celina. **Constitutional engineering in Brazil – the politics of federalism an decentralization**. New York: St. Martin's Press, 1997.

_____. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. In: **Lua Nova**, n.52, 2001.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: **Rev. Sociol. Polít**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). **Rev. bras. Ci. Soc.** , v.21, n.61, jun. 2006, p.7-40.

STEPAN, Alfred. **Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations**. In: CONFERENCE ON FEDERALISM, DEMOCRACY, AND PUBLIC POLICY. Mexico City. **Anais...** Mexico City: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 14-15jun, 1999. p. 1-54.

WATTS, R. Contemporary Views on Federalism. In: B. de Villiers (org.) **Evaluating Federal Systems**. Dordrecht: Juta & Co, 1994.

WRIGHT, D. S. Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de America: una nueva perspectiva de la actuación

reciproca entre el gobierno nacional, estatal y local. **Revista de Estudios Políticos**, n. 6, p. 5-28, 1978

_____. Intergovernmental Relations: an Analytical Overview. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**. 1974.

Recebido em: novembro/2016

Aprovado em: dezembro/2016