

TEMA EM DESTAQUE

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA EDUCAÇÃO À LUZ DO CONCEITO DE REGULAÇÃO

NALÚ FARENZENA

PATRÍCIA SOUZA MARCHAND

RESUMO

O texto trata do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e de seu principal instrumento, o Plano de Ações Articuladas, focando concepções e práticas vigentes nas relações entre União e municípios. Essas relações são caracterizadas e discutidas tendo em conta a cooperação federativa na educação, o regime de colaboração entre os sistemas de ensino e a assistência técnica e financeira da União na educação básica. Articulações entre União e municípios, no âmbito da política, são compreendidas com base na noção de regulação da ação pública e distinguidas como parte de processos instituintes de uma nova regulação na ação pública.

POLÍTICAS PÚBLICAS • PLANEJAMENTO EDUCACIONAL • SISTEMAS DE ENSINO • METAS EDUCACIONAIS

INTER-GOVERNMENTAL RELATIONS IN EDUCATION IN LIGHT OF THE CONCEPT OF ADJUSTMENT

ABSTRACT

This paper deals with the Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação and its main instrument, the Plano de Ações Articuladas, focusing on current concepts and practices concerning relationships between the Union and municipalities. These relationships are characterized and discussed taking into account federal cooperation in education, the system of cooperation between education systems and the technical and financial assistance from the Union at the basic education level. Joint political actions between the Union and municipalities are understood based on the notion of regulation of public action and are distinguished as part of constitutive processes of a new regulation in public action.

EDUCATIONAL POLICIES • EDUCATIONAL PLANNING • EDUCATIONAL GOALS • EDUCATIONAL SYSTEM

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA EDUCACIÓN A LA LUZ DEL CONCEPTO DE REGULACIÓN

RESUMEN

El texto trata del Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação y de su principal instrumento, el Plano de Ações Articuladas, y enfoca concepciones y prácticas vigentes en las relaciones entre el gobierno federal y municipios. Tales relaciones son caracterizadas y discutidas teniendo en cuenta la cooperación federativa en la educación, el régimen de colaboración entre los sistemas de enseñanza y la asistencia técnica y financiera del gobierno federal en la educación básica. Las articulaciones entre el gobierno federal y los municipios en el ámbito político son comprendidas en base a la noción de regulación de la acción pública y distinguidas como parte de procesos instituyentes de una nueva regulación en la acción pública.

POLÍTICA EDUCATIVA • PLANIFICACIÓN EDUCATIVA • SISTEMAS EDUCATIVOS • METAS EDUCATIVAS

NA MOLDURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA, a complementaridade entre as esferas de governo na atuação educacional é elemento de ordem normativa e atravessa a formulação e a implementação de políticas públicas. No que concerne à educação básica, a oferta descentralizada e, igualmente, a execução de grande parte do gasto educacional final descentralizado, com regime de financiamento tripartite, configuram um “governo” da educação que comporta formas de cooperação federativa de distintas naturezas. Pensando em formas de cooperação de âmbito nacional, duas distinções são aqui mencionadas.

Por um lado, um conjunto de políticas inscritas no ordenamento constitucional-legal da República, dentre as quais têm destaque o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Por outro lado, um leque de ações propostas pela União, sem a garantia legal – por isso chamadas de ações voluntárias – que se implementam com órgãos e instituições estaduais e municipais da educação. Os dois conjuntos comportam, portanto, políticas intergovernamentais.

Neste artigo, trataremos do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, uma política que agrega programas e ações de assistência técnica e financeira voluntária da União às redes públicas estaduais e municipais de educação básica, os quais têm caráter intergovernamental. Faremos uma exposição de concepções e elementos da implementação da política, com base em resultados de pesquisas que vêm sendo realizadas pelas autoras (MARCHAND, 2013; FARENZENA, 2012b), visando

a discutir, de modo preliminar, traços da regulação das relações entre União e governos municipais direcionada pela política.

O Plano de Metas foi criado em 2007, no bojo do Plano de Desenvolvimento da Educação, com o objetivo de incidir na melhoria da qualidade da educação básica. É muitas vezes confundido com seu principal instrumento, o Plano de Ações Articuladas – PAR –, embora seja mais abrangente que este. O Plano de Metas contempla, além do PAR, definições de ordem mais geral, como diretrizes, instrumentos de monitoramento e acompanhamento, entre os quais o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb –, procedimentos de adesão e habilitação ao recebimento de assistência da União, instâncias e procedimentos de gestão. Contempla também a própria implementação das ações do PAR pelo Ministério da Educação e pelos governos e escolas estaduais e municipais. Neste artigo, utilizamos a expressão Plano de Metas/PAR para nos referir à política.

Nos dois itens a seguir, apresentamos as bases teóricas de nosso estudo: a noção de regulação na/da ação pública e formas de cooperação entre esferas de governo e entre sistemas de ensino no setor educacional. Nos dois itens posteriores, focamos o Plano de Metas: primeiramente, fazemos uma sucinta caracterização da política e de sua evolução, na qual priorizamos concepções que consideramos mais relevantes dentro do que nos propomos a discutir; na sequência, mostramos os resultados de nossas pesquisas no que concerne à implementação do PAR. Nos comentários finais, realçamos que o Plano de Metas/PAR estabelece uma nova regulação, de tipo contratual, nas relações entre União e municípios na educação.

PENSAR AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA POLÍTICA EDUCACIONAL POR MEIO DA REGULAÇÃO

Regulação possui diversas conotações ou interpretações. Em sentido lato, significa o estabelecimento de regras e normas para determinadas finalidades. Na pesquisa sobre políticas públicas, a noção de regulação pode ser utilizada para pensar o papel do Estado e as relações entre instituições e entre atores das políticas.

Referindo-se à área da educação, afirma Barroso (2005b):

A actual difusão, no domínio educativo, do termo “regulação” está associada, em geral, ao objectivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Muitas das referências que são feitas ao “novo” papel regulador do Estado servem para demarcar as propostas de “modernização” da administração pública das práticas tradicionais de controlo burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio

da intervenção estatal. Neste sentido, a “regulação” (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da “regulamentação” (centrada na definição e controle *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados). (p. 727)

Dessa forma, são postas em evidência, no conceito de regulação, as dimensões de coordenação e de controle para o alcance de resultados. Em relação à intervenção estatal burocrática, há uma diferença que sobressai: a flexibilidade de atribuições e de processos com controle dos resultados.

Duquerq expõe uma definição de Pierre Bauby, para quem a regulação conota

[...] o ajustamento, conforme uma regra ou uma norma, de uma pluralidade de ações e de seus efeitos, arbitragem entre os interesses diferentes de todos os atores. Ela abrange, então, a regulamentação – quer dizer, a definição das “entradas” (leis, contratos) – o “controle” (quer dizer, a verificação da execução dessas “entradas”) assim como as necessárias adaptações. Se há regulação é porque as regras não podem prever tudo, devem ser interpretadas, avaliadas e constantemente adaptadas em função das circunstâncias e dos objetivos. (BAUBY, 1998 apud DUQUERQ, 2005, p. 9, tradução nossa)

Segundo Duquerq (2005), o cerne da regulação é “a busca de definição ajustada e do controle mais leve da ação pública” (p. 10, tradução nossa). A “definição ajustada” remete a decisões ou ações que vão se adaptando, se moldando, o contrário de uma definição estabelecida *a priori*. Segundo esse autor, a noção é próxima daquela de governo ou de pilotagem, mas, à diferença dessas, a regulação não diz respeito a um regulador único, e sim a uma pluralidade de instâncias reguladoras e de lugares de regulação. Nesse caso, para o estudo da ação estatal, a noção de regulação conduz a compreender o Estado como compartilhando autoridade ou responsabilidade com outros atores. Do ponto de vista das políticas educacionais brasileiras propostas pelo governo federal, a noção supõe compartilhamento de responsabilidades e de poder entre esferas de governos, ou, de outro modo, a possibilidade de diferentes moldagens na implementação.

Embora a noção sugira relação entre atores do Estado e fora dele – a sociedade civil, por exemplo –, podemos conjecturar que, para contextos de políticas públicas em que intervêm diferentes níveis de governo, o compartilhamento de autoridade e responsabilidade acentua o ângulo relacional das intervenções. A regulação nos coloca, assim, a ideia de que uma política proposta por um governo central, ou federal, por exemplo, não define tudo de antemão, mas que há espaço para ajustamentos que dependem das

situações concretas de relação entre esse governo e as instâncias subnacionais, bem como às características dos contextos locais.

O processo de regulação compreende, portanto, de um lado, a produção de regras que orientam o funcionamento de dado sistema e, de outro, o (re)ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras. No campo da educação, esse sistema pode ser entendido, por exemplo, como um determinado sistema educacional, uma rede de ensino ou, ainda, o espaço de uma política pública.

O Plano de Metas/PAR, nesse sentido, e como será visto mais adiante, estabelece uma forma de regulação específica na relação entre União e municípios. O PAR orienta ou confere significado às ações dos municípios para que a educação evolua em termos de qualidade e atinja índices que atestem essa evolução positiva. Complementarmente, ocorre um (re)ajustamento de diversas decisões e ações dos atores envolvidos nesse processo, como secretários de Educação, professores, supervisores e orientadores educacionais, técnico-administrativos, entre outros. Esse (re)ajustamento envolve também, de modo constante, as decisões e ações da própria burocracia do Ministério da Educação.

Compreendemos a noção de regulação como muito próxima da noção de governança, pois ações são efetivadas com o objetivo de estabelecer uma espécie de coordenação, ou orientação, entre os atores envolvidos na implementação da política pública, grupos sociais e instituições diversas, sendo as mais relevantes, no setor da educação, as escolas. No âmbito do Plano de Metas/PAR, a regulação é feita com base em objetivos e diretrizes estabelecidos pelo MEC, mas com adesão dos municípios, quer dizer, há um acordo prévio entre os entes federados. Esse acordo não é rígido; ele evolui, sofre transformações e ajustes. E é isso, no nosso entendimento, que diferencia regulação de governança.

A noção de regulação permite pensar a ação pública como complexa. Segundo Barroso (2005a), ela permite que a análise se afaste da ideia de que há um macroator (que aqui poderia ser o Ministério da Educação) que tudo decide e tudo controla, no marco de um processo hierarquizado, linear e de direção única. Ao contrário, segundo ele,

[...] a regulação do sistema educacional resulta de um sistema complexo de coordenação (e de coordenações), no qual diversos níveis, finalidades, processos e atores interagem, de modo às vezes imprevisível, segundo racionalidades, lógicas, estratégias e interesses distintos. (BARROSO, 2005a, p. 165, tradução nossa)

Arretche (2001), ao tratar da formulação e da implementação de políticas como campos de incerteza, acentua a margem de autonomia que têm os implementadores de políticas num ambiente sempre em mutação. Embora a autora se refira a múltiplas relações entre agentes da formulação

e da implementação de programas públicos, uma das condições que acentua é a potencialidade de não convergência de interesses e de referenciais em programas complexos que envolvem mais de uma esfera de governo.

Políticas públicas compartilhadas por governos ligados a partidos que competem entre si tendem a produzir comportamentos não cooperativos, pois na base das relações de implementação haveria uma incongruência básica de objetivos, derivada da competição eleitoral. Este cenário – perfeitamente factível, dada a multiplicidade de programas descentralizados existentes – não pode ser encarado como um problema. É simplesmente um *dato* da realidade, que impõe um razoável grau de incerteza quanto à convergência de ações dos implementadores e, por extensão, da perfeita adequação entre formulação original e implementação efetiva. (ARRETICHE, 2001, p. 48)

Do nosso ponto de vista, essa noção de regulação é bastante pertinente como elemento conceptual na análise de políticas públicas que envolvem relações intergovernamentais. Os autores mencionados, ao definirem a regulação, acentuam a adaptação contínua das regulamentações às situações concretas, assim como a complexidade das relações em sistemas multinível em que há uma pluralidade de atores com distintos referenciais e interesses. A reflexão de Arretiche nos reporta, mais especificamente, às políticas de Estados federativos como o brasileiro, cuja implementação envolve mais de uma esfera de governo, e ao seu potencial de incerteza e de mutação em face das condições políticas e institucionais que precedem e circundam essas políticas.

Fernando Haddad, ministro da Educação entre 2005 e 2012, em entrevista ao jornal *Folha de S.Paulo*, em 26 de março de 2008, sustentou que o Estado deve avaliar e regular a educação. Na verdade, acreditamos que temos hoje, no Brasil, no que toca às relações entre União e demais entes federados no setor educacional, regulações efetivadas em diferentes políticas que têm como medida de entrada, de acompanhamento e/ou de resultado testes e outros instrumentos do chamado Estado avaliador, como é o caso do Plano de Metas/PAR. É uma política que usa o Ideb (composto também pelo indicador proficiência dos alunos na Prova Brasil ou Saeb) como critério de priorização da assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais e às escolas e como indicador de acompanhamento e de resultados da política e dos programas do PAR.

O Plano de Metas permite que o governo federal mobilize um processo de regulação das relações intergovernamentais na educação para superar desigualdades e déficits presentes no território nacional por intermédio da assistência técnica e financeira e de instrumentos de avaliação e de implementação de políticas que visam maior cobertura educacional e melhoria da qualidade da educação básica. Sendo o PAR um instrumento em

que ações previstas por municípios e estados para a melhoria da educação básica pública devem estar presentes, ele se torna instrumento central no processo de regulação do Plano de Metas.

COOPERAÇÃO FEDERATIVA E COLABORAÇÃO ENTRE SISTEMAS DE ENSINO

Atualmente, o Brasil se caracteriza por um marco legal de federalismo cooperativo, singularizado pela ação conjunta entre os entes federados, a autonomia dos mesmos e o poder de autofinanciamento da União, estados e municípios.

Esse federalismo cooperativo se afirma na política aqui analisada, na medida em que está embasada na cooperação entre os entes federados e na colaboração entre os sistemas de ensino para que a educação básica atinja melhores índices de qualidade.

Para a garantia do direito à educação de qualidade, o estabelecimento das competências dos entes federados é requisito, pois, ao longo da história do país, persistiram a ausência ou lacunas no estabelecimento dessas competências, o que fez com que a educação não fosse oferecida ou, quando oferecida, se desse em condições precárias e com profundas iniquidades.

Com a Constituição Federal de 1988, os níveis subnacionais de governo adquirem autonomia política e passam a ser responsáveis pela concepção e gestão de políticas sociais, o que impulsionou movimentos de descentralização político-administrativa, seja do governo federal para governos estaduais e municipais, seja de governos estaduais para prefeituras.

De acordo com Carlos Roberto Jamil Cury:

Desde 1988, o nosso modelo de relações entre os entes federativos foi substancialmente alterado. De um modelo hierárquico e dualista em que a União era superior aos Estados e esses superiores aos Municípios, onde a autonomia desses últimos era módica, passou-se para um modelo de colaboração recíproca, descentralizada e com repartição de competências. Isto significou, nas relações políticas, uma nova estrutura institucional cooperativa. (2002b, p. 49)

Vale lembrar que, no Brasil, a opção política pela descentralização foi consagrada na própria Constituição de 1988. Ou seja, na estrutura da federação brasileira, o reconhecimento de poder e legitimidade dos governos subnacionais para a formulação e implementação de políticas públicas foi inscrito no ordenamento jurídico maior, pelo qual não pode ser entendido como opção adotada por este ou aquele governo da União (AFONSO, 2004). A Constituição prevê, para a maioria dos setores sociais, a descentralização da gestão e a cooperação entre as esferas de governo. Mesmo assim, dar

consequência aos preceitos concebidos no marco constitucional foi tarefa gradativamente assumida pelos governos após a redemocratização.

No campo da educação, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – (Lei n. 9.394/96) dispõem sobre a distribuição de responsabilidades governamentais na educação escolarizada, atribuindo inclusive detalhadas competências aos municípios. Em diferentes dimensões da atuação das esferas de governo na educação – como na oferta, financiamento, normatização e planejamento –, foram definidas, no marco constitucional-legal, competências que combinam autonomia, complementaridade e coordenação.

No Quadro 1, podemos verificar que descentralização e centralização estiveram presentes na educação brasileira, representando um elemento de continuidade, com variações nas funções atribuídas aos governos federal e estaduais. Nunca tivemos somente uma configuração. Em momentos em que a descentralização ficou evidente, como no Ato Adicional de 1834, na Constituição de 1988 e na LDB de 1996, funções centralizadas também estavam presentes.

QUADRO 1
COMPETÊNCIAS DAS ESFERAS DE GOVERNO NA EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E NAS LEIS DE DIRETRIZES E BASES

ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL-LEGAL	COMPETÊNCIAS DAS ESFERAS DE GOVERNO COM A OFERTA DO ENSINO
Constituição de 1891	Repartição das competências, com descentralização, em relação ao secundário, mas permanência de centralização normativa e administrativa. Falta de uma definição clara quanto à oferta do ensino primário, ficando subtendido que era de responsabilidade dos estados.
Constituição de 1934	Competência compartilhada entre o governo federal e os estados para a oferta de educação pública. Centralização normativa. Responsabilidades da União, estados e municípios no financiamento da educação.
Constituição de 1937	Competência compartilhada entre o governo central e os estados para a oferta de educação pública. Centralização normativa e administrativa.
Constituição de 1946	Competência compartilhada entre o governo federal e os estados para a oferta de educação pública. Descentralização normativa e administrativa. Responsabilidades da União, estados e municípios no financiamento da educação.
LDB de 1961	Divisão de competências entre os entes federados. Centralização normativa e descentralização administrativa. Responsabilidades da União, estados e municípios no financiamento da educação.
Constituição de 1967	Competência compartilhada entre o governo federal e os estados. Centralização normativa e administrativa. Responsabilidade dos municípios no financiamento da educação (Emenda n. 1/69 à Constituição de 1967).
Lei n. 5.692/71	Centralização normativa e administrativa. Menção aos municípios como entes que poderiam assumir o ensino de 1º grau. Responsabilidade dos municípios no financiamento da educação.
Constituição de 1988	Competência compartilhada entre o governo federal, os estados e os municípios na oferta e no financiamento da educação. Descentralização normativa e administrativa.
LDB de 1996 (Lei n. 9.394)	Descentralização administrativa e normativa, e centralização dos processos de avaliação e de definição de diretrizes curriculares.

Fontes: documentos legais citados.

Nota: o quadro foi retirado de Marchand (2013, p. 51), com adaptação das autoras.

Na atual LDB, a divisão de responsabilidades em face do dever do Estado para com a educação e a instituição de mecanismos de redistribuição de recursos configuram uma organização descentralizada. Mas a centralização ainda persiste, sobretudo em processos de avaliação de larga escala e no estabelecimento de normas e diretrizes de caráter nacional.

Ou seja, há uma descentralização em vários âmbitos: fiscal; de responsabilidade com a oferta da educação; na produção de normas para a garantia de direitos relacionados à educação; na autorização, credenciamento, fiscalização e supervisão das instituições de ensino. Ao mesmo tempo, a União lança mão de instrumentos ou estratégias de controle de processos – com destaque para as avaliações de larga escala ou criação de indicadores –, os quais, pelo menos de modo potencial, podem demarcar o caminho que a educação deva seguir em determinado período.

Nesse cenário de conjugação entre descentralização e centralização, a instituição do Plano de Metas/PAR introduz um tipo de regulação das relações entre a União, estados e municípios brasileiros em que a melhoria da qualidade da educação, tal como delimitada na política, é interposta como perspectiva e como baliza de encadeamento e de reciprocidade das ações.

Para que as relações intergovernamentais levem à democratização do Estado, deve haver uma clara definição dos mecanismos de articulação entre os entes federados, tanto no que se refere à redistribuição dos recursos financeiros quanto no que concerne à definição de competências governamentais (LOBO, 1990).

Cabe aqui destacar que a descentralização é definida aqui como um processo que envolve necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levariam a uma maior distribuição do poder decisório. De acordo com Lobo (1990), a descentralização pode ser entendida de três perspectivas: da administração direta para a indireta, entre os níveis de governo e do Estado para a sociedade civil. Neste caso, referimo-nos a relações entre esferas de governo. Isto porque tais relações evidenciam um maior ou menor grau de centralização e de coordenação do sistema federativo.

O Plano de Metas pode ser enquadrado no tipo de descentralização que supõe transferência de responsabilidades de um nível de governo mais abrangente para outro menos abrangente, já que o governo federal atribuiu aos municípios e estados a execução de políticas que foram definidas centralmente.

O exame das relações intergovernamentais na política educacional, contudo, requer uma atenção particular ao regime de colaboração, princípio gravado na Constituição Federal e na LDB como fundamento das responsabilidades e das relações entre sistemas de ensino e entre

governos no setor da educação. O regime de colaboração pode ser compreendido como expressão, na educação, do federalismo cooperativo brasileiro consagrado no ordenamento constitucional-legal do país.

Segundo Cury (2002a, p. 171), “para dar conta deste modelo federado cooperativo, a Constituição compôs um ordenamento jurídico complexo”. Nesse “ordenamento jurídico complexo” coexistem as competências privativas, concorrentes e compartilhadas, entre os entes federados em matéria de poder de legislar. De acordo com o autor, “a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo [...], reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias destes como poderes públicos” (CURY, 2002a, p. 173).

No campo executivo e administrativo da ação pública, conforme sistematizado por Araujo (2010), encontram-se, no ordenamento jurídico brasileiro, competências comuns das esferas governamentais, as quais exigem “cooperação federativa”, o que é o caso da oferta educacional. Segundo a autora, na cooperação “a tomada de decisão deve ser concretizada de forma conjunta, assim como o exercício das competências” (ARAUJO, 2010, p. 236). Outro instrumento referido pela autora é o da “coordenação federativa”, que difere do anterior pela busca de “resultado comum a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados” (ARAUJO, 2010, p. 238). Um terceiro instrumento é o do “regime de colaboração” entre os sistemas de ensino, presente no ordenamento da educação brasileira. Ainda segundo a autora, esse regime impõe uma gestão associada dos serviços supostos nas competências comuns e abrange aspectos mais gerais da política educacional, diferentemente de “formas de colaboração”, mais pontuais e potencialmente fragmentadas sem uma regulação posta por um regime de colaboração.

A palavra regime significa método ou sistema político pelo qual se rege uma administração ou uma nação, ou ação de reger (governar, administrar), e colaboração significa ação ou efeito de colaborar (trabalhar com o outro, cooperar), ajudar. Assim, regime de colaboração é um modo de governar, administrar de forma cooperativa, ou seja, União, estados e municípios, componentes da República Federativa do Brasil, devem colaborar entre si para administrar a oferta da educação e, assim, garantir o direito à educação.

A cooperação federativa na educação é uma definição mais ampla, fundamentada no que prescreve o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal: “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” (grifos nossos). A definição foi adjetivada acima como ampla não apenas por seu objetivo, como também por ensejar que a competência

comum das esferas de governo na educação seja regulamentada tendo em conta as esferas governamentais. O regime de colaboração pode ser compreendido como uma das expressões da cooperação federativa na educação, restringindo-se, porém, à cooperação entre sistemas de ensino, integrantes dos governos. De todo modo, pensamos que, no contexto de falta de uma regulamentação federativa da cooperação e do regime de colaboração, o que temos hoje no país são políticas e ações que estabelecem formas de colaboração, algumas delas presididas pela coordenação e outras pela cooperação federativa.

Considerando a política em foco, cabe um destaque ao papel conferido à União. Na organização específica da educação, cabe à União organizar, manter e financiar a rede pública federal de ensino e assistir técnica e financeiramente os governos subnacionais. A prestação de assistência financeira e técnica aos estados e municípios deve garantir equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade de ensino, para que, assim, a União desempenhe o papel redistributivo e supletivo em matéria educacional que lhe é atribuído pela Constituição e pela LDB. As atribuições de estados e municípios na educação, portanto, devem ser apoiadas pela União. O Plano de Metas/PAR, cabe reiterar, regula as relações entre o governo da União e os governos municipais e estaduais na assistência técnica e financeira de natureza voluntária.

ENCAIXES ENTRE PLANOS¹

Conforme já referido na introdução, o Plano de Metas é uma política intergovernamental inaugurada com o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE –, em 2007. Tem como objetivo a melhoria da qualidade da educação básica, pautando-se em 28 diretrizes, as quais abrangem, entre outros, aspectos relacionados ao acesso e à permanência na escola, à organização do trabalho pedagógico, à formação e à carreira dos profissionais da educação, à gestão das escolas e das redes de ensino. O Plano de Metas foi proposto pelo governo federal e conta com sua intervenção na promoção e implementação das ações, mas envolve as redes estaduais e municipais de ensino em igual medida. No âmbito do Plano de Metas, cada ente subnacional elabora um plano de ações articuladas – PAR –, na perspectiva de evolução positiva do Ideb.

O primeiro PAR cobriu os anos de 2008 a 2011; o segundo, com reformulações e acréscimos de indicadores e ações, cobre o período 2011-2014. Para sua elaboração e monitoramento, há previsão de assistência técnica do MEC às equipes estaduais ou locais. As normas da política, de 2007, incluem a instituição de comitê estratégico do PAR no âmbito do MEC, com representação do Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed – e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime –, que tem como atribuições definir,

¹ Parte desta seção foi elaborada com base em Farenzena (2012a; 2013).

monitorar e revisar ações, programas e atividades de assistência técnica ou financeira da União.

O PAR é parâmetro para a assistência técnica e financeira voluntária da União às redes públicas de educação básica. A ideia é que a assistência voluntária da União seja direcionada prioritariamente às redes públicas ou a escolas com Ideb mais baixos e que se comprometeram com as diretrizes do Plano de Metas. Há, contudo, uma série de ações que se destinam a todas as redes ou escolas ou que agregam outros critérios de priorização, em composição com ou para além do Ideb mais baixo.

O PAR é um planejamento de tipo estratégico, composto por indicadores preestabelecidos, referentes a condições de oferta educacional, os quais são avaliados pelas equipes estaduais ou locais responsáveis por esse planejamento. No PAR municipal, a cada indicador corresponde uma ação e, a cada ação, um conjunto de subações; em geral, dentro de cada ação há subações complementares, umas (sempre em maior quantidade) a serem executadas pelo município e outras pelo MEC. O PAR 2008-2011 continha 52 indicadores e o PAR 2011-2014 contém 82 indicadores. Em ambos, os indicadores e as ações são distribuídos em quatro dimensões, desdobradas em áreas: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. O registro e o monitoramento do PAR são feitos *online*, na internet, no módulo PAR do Sistema Integrado de Monitoramento, Orçamento e Finanças do MEC – Simec.

O Plano de Metas/PAR está embasado na colaboração entre os entes federados. Ou seja, para que a política funcione é necessário que tanto o governo federal quanto os governos municipais estejam empenhados na realização das ações e subações previstas no PAR municipal. As subações podem ser de responsabilidade exclusiva do município ou podem estar relacionadas à assistência técnica ou financeira do MEC. Isto requer a articulação dos entes federados para que cada ação possa ser plenamente executada. Na medida em que uma das partes não executa a subação, a ação pode não ser finalizada.

A complementaridade das subações pode ser exemplificada no Quadro 1, referente à dimensão 01 – gestão educacional, área 01 – gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino, indicador 1 – existência e funcionamento de conselhos escolares (PAR 2008-2011).

QUADRO 2
EXEMPLO DE ARTICULAÇÃO DE SUBAÇÕES NO PAR

SUBAÇÃO	FORMA DE EXECUÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA
Monitorar a atuação dos conselhos escolares.	Executadas pelo município	reunião(ões)
Qualificar conselheiros escolares.	Executadas pelo município	conselheiro(s)
Qualificar técnicos da SME que serão os multiplicadores da formação de conselheiros escolares.	Assistência técnica do MEC	Servidor(es) da Secretaria Municipal da Educação
Reunir os segmentos da comunidade escolar para incentivar e orientar a criação dos conselhos escolares.	Executadas pelo município	reunião(ões)

Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Simec, módulo PAR.

No exemplo, temos uma ação com quatro subações, das quais três são de responsabilidade do município e uma necessita de assistência técnica do MEC para sua execução. No caso de o MEC não fornecer a qualificação dos técnicos da Secretaria Municipal de Educação para serem os multiplicadores da formação de conselheiros escolares, as demais subações não têm como ser executadas. Da mesma forma, se a Secretaria não orientar a criação dos conselhos escolares, não há sentido na ação de qualificação de conselheiros.

Cabe esclarecer que, recentemente, em 2012, houve uma modificação importante na política e no *status* que ela passa a ter no que concerne à regulação das relações entre União, estados e municípios nas ações de assistência técnica e financeira voluntária da União na educação básica.

A Lei n. 12.965, de 2012,² estabelece, no artigo 1º: “O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas – PAR”. Enquanto a regulamentação anterior (Decreto Presidencial n. 6.094/07) referia-se ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, essa lei contém prescrições sobre o PAR, mas não se restringe a seus conteúdos. O PAR passa a ter objetivos que antes eram do Plano de Metas, bem como instâncias de gestão e uma cadeia de responsabilidades, procedimentos e relações, que deixam claro que não se trata do PAR em si, ou seja, plano com diagnóstico, ações e subações. Portanto, são imprimidas mudanças importantes na regulamentação com a Lei n. 12.965/12, parte das quais é comentada na sequência.

O objetivo de melhoria da educação básica é vinculado à observação das metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação e não são especificadas as 28 diretrizes do Plano de Metas que constavam na regulamentação anterior.

A Lei n. 12.965/12 institui o Comitê Estratégico do PAR no âmbito do Ministério da Educação, com atribuições de definição, monitoramento e revisão das ações de assistência da União, devendo tal Comitê

² Essa lei teve como origem a Medida Provisória n. 562/12. Sua tramitação no Congresso Nacional ocorreu de março a julho de 2012. Além do PAR, ela trata de alterações no Programa Dinheiro Direto na Escola, no Fundeb (cômputo de matrículas de escolas comunitárias conveniadas com o poder público que atuam na educação do campo) e no Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.

contar com representação do Consed e da Undime. É uma formulação bem diferente daquela do Plano de Metas, na qual estava previsto um Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, com atribuições restritas à mobilização social em prol da melhoria da qualidade da educação.

A nova regulamentação atinge também procedimentos da transferência de recursos financeiros da União aos estados e municípios, em ações previstas no PAR: é dispensada a realização de convênios ou peças congêneres, sendo esses substituídos pela exigência de termo de compromisso firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – e o respectivo ente (governo estadual ou prefeitura); os conselhos do Fundeb, estaduais e municipais, assumem a responsabilidade de realizar o acompanhamento e o controle social dos recursos transferidos para fins de execução das ações do PAR.

Essa modificação nos procedimentos de transferência de recursos foi justificada, na Exposição de Motivos Interministerial (E.M.I.) para proposição da medida provisória que deu origem à lei, como necessária para imprimir mais celeridade no processo de transferência de recursos. O documento esclarece que os termos de compromisso que substituiriam instrumentos anteriores, seriam bem mais abrangentes. Segundo a E.M.I. (BRASIL, 2012b, p. 2), “O Termo de Compromisso garantirá à União que os entes recebedores dos recursos federais se comprometam, além da regular utilização dos recursos, com os princípios da política nacional da educação básica de qualidade”.

Características do Plano de Metas/PAR demonstram, para além de aspectos mais operacionais, o caráter padronizado do planejamento, que delimita ações dos municípios e de diferentes setores do MEC. A existência do Ideb, como índice para orientar prioridades, assim como para oferecer uma medida de resultados da política, ou, pelo menos, de evolução, é outro elemento importante na regulação da política, como forma de controle. As modificações imprimidas pela Lei 12.695/12, pela criação do Comitê Estratégico do PAR, assim como pela nova forma de transferência de recursos, na qual os termos de compromisso buscam reforçar a pactuação e as responsabilidades, evidenciam, respectivamente, tendências de incorporar representação mais orgânica das esferas subnacionais nas decisões, bem como de reforçar as adesões ou, se quisermos, o contrato das ações, de ambas as partes.

ARTICULAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS EM TORNO DO PLANO DE METAS/PAR³

Olhar a relação entre a União e os municípios na implementação do Plano de Metas/PAR se torna relevante, pois os municípios, dentro do sistema federativo brasileiro, passam a ter cada vez mais responsabilidades

³ Cabe observar que integramos um grupo que trabalha, desde 2007, com projeto de extensão universitária, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, voltado a apoiar municípios em assuntos de elaboração, implementação e monitoramento do PAR. O projeto é desenvolvido em parceria com o FNDE/MEC. Algumas informações que constam neste item advêm de nossa experiência neste projeto.

em face da garantia do direito à educação. Ao mesmo tempo, a evolução normativa dos últimos anos também reforçou o papel da assistência técnica e financeira da União aos governos estaduais e municipais em matéria de educação básica, pois essa assistência foi fundamentada no papel redistributivo e supletivo da União e nos objetivos de alcançar igualdade de oportunidades e padrão de qualidade na educação. E é no bojo da cooperação e colaboração, inscritas como necessárias entre os entes federados pela Constituição Federal de 1988, que, com o Plano de Metas/PAR, ocorre o movimento de instituição de uma nova forma de regulação das relações entre União e municípios nas ações de assistência voluntária da União na educação básica.

O Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, dispunha sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pela União, em regime de colaboração com os municípios, Distrito Federal e estados, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, objetivando a melhoria da qualidade da educação básica. A Lei n. 12.695/12 acentua a pactuação dos planos de ações articuladas e dos termos de compromisso como exigências para que os municípios se habilitem à prestação de apoio técnico e/ou financeiro de caráter complementar e voluntário da União.

A partir dos anos 1990, novas formas de gestão foram instituídas e, com isto, o papel do Estado foi sendo reformulado. Nesse contexto, medidas políticas e administrativas foram constituindo novas formas de regulação da política educacional.

No governo Lula, isso foi caracterizado também pelo Plano de Metas/PAR, que faz parte de medidas tomadas no bojo de novas formas de regulação no campo educacional.

Conforme Krawczyk (2008, p. 802), o PDE, via Plano de Metas/PAR:

Adjudica ao governo federal o papel de regulador das desigualdades existentes entre as regiões do Brasil por meio da assistência técnica e financeira, de instrumentos de avaliação e de implementação de políticas que ofereçam condições e possibilidades de equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade. Por sua parte, os estados e, principalmente, os municípios assumirão o compromisso pelo desenvolvimento educacional em seus “territórios”.

A autora sublinha o papel do Plano de Metas/PAR como instrumento de regulação de certas desigualdades educacionais, regulação esta cujos termos são definidos pelo governo federal. Desse ponto de vista, configura-se a “coordenação” federativa referida por Araujo (2010), na

qual a União assume uma posição de precedência, impondo-se relações mais verticalizadas.

Em pesquisa realizada por uma de nós, um dirigente do FNDE, com funções de coordenação no Plano de Metas/PAR, assim se manifestou quanto às formas de articulação entre União e municípios:⁴

Na verdade, [...] a política, por meio do PAR, é uma tentativa, inclusive, de ajudar o município a poder organizar melhor as ações e demandas, e o próprio Ministério da Educação a organizar esta oferta, e a partir daí estabelecer um diálogo de forma mais organizada, não diálogos por projetos e por planos, mas um projeto, um diálogo, por um planejamento de um município. [...]. Agora, é lógico que quando você estabelece critérios, esse atendimento é uma forma do MEC organizar o atendimento para que seja mais qualificado. Eu diria que o MEC tem na concepção, mesmo, exatamente, estabelecer reforços, tentar melhorar esta relação entre município, estado e União. A efetivação do regime de colaboração, garantindo o planejamento de forma mais organizada por município e garantindo um atendimento também de forma mais organizada pelo Ministério da Educação; são ações essenciais para o cumprimento, inclusive, da legislação, e isso tem que acontecer. (Entrevista 1, apud MARCHAND, 2013, p. 124)

Na fala do dirigente, há um aspecto da regulação disposta pela política que merece um destaque: a organização da oferta de ações de assistência técnica ou financeira no interior do próprio MEC. A regulamentação da política e o controle (como verificação) se dirigem também aos diferentes setores do MEC. Conforme diz o dirigente, há critérios para que o MEC organize um atendimento mais qualificado. Esse *modus operandi* estabelece delimitações à discricionariedade dos setores do MEC e, potencialmente pelo menos, induz à articulação entre esses setores.

O PAR estabelece uma “engenharia” que faz com que municípios e União estejam atrelados na execução de determinadas ações. Dessa forma, a regulação se institui não somente para o município, mas também para a União, seja olhando para a sua relação com os entes subnacionais, seja na perspectiva do jogo interno na administração pública federal.

O relacionamento entre os entes federados para o desenvolvimento da política, do modo como está estabelecido no ordenamento da política, é componente do processo de regulação construído na política. O Decreto n. 6.094/07 estabeleceu que a participação da União no Plano de Metas/PAR deveria ser pautada pela realização direta ou pelo incentivo e apoio à implementação, por municípios e demais entes federados, de ações que concorressem para a melhoria da qualidade da educação. Além disso, as adesões ao Plano de Metas norteariam o apoio

4 Trechos de entrevistas foram extraídos da tese de doutorado de uma das autoras (MARCHAND, 2013). Essa tese teve como objetivo compreender o processo de regulação da relação entre União e municípios do Rio Grande do Sul instituído a partir do Plano de Metas, por meio do PAR. A metodologia de pesquisa contemplou ferramentas da análise de política pública, abrangendo análise de referenciais mais gerais da política, com ênfase no conteúdo do PAR (indicadores, ações e subações), e estudo da elaboração e implementação do PAR em municípios gaúchos. Foram entrevistados dirigentes do MEC e do FNDE, profissionais que atuaram na assistência técnica a municípios do Rio Grande do Sul, para apoiar a elaboração e monitoramento do PAR 2008-2011, e gestores de redes municipais de ensino.

voluntário da União às redes públicas de educação básica dos governos subnacionais, ou seja, os termos de adesão assinados pelos prefeitos e governadores seriam condição indispensável para acessar a assistência disponibilizada pela União.

Para apoiar diretamente a elaboração, monitoramento e implementação dos planos municipais 2008-2011 aos municípios priorizados no âmbito da política – aqueles com Ideb mais baixos –, o MEC efetivou vários arranjos: inicialmente, a montagem de uma equipe de assessores *ad hoc*, para atendimento *in loco* a municípios e, na sequência, parcerias com algumas instâncias, predominantemente universidades federais e secretarias estaduais de Educação.

Outro ponto a ser destacado na elaboração do Plano de Ações Articuladas diz respeito à política partidária e aos ciclos eleitorais e de governo. O processo corre sempre o risco da descontinuidade, pois, a cada mudança de governo, tudo tem que ser reiniciado. Isto pôde ser por nós presenciado em municípios do Rio Grande do Sul, quando da implementação do PAR 2008-2011. Quase todos os municípios que tiveram mudanças, tanto de prefeito como de secretários de Educação, vivenciaram descontinuidade na execução do PAR. Muitos secretários, ao assumirem, não tinham a devida compreensão do que representava o PAR e, tampouco, do conteúdo que constava nos planos de seus municípios. Após a eleição para prefeitos em 2008, muitos secretários solicitaram a revisão ou reelaboração do PAR, justificando que o PAR não atendia de forma adequada às demandas locais. Isso só não ocorreu naqueles municípios nos quais o prefeito foi reeleito e não houve mudanças na secretaria de educação.

Isso evidencia mais um modo pelo qual as circunstâncias políticas afetam o andamento do processo e, muitas vezes, retardam a realização do atendimento às ações previstas no PAR. Mesmo a assessoria direta aos municípios priorizados não dá conta desse problema, pois ela não é permanente. Esta é uma das contingências que tem de ser levadas em consideração, pois acaba interferindo no andamento do processo e na relação do ente federado com o MEC.

Apesar das dificuldades enfrentadas, a política foi vista como positiva por parte de muitos dirigentes municipais, o que ilustramos com um recorte de depoimento colhido em entrevista com um secretário municipal de educação do interior do Rio Grande do Sul. Para ele, o PAR estabeleceu uma nova forma de articulação com os municípios, pois, a partir dele, União se envolveu mais nas causas da educação local” (Entrevista 2, apud MARCHAND, 2013, p. 129). Contudo, conforme o mesmo secretário, “são necessários mais integrantes nas SMECs [secretarias municipais de educação e cultura] para atender todo esse acompanhamento e a maioria dos municípios não tem recursos financeiros

para ampliar essa demanda, pois perdem muitos recursos do Fundeb” (Entrevista 2, apud MARCHAND, 2013, p. 130).

Para muitos dirigentes municipais, o principal mérito da política é a possibilidade de todos os municípios do Brasil terem acesso a quase todos os programas oferecidos pelo MEC, uma mudança no processo estabelecido anteriormente, no qual muitos programas eram oferecidos de modo mais restrito, ou quando a transferência de recursos dependia da submissão de projetos ao MEC/FNDE.

De acordo com uma das coordenadoras do projeto de extensão da UFRGS Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica:⁵

Não se pode negar que as relações foram estreitadas de algum modo, a aproximação entre a União e os municípios é visível, mas ainda há muito que avançar, especialmente pela diversidade e desigualdades existentes entre as regiões; e os municípios brasileiros realizam contato direto com as secretarias do MEC e com o FNDE para pedir orientação e esclarecimentos dos programas do plano. É frequente também a visita dos prefeitos em Brasília para reivindicar AT [assistência técnica] e AF [assistência financeira] da União. (Entrevista 3, apud MARCHAND, 2013, p. 131)

Em entrevista com dirigente do FNDE, com funções de coordenação no Plano de Metas/PAR, encontramos a seguinte apreciação:

Antes de 2007, o FNDE recebia toneladas de processos de solicitação de recursos, porque o próprio FNDE e o Ministério da Educação tinham uma política de dizer o seguinte [...], elaborava uma série de 50, 60 resoluções, e diziam: tem recurso para isso e para isso, se você quiser eu tenho este recurso para este programa, e o município e o estado, de certa forma sem avaliar e analisar a necessidade – bom, está oferecendo recursos –, apresentava os projetos. O que acontecia? Aqueles municípios que tinham melhor capacidade técnica, que tinham uma melhor estrutura, conseguiam os recursos, porque conseguiam se organizar, aqueles municípios que não tinham esta capacidade técnica, não tinham estrutura, acabavam não recebendo apoio financeiro, porque eles não conseguiam enviar os projetos. Principalmente com a elaboração do PAR, esta relação se modifica, porque o município e o estado não vão mais ao FNDE e ao MEC apresentar projetos. A partir de resolução, o FNDE e o MEC normatizam o atendimento via PAR. E através dessa resolução o estado e o município fazem seu planejamento, encaminham via sistema e a partir da análise. O próprio FNDE gera o documento de convênio para poder fazer o atendimento de assistência. Então é esta a relação, hoje os prefeitos e os

5

Realizado em colaboração com o MEC/FNDE, voltado para atendimento a municípios gaúchos para assuntos do PAR.

secretários já discutem com você como está o PAR, como está o atendimento do PAR, então eles já começaram a entender que o atendimento é com base em critérios, e com base em uma demanda qualificada a partir da elaboração do Plano. (Entrevista 1, apud MARCHAND, 2013, p. 132)

Desta forma, podemos reafirmar que o PAR estabelece uma nova forma de articulação da União com os demais entes federados. Conforme ficou expresso na fala da dirigente do FNDE, a instauração do PAR como instrumento normatizador do atendimento aos municípios e estados, no que se refere à assistência técnica e financeira, acaba por modificar o processo, estabelecido até então, de atendimento aos municípios e estados por intermédio de apresentação e envio de projetos ao MEC, sendo que esses projetos não faziam necessariamente parte de um planejamento mais amplo para a educação do município e do estado.

Como uma de nós já escreveu:

Entendo que o Plano de Metas sinaliza mais algumas inflexões na política de assistência técnica e financeira da União, entendida nos marcos das ações e relações intergovernamentais para o financiamento, a gestão e o planejamento da educação. Primeiro, pela proposição de um planejamento e da execução de ações-padrão que articulam detalhadamente responsabilidades da União com os governos estaduais e/ou municipais. Segundo, pela disponibilização de um menu de ações e programas federais, quase todos do MEC, que podem ser conhecidos e acessados por secretarias, conselhos e escolas, dentro do quadro de ação de uma política, o que constitui práticas relativamente mais articuladas – tendo como referência sistemáticas anteriores –, tanto no diz respeito às relações no interior do MEC quanto às relações do Ministério com estados e municípios. Terceiro, pela disponibilização de ações e programas de assistência do MEC para atender a toda a demanda prevista no PAR e nos processos subsequentes (termos de colaboração, convênios, termos de adesão, inscrições etc.). Quarto, pela disponibilização de ações e programas de assistência do MEC mais focalizados, com critérios explicitados de seleção dos beneficiários. (FARENZENA, 2012a, p. 13)

Adicionalmente, é pertinente lembrar do padrão mais tradicional nas relações políticas entre União e municípios, e confrontá-lo com proposições do Plano de Metas/PAR. O estudo de Castro (1998) sobre o processo de gasto do Ministério da Educação nos anos 1970 e 1980 mostrou que, mesmo na transição democrática, predominou uma “hiperpolitização” dos gastos, principalmente naqueles efetuados na educação

básica e no atendimento ao educando. Nas palavras do autor, referidas à manutenção da política clientelista na transição democrática:

No balanço do processo de gasto os atores favorecidos foram aqueles que retinham fortes recursos de poder e valores que os possibilitavam sobreviver e operar em um meio ambiente cujas regras prevalecentes priorizavam as “negociações políticas”, o “balcão de negócios”, o privilegiamento dos interesses particularistas, o clientelismo e o “corporativismo”. Para esses atores, qualquer tipo de alteração mais profunda que desestabilizasse as regras prevalecentes poderia significar perdas irrecuperáveis no curto e no longo prazos ou, então, o que era bem pior, podia significar ficar fora do jogo. [...]. Se esta foi uma das razões fundamentais para que o processo decisório mantivesse seu formato, outra razão que muito cooperou foi que as forças políticas que estiveram à frente do Ministério não procuraram mexer com este conjunto de atores cujos interesses estavam há muito tempo incrustados nos gastos do MEC e que tinham capacidade de ação suficiente para gerar problemas para suas gestões. (CASTRO, 1998, p. 235)

Sem que possamos afirmar que a política clientelista tenha se encerrado, ocorreu, desde meados dos anos 1990, a implementação de políticas de assistência à educação básica mais abrangentes, com critérios mais publicizados. Referimo-nos àquelas de transferência automática de recursos financeiros, como o Programa Nacional de Transporte Escolar, o Programa Dinheiro Direto na Escola ou a complementação da União ao Fundef. A inflexão representada pelo Plano de Metas altera critérios e procedimentos da assistência voluntária. Portanto, de nosso ponto de vista, há ruptura da regulação de corte clientelista, com a instalação de uma regulação de pactuação ou contratualização.

Contudo, como fica a intermediação de demandas por deputados e senadores, por meio das emendas parlamentares, com a instituição do Plano de Metas/PAR? Os parlamentares perdem esse importante instrumento de ligação mais direta com suas bases eleitorais? Não, mas as emendas também passam a ser paulatinamente regulamentadas e inscritas na política. Em 2012, o MEC normatizou a possibilidade de registro de emendas, o que está detalhado no documento *Orientação para elaboração de emendas parlamentares* (BRASIL, 2012a). No documento, é explicado que os parlamentares podem fazer registros de emendas no Simec, desde que o ente beneficiário tenha elaborado o PAR. Grande parte do texto é dedicada a detalhar os procedimentos e os conteúdos para registro de emendas nos mais diferentes programas federais de assistência financeira do PAR, além de outros programas da educação superior e da educação profissional.

Ou seja, houve uma adequação na política. Sem eliminar a intermediação parlamentar, os conteúdos passíveis de emendas parlamentares foram restritos ao repertório de programas e ações do PAR. Resta saber se e em que medida esse procedimento influencia cronogramas e prioridades da assistência financeira voluntária da União na educação básica.

Para finalizar esta seção, expomos alguns valores de gasto num dos programas do Plano Plurianual da União – PPA – 2008-2011, o Programa Qualidade na Escola, no qual está grande parte do gasto com ações de assistência do Plano de Metas/PAR. Segundo dados do periódico *Políticas sociais – acompanhamento e análise* (IPEA, 2013), o Programa Qualidade na Escola teve um gasto de R\$ 3 bilhões em 2011 (excetuado o Programa de Bolsas de Incentivo à Docência). Somando-se gastos que se encontram em outros programas e que claramente se referem a programas de assistência do MEC que fazem parte do Plano de Metas/PAR – programas Brasil Escolarizado, Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial –, chegamos perto de R\$ 3,5 bilhões. Um gasto relativamente pequeno diante do somatório total dos programas que constam no texto consultado: em torno de R\$ 55 bilhões; ou do somatório dos gastos com educação básica, em torno de R\$ 22 bilhões.

O montante de recursos da assistência voluntária é, pois, relativamente reduzido, não apenas como proporção do gasto total do MEC ou do gasto com educação básica. O valor é inexpressivo diante dos objetivos e metas do Plano de Metas/PAR, como também dos compromissos que a União assume com o PAR. Dito de outro modo: considerando o número de entes que potencialmente podem receber recursos, como também o número de matrículas na educação básica pública, não existe compatibilidade entre o gasto com assistência voluntária e o que é projetado ou prometido pela União no Plano de Metas/PAR.

COMENTÁRIO FINAL

O Plano de Metas/PAR, atualmente PAR, é uma política com muitos meandros. Seu estudo acadêmico pode explorar distintos vieses. Detivemo-nos nas relações União-municípios, olhando-as a partir da noção de regulação. Usamos a noção de regulação para demarcar um modo de ver, na verdade, para contornar o caminho mais fácil de partir da ideia de que estamos diante de uma política resumida a imposições por parte da União, em termos sucintos, de uma política imposta de cima para baixo.

Como procuramos mostrar, é uma política verticalizada, mas dizer isso não dá conta das injunções políticas e político-administrativas que conformam a *política de fato* e suas mutações. É marcante, nas regras e no jogo do Plano de Metas/PAR, um modo de regulação: a política estabelece um tipo de contratualização entre os entes; a União

e cada estado e município que adere ao Plano comprometem-se com a implementação de ações do PAR e com as demais estratégias da política, como a formação de comitês relacionados à política, o monitoramento, a prestação de informações, as ações necessárias à apuração e ao acompanhamento do Ideb.

O Plano de Metas/PAR se insere num contexto em que são instituídas ou renovadas ações para dar conta da minimização ou superação do que era representado como problemas a serem resolvidos, com forte ênfase nos problemas de qualidade da educação e na necessidade de fortalecer a gestão pedagógica, financeira e administrativa da educação dos municípios e estados brasileiros. Ou seja, a União acaba intervindo com mais força nas ações que devem ser efetivadas pelos estados e municípios, em nome da qualidade e da equidade da educação. No momento em que o Plano de Metas – e os termos de colaboração, convênios ou termos de compromisso daí decorrentes – é assinado pelo prefeito ou governador, esses atores públicos se responsabilizam por atender aquilo foi estabelecido como metas a serem alcançadas ou ações a serem executadas. Pactuação, contrato e monitoramento de resultados são palavras-chave na forma de coordenação que compõe a concepção da política, os quais são ajustados nas circunstâncias contextuais dos entes e de suas relações.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Brasil, um caso à parte*. Trabalho apresentado no XVI Regional Seminar of Fiscal Policy, da CEPAL/ILPES. Santiago do Chile, janeiro de 2004. Disponível em: <<http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/RobertoAfonso.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2008.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. *Retratos da escola*, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília; CARVALHO, Maria do Carmo. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43-55.

BARROSO, João. Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives em Europe: de la régulation du système à un système de régulation. In: DUQUERQ, Yves. *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes: PUR, 2005a. p. 151-171.

_____. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005b.

BRASIL. Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso em: 13 set. 2013.

_____. Ministério da Educação, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda. *E.M.I. n. 13 MEC/MP/MF, de 20 de março de 2012*. Justificativas dos ministros para a medida provisória n. 562/12. Brasília, 2012b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9F670A5751F46E51A7BED266F983D5EF.node1?codteor=988491&filename=Tramitacao-MPV+562/2012>. Acesso em: 24 jan. 2013.

_____. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com

Municípios, Distrito Federal e Estados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Campinas, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002a.

_____. *Legislação educacional brasileira*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002b.

DUQUERQ, Yves. Quelles régulations pour les politiques d'éducation? In: _____. *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes: PUR, 2005. p. 9-13.

FARENZENA, Nalú. Implementação de planos de ações articuladas municipais: marcos e trajetórias de uma pesquisa de avaliação. In: FARENZENA, Nalú (Org.). *Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros*. Pelotas: Gráfica Universitária UFPEl, 2012a. p. 11-30.

_____. *Assistência financeira da União aos estados e municípios na educação básica: política e políticas*. Projeto de Pesquisa – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, 2012b.

_____. *Assistência da União na educação básica: referenciais de política de gestão em foco*. In: SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA, 6., promovido pelo Cedes, em fevereiro de 2013. Porto Alegre, UFRGS, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Educação. Brasília, *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, n. 21, p. 162-215, 2013.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008.

LOBO, Theresa. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 74, p. 11-19, ago. 1990.

MARCHAND, Patrícia. *Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação no RS: uma regulação entre União e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas – 2007 a 2011*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

MAROY, Christian. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. *Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

NALÚ FARENZENA

Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
nalu.farenzena@ufrgs.br

PATRÍCIA SOUZA MARCHAND

Professora da rede pública municipal de Porto Alegre; membro do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
patymarchand@gmail.com

Recebido em: OUTUBRO 2013 | Aprovado para publicação em: NOVEMBRO 2013