

A IMPLEMENTAÇÃO DO PAR NO ESPÍRITO SANTO

THE IMPLEMENTATION OF PAR IN ESPÍRITO SANTO

Daniel Henrique Ferreira
danielhdferreira@gmail.com

UFES

Roberta Freire Bastos
bastosrobertafreire@gmail.com

UFES/PPGE

Resumo: O presente trabalho trata dos resultados parciais da pesquisa em andamento vinculada ao projeto financiado pelo CNPq e FAPES Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR. Este estudo tem o propósito de analisar o contexto da federação brasileira sob a ótica do planejamento configurado no Governo Lula (2003-2011). A política do Plano de Ações Articuladas (PAR) foi criada no contexto do PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação, cuja base encontra-se no regime de colaboração, na autonomia entre as esferas governamentais e na lógica da descentralização. A partir da perspectiva teórica de compreensão das técnicas de planejamento, o PAR revela uma experiência recente de indução do governo federal que visa fomentar a descentralização das ações das políticas educacionais, via o planejamento centralizado da União, cuja gestão é distribuída para os entes federativos. Este texto pretende descrever e analisar a implantação do PAR em municípios do Espírito Santo. Foi revelado que a aplicação do PAR trouxe uma nova estratégia de ação até então não vivenciada pela totalidade do sistema, mas encontra sérios limites internos e externos para o alcance da melhoria da qualidade da educação brasileira.

Palavras-chave: Planejamento educacional. Federalismo. PAR.

Abstract: This paper presents the partial results of the research linked to the project “Management of educational policies in Brazil and its mechanisms of centralization and decentralization: the challenge of PAR”, funded by CNPq and FAPES. This study shows an analysis of the context of the Brazilian federation according to the perspective of the planning set in Lula’s Government (2003-2011). The Joint Action Plan (Plano de Ações Articuladas - PAR) policy was created in the context of PDE - Plan for Development of Education, whose base is the collaboration, the autonomy between different governmental spheres and the decentralization. From the theoretical perspective of understanding of planning techniques, the PAR reveals a recent experience of induction from the federal government which aims to promote the decentralization of educational policies through the Union’s centralized planning, whose management is distributed to the federal entities. This paper brings a description and

analysis of the implementation of PAR in the state of Espírito Santo's municipalities. It was revealed that the application of PAR brought a new action strategy not experienced hitherto by the entire system, but found serious internal and external limits to achieve a quality improvement in Brazilian education.

Keywords: Educational planning. Federalism. PAR.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo visa apresentar resultados parciais de pesquisa em andamento, vinculada ao projeto financiado pelo CNPq e pela FAPES intitulado “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR”. Esta pesquisa envolveu os estados de Goiás, Minas Gerais e Espírito Santo. Este texto vem discutir dados coletados sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR) no Espírito Santo desde sua implantação em 2007 com o lançamento do PDE.

A metodologia da pesquisa baseou-se em análise bibliográfica e documental de caráter qualitativo, além de entrevistas semi-estruturadas com técnicos das secretarias e secretários de educação responsáveis pelo PAR e monitoramento das ações do PAR via SIMEC (Sistema Integrado de Planejamentos, Orçamentos e Finanças do Ministério da Educação). Este trabalho teve como objetivo descrever e analisar a implantação e a execução do Plano de Ações Articuladas (PAR), criado no bojo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como instrumento de apoio técnico e financeiro para promover a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB – em municípios do Espírito Santo. Desse modo, não discutiremos o processo de execução do PAR nos municípios, problemática que será apresentada em trabalhos posteriores.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi lançado oficialmente pelo Decreto nº 6.094 em 24 de abril de 2007, por intermédio do Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino no país. Para o cumprimento deste plano, foi assinado um termo de adesão “Compromisso Todos pela Educação”, atualmente assinado pelos 26 estados, o Distrito Federal e os 5.563 municípios brasileiros. Nesse Compromisso, foram estabelecidas 28 diretrizes, traçadas como resultado de um conjunto de esforços do Governo Federal em colaboração com os Municípios, Distrito Federal, Estados, setor privado, famílias e comunidades, todos mobilizados em prol da melhoria da qualidade da educação básica.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) é um instrumento executivo do PDE, compreendido no artigo 9º do Decreto nº 6.094, Capítulo IV, seção II, como um conjunto de ações em que os Estados e municípios contam com apoio técnico de consultores do MEC para diagnóstico da situação educacional local com base no instrumento de campo elaborado pelo MEC, que visa o cumprimento das metas do compromisso e a observância das suas diretrizes (SAVIANI, 2009; SOUSA, 2009; MEC, 2007).

Com o objetivo de identificar os problemas que afetam a qualidade da educação brasileira, o PDE promoveu uma alteração na avaliação nacional da educação básica com a criação da Prova Brasil. A partir disso, o MEC buscou cruzar os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) em um único indicador de qualidade: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Segundo Sousa (2009, p. 8), essa alteração teve “o objetivo maior de promover a responsabilização da comunidade escolar e da classe política com os resultados de aprendizagem dos alunos propiciando também a mobilização da sociedade em torno da educação”.

Um dos princípios do PDE é a necessária articulação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios para a garantia do direito à educação no País. Portanto, a colaboração entre os entes federativos é fundamental para a execução do PDE. Segundo o documento oficial, isso significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para executar os programas e ações: “A União passou, com o PDE, a assumir mais compromissos perante os estados, os municípios e o Distrito Federal, para, respeitando os princípios federativos, dar unidade ao desenvolvimento da educação e corrigir as distorções que geram desigualdades” (BRASIL, 2007).

Esse princípio foi organizado via a adesão dos governos subnacionais por meio da assinatura ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e a responsabilidade no cumprimento de 28 diretrizes, que devem ser consideradas na elaboração dos planos educacionais. Para a execução desse compromisso, os governos subnacionais adotaram os planos de ações

articuladas, os quais, segundo o MEC, substituem os convênios temporários e a tradicional descontinuidade das políticas educacionais. O PAR se apresenta como uma proposta democrática, porque pressupõe a participação de gestores, educadores e comunidade na sua elaboração. O compromisso recebeu adesão de todos os 26 estados e do Distrito Federal. Em 2007, os municípios que firmaram convênios receberam R\$ 432,5 milhões da União (MEC, 2008).

O trabalho de diagnóstico e elaboração do PAR se deu, nos anos de 2007 e 2008, inicialmente nos 1.827 municípios considerados prioritários (com o IDEB abaixo da média) contou inicialmente com a orientação de 40 consultores contratados via UNESCO. Um arranjo organizacional foi constituído por membros da Diretoria de Articulação e Apoio aos Sistemas da Educação Básica (DASI) da Secretaria de Educação Básica do MEC, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e por quarenta consultores que foram designados para o trabalho de campo. Posteriormente, diante da grande demanda de elaboração do PAR de todos os 27 estados e dos 5.563 municípios, o MEC firmou parceria com Universidades Federais para capacitação dos municípios (SOUSA, 2011).

2 O PLANEJAMENTO NO CONTEXTO FEDERATIVO

A constituição do Estado federativo brasileiro se desenvolveu após o fim do regime ditatorial, caracterizado por um Estado unitário. Segundo Martins (2009, p.53), “sob uma indivisível soberania, abrigam-se porções territoriais autônomas de diferentes escalas e que se constituem nos celebrantes do pacto federativo selado pela constituição do Estado, os entes federativos”. Conforme Arretche (1999), na década de 1960, durante o regime militar, o sistema de governo tinha características de um Estado unitário, descaracterizando a federação, tais como: a indicação de prefeitos e governadores pela cúpula militar, com total falta de autonomia do governo local e centralização financeira instituída pela reforma fiscal dos anos 1960. Para esta autora, no tipo de Estado vigente neste período, os entes e subentes da federação eram apenas executores de políticas centralmente elaboradas. Desta forma “grande parte da atividade de planejamento no plano local consistia em formular projetos de solicitação de recursos para o governo federal” (ARRETCHE, 1999, p.114).

Martins (2009, p.51) ressalta que “uma característica do Estado brasileiro herdada do colonialismo é o patrimonialismo que marca as relações entre o governo e a sociedade”. É a

característica de um Estado que não possui distinções entre os limites do público e os limites do privado, onde se utiliza do cargo público como propriedade privada.

Outra característica considerada como impecilho político que limita a execução do planejamento educacional é o clientelismo. Andrade (2005, p. 23) considera o clientelismo como uma prática dos agrupamentos políticos partidários que hegemonizam as políticas dos Estados “focalizando o jogo de interesses particulares desses agrupamentos no âmbito do sistema educacional”. O clientelismo pode ser simplesmente entendido como um subsistema de relação política com uma pessoa recebendo de outra a proteção em troca do apoio político. Para Bobbio *et al.* (1998, p.188) são praticantes do clientelismo “os políticos de profissão, os quais oferecem, em troca da legitimação e apoio (consenso eleitoral), toda a sorte de ajuda pública que têm ao seu alcance (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.)”.

A partir da década de 1980 são retomadas as bases do Estado Federativo, principalmente com as eleições diretas para governadores e prefeitos. Com a Constituição Federal de 1988, tais gestores passaram a ter autonomia sobre seus respectivos territórios. Desta forma, a assunção da gestão de políticas públicas, pelos entes federados, pode ser por iniciativa própria ou por adesão de propostas elaboradas pelos demais níveis de governo. Assim, segundo Arretche (1999)

No Estado federativo, tornam-se essenciais estratégias de indução capazes de obter a adesão dos governos locais. Ou, dito de outro modo, as dificuldades para que a União — ou um governo estadual — delegue funções a um nível de governo menos abrangente são maiores hoje do que sob o regime militar (ARRETCHÉ, 1999, p. 115).

Desta forma, o poder de barganha entre o governo federal e os demais entes da federação fica diminuído e à mercê dos interesses econômicos de cada um. Nesse sentido, segundo Arretche, a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa.

Segundo Ferreira e Fonseca (2011) em atendimento aos reclamos da nova ordem neoliberal que se instalara mundialmente, o governo deu um novo formato à estrutura e à gestão pública, por meio da ‘Reforma do Aparelho do Estado, cujo objetivo central era imprimir eficiência ao setor público. Uma das ações prioritárias foi a descentralização administrativa, pela qual seriam transferidas funções gerenciais da União para os entes federados e uma parcela da sociedade civil. O setor educacional sofreu um processo de descentralização, transferindo-se para as administrações locais e para a escola responsabilidades operativas, antes atribuídas ao poder central. O planejamento e a gestão escolar foram considerados os principais instrumentos para o alcance da eficiência e eficácia do ensino.

A gestão da educação pública, dentro do processo de Reforma do Estado, sofreu com a descentralização do Poder Público que transferiu as responsabilidades administrativas de funções burocráticas para os estados e municípios. Segundo Ferreira e Fonseca (2011) há argumentos que, em favor da descentralização, afirmavam o seu caráter inovador, capaz de expressar autonomia e transferência de poder da autoridade federal para as autoridades dos entes federados. No entanto, há argumentos contrários que caracteriza a “descentralização” apenas como transferências de tarefas administrativas de responsabilidades as autoridades locais, antes atribuídas ao poder central. A maioria dos programas federais seguiu, desde a sua origem, essa política de incentivo à descentralização, tais como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Dinheiro Direto na Escola; (PDDE); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Plano de Desenvolvimento da escola (PDE- escola); Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO); e o Programa Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO).

Os estudos sobre planejamento educacional certamente devem remeter ao Plano Nacional de Educação (PNE), pois o projeto educacional brasileiro deveria se pautar no conjunto de ações e metas debatidas pelos representantes políticos da sociedade civil. Mas na materialidade da prática social, essa trajetória é bem mais complexa. O PNE 2001/2010, foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2000 e sancionado pelo presidente FHC em 2001, por meio da Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001. A construção deste Plano se deu em meio a extensas discussões ocorridas entre duas versões distintas, uma proveniente do Poder Executivo, Legislativo e a outra com a participação de representantes da Sociedade Civil, organizada em

fóruns nacionais. Nesse sentido, o texto base do PNE incorporou tanto propostas oriundas dos Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), bem como as debatidas no Legislativo.

O PNE, desde a sua aprovação em 2001, ascendeu-se críticas referentes aos avanços para o desenvolvimento da educação, sobretudo, no que concerne ao descaso dos governos que se seguiram quanto à execução das metas. A Lei nº 10.172/2001, que instituiu o PNE, determinou em seus art. 2º; 3º.

Art. 2º A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes.

Art. 3º A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação.

Para o cumprimento desta lei, o Ministério da Educação deveria implantar, desde sua sanção, uma estrutura competente a essas demandas. No entanto, somente no final do ano de 2005, o MEC instituiu oficialmente o “Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes”, realizado na Secretaria de Educação Básica (SEB). Com uma equipe pouco preparada, tanto para acompanhar as metas do PNE quanto para elaborar, acompanhar e avaliar seus respectivos planos decenais, o programa realizou apenas três seminários para a formação de técnicos e gestores das secretarias estaduais e municipais de educação. Essa equipe não deu conta o suficiente para atender as demandas provenientes dos estados e municípios de todo o país (SOUZA, 2009).

Diante de tal contexto “marcado pela negligência e descumprimento do governo federal e de grande parte dos governos subnacionais com o PNE” (SOUZA, 2009, p. 5) e mediante aos baixos resultados de desempenho da educação brasileira, o governo sucessor, Luís Inácio da Silva (Lula) lançou, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Para Saviani (2009), o que se compreende é que o PDE foi formulado paralelamente sem levar em conta o PNE. Por também ser um “plano”, pode-se deduzir que trata de outro plano nacional de educação, ou seja, como se fosse o substituto do PNE. No entanto, ele apenas “caminha junto”, pois o PDE foi lançado no momento em que o PNE se encontrava em pleno vigor,

ainda que este permanecera ignorado. Pode-se afirmar que essa é uma prática que remete a um duplo esforço na condução das políticas no Brasil, o qual pode redundar em desperdício de recursos financeiros e diluição das ações por ausência de um projeto de desenvolvimento nacional assentado na emancipação política das classes sociais.

Atualmente 26 estados, o Distrito Federal e 5.563 municípios brasileiros assinaram o pacto de “Compromisso Todos pela Educação” para o cumprimento das metas do Plano de Desenvolvimento da Educação. Nesse Compromisso, foram estabelecidas 28 diretrizes, traçadas como resultado de um conjunto de esforços do Governo Federal em colaboração com os Municípios, Distrito Federal, Estados, setor privado, famílias e comunidades, todos mobilizados em prol da melhoria da qualidade da educação básica. O que marca uma nova etapa do planejamento no Brasil em direção a um sistema único de educação.

3 A IMPLANTAÇÃO DO PAR NOS MUNICÍPIOS DO ESPÍRITO SANTO

Com o objetivo de monitorar a implantação do PAR no estado do Espírito Santo para fins de compreender como são desenvolvidas as ações de planejamento pelos entes federativos em sua relação com a União, foram realizadas entrevistas com os técnicos educacionais das secretarias responsáveis diretamente pelo PAR. Fizeram parte da amostra inicial, que consistiu em um diagnóstico, cerca de trinta por cento dos municípios do estado. Foram eles: Água doce do Norte, Águia Branca, Alegre, Baixo Guandu, Boa Esperança, Domingos Martins, Dolores do Rio Preto, Iconha, Irupi, Itarana, Jerônimo Monteiro, Laranja da Terra, Marataízes, Mucurici, Montanha, Pinheiros, Piúma, Rio Novo do Sul, Santa Teresa, Venda Nova do Imigrante, Vila Velha e Vitória.

No ano de 2009, foram realizadas entrevistas iniciais para diagnóstico sobre a situação do Planejamento de Ações Articuladas (PAR) em vinte municípios capixabas quanto a sua implantação e operacionalidade. Dessas vinte entrevistas, apenas oito foram concedidas pelos secretários (as) municipais de educação, as demais foram realizadas com os técnicos responsáveis pelo PAR. Posteriormente, foram sorteados apenas quatro municípios para compor a amostra da pesquisa: Água Doce do Norte, Irupi, Vitória e Vila Velha. Para elaborar o PAR, o Ministério da Educação forneceu aos entes federados os seguintes documentos: Indicadores Demográficos e Educacionais (IDE); Instrumento Diagnóstico - PAR Estadual 2011-2014; Manual de Elaboração do PAR Estadual (PAR 2011-2014); Instrumento Diagnóstico - PAR Municipal 2011-2014; Manual de Elaboração do PAR Municipal (PAR

2011-2014); Guia Prático de Ações do PAR Municipal; Manual de monitoramento do PAR Plano de Metas.

De acordo com as entrevistas, verificou-se que quinze municípios elaboraram e enviaram o documento do PAR para o FNDE no tempo previsto (três dias), dois não souberam responder e três ainda estavam em fase de implantação. Portanto, pouco mais de cinquenta por cento da amostra dos municípios concluíram. O fato de uma pequena parte não ter elaborado o documento no tempo hábil revela certa deficiência da equipe técnica do governo local e a insuficiência do apoio técnico do MEC para sua realização. A proposta é que fossem elaborados simultaneamente por todos os municípios e enviados até data limite. O MEC/FNDE determinou que os municípios elaborassem o seu respectivo PAR, com participação da comunidade escolar, durante o período de três dias.

Conforme comentários dos entrevistados, a execução e monitoramento dos programas pelo SIMEC exigem maior qualificação e domínio da tecnologia pelos profissionais. Geralmente, as secretarias não são constituídas de profissionais qualificados, portanto possuem dificuldades, tanto na compreensão de um instrumento que não contou com a participação deles na elaboração quanto na manutenção de um contato mais próximo do MEC, pois o SIMEC controla as entradas dos municípios e regula sua capacidade de inclusão/retirada de dados.

Sousa (2009, p.13) aponta como um ponto frágil a celeridade do diagnóstico. Para ele, o tempo previsto pelo FNDE não leva em consideração a qualificação técnica local, principalmente nos municípios que não possuem um plano municipal de educação. A inexistência de um plano dificulta a elaboração de um projeto contemplando todas as dimensões do PAR para os próximos quatro anos de governo.

Em relação ao período de elaboração do PAR, sete municípios pesquisados alegam que o PAR foi elaborado na atual gestão, quatro não responderam e nove responderam que o PAR foi elaborado na gestão anterior. Pode-se inferir que a descontinuidade administrativa durante

o período de elaboração/implantação do PAR, pode levar a uma fragmentação do trabalho, um aspecto que prejudica a continuidade das ações, visto que cada administração elege diferentes prioridades e aspectos a serem focalizados.

A mudança nos quadros do governo local aparece como um fator negativo para operacionalização do PAR. Principalmente devido às trocas políticas dos técnicos dentro das secretarias, que assumem função em cargos comissionados e são destituídos com a mudança. Estes acabam levando consigo a experiência acumulada sobre o PAR, além das vivências anteriores. Observou-se que o planejamento da equipe anterior não é levado a diante pela equipe sucessora, em alguns casos, por total desconhecimento das políticas em vigência.

Para Fernandes (2006, p.11) a continuidade do plano no processo de planejamento implica “que a participação e a democracia, [...] sejam concebidas como mecanismos de legitimação de ideias”. Do ponto de vista técnico o planejamento é visto pela autora como “[...] desenvolvimento técnico da ação de governar”.

Sobre o recebimento do apoio financeiro oferecido pelo PAR, quatro entrevistados alegaram que os municípios receberam recursos, enquanto onze respondentes (mais da metade dos entrevistados) afirmaram que não receberam os recursos. Os outros representantes entrevistados não souberam responder. Resultados semelhantes são encontrados na pesquisa sobre o recebimento de recursos técnicos. Metade dos entrevistados afirmaram que os municípios não receberam apoio técnico suficiente do MEC, cinco entrevistados responderem que receberam essa ferramenta e cinco não souberam responder.

Quanto ao recebimento de monitoramento e/ou orientação para a elaboração do PAR, seis respondentes afirmam que o município foi orientado durante a elaboração do PAR, nove respondentes relataram não terem sido orientados e os cinco restantes não souberam responder. Tais informações evidenciam a dificuldade de comunicação entre municípios e União e a fragilidade das equipes técnicas de apoio do MEC que não dispões de contingente técnico suficiente para atender a demanda de todos os municípios.

De acordo com a análise das entrevistas realizadas, o Plano de Ações Articuladas tem a possibilidade de organizar as redes de ensino do país e, por sua vez, podem provocar uma melhoria da qualidade da educação. Os respondentes afirmaram que o PAR auxilia na

realização do planejamento educacional, promove melhorias na qualidade da educação, estimula a participação social por meio do envolvimento da comunidade no diagnóstico e na elaboração do PAR, além de fornecer apoio técnico, financeiro e administrativo aos municípios. Entre as ações propostas no PAR como fomento à melhoria da qualidade da educação estavam a formação continuada de professores, a aquisição de aparelhos de informática e a construção de quadras poliesportivas para as escolas. Por outro lado, alguns entrevistados demonstram desconhecimento a respeito do PAR.

Quanto aos problemas e/ou dificuldades encontradas na implantação do PAR, é possível constatar que a descontinuidade das políticas municipais é um entrave para a continuidade e o sucesso das ações previstas pelo PAR, bem como a ausência ou pouca existência de orientação/assistência técnica do MEC. Alguns respondentes entendem que o fato de o município não ter sido considerado “prioritário” prejudica a realização do PAR, pois a seu ver, municípios “prioritários” (com IDEB abaixo da média) recebem maior orientação por parte do MEC/FNDE.

Outro importante dado a ser analisado é o fato de mesmo após dois anos de implantação do PAR nos municípios, há dirigentes municipais que afirmam que o PAR não foi implantado em seu município.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se, de acordo com os dados das entrevistas com secretários e técnicos das secretarias municipais de educação do Espírito Santo, que o instrumento do PAR apresenta limitações estruturais observadas na sua execução em grande parte dos municípios amostrados. Muitas equipes do sistema municipal da educação convocadas para elaborar o PAR apresentaram dificuldades no diagnóstico de seus problemas, levando a perceber que a complexidade e abrangência das questões educacionais dispostas no instrumento dificultaram a identificação dos problemas, pois, geralmente, a divisão do trabalho presente no sistema e na escola, fragmenta a formulação e a execução das ações planejadas. Ao mesmo tempo, as

informações sobre o PAR estavam centradas na figura do dirigente da secretaria de educação e a equipe local somente tomava conhecimento sobre a política no momento de sua execução.

Segundo Sousa (2011), os municípios consideram o PAR como um instrumento criado pelo governo federal necessário para formalizar convênios e repasse de recursos na precária rede escolar de muitos deles. Assim, vai depender ainda, da forma como essa política for apropriada por cada um dos municípios brasileiros. Conforme Arretche (1999) quanto menor o ônus para os entes federados, maior a adesão de gestão de políticas públicas locais, que, no caso brasileiro, um Estado Federativo em um território marcado por desigualdades estruturais, políticas, econômicas, sociais, culturais, e de capacidade administrativa, estas particularidades locais têm peso determinante para a descentralização.

A aplicação do PAR nos municípios trouxe uma nova estratégia de ação, a prática do planejamento educacional, até então não vivenciada pela totalidade do sistema. Ao mesmo tempo, a exiguidade do tempo colocada pelo MEC/FNDE para o cumprimento das ações, destacada pelos entrevistados, provocou uma reação automática de “cumprimento de uma obrigação” sem a devida avaliação da capacidade de atendimento de cada sistema e das reais condições de aplicabilidade do plano. Desse modo, a implantação do PAR deu-se, em muitos casos, por improviso, sem levar em conta a debilidade das condições locais. Pressionados pelo imediatismo da racionalidade técnica, os entes se viram limitados quanto à efetiva autonomia decisória e executiva, indispensáveis à descentralização e a formas mais democráticas de gestão (FERREIRA, 2011; OLIVEIRA, 2007).

5 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Carlos A. N. de. **Planejamento educacional, neopatrimonialismo e hegemonia política**. São Paulo: Annablume, 2005.

ARRETICHE, MARTA T. S. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 1999, vol.14, n.40, pp. 111-141. BRASIL. Presidência da República. Lei 10.172/2001 – Plano Nacional de Educação. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em 10 nov. 2015.

BRASIL. MINISTERIO DA EDUCAÇÃO. **PAR – Plano de Ações Articuladas**. Brasília, 2007. Disponível em <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 11 junho de 2010.

BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política**. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11. ed., 1998.

CASTIONI, Remi. **Federalização ou aprofundamento do pacto federativo em educação: os dilemas da não regulamentação do artigo 23 da constituição federal.** Cadernos Anpae nº 8 – 2009.

FERNANDES, Fabiana S. PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: CONCEITOS, DEFINIÇÕES E MUDANÇAS. **29ª Reunião Anped** - Caxambu 2006. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT05-1850--Int.pdf>> Acesso em 10 nov. 2015.

FERREIRA, Eliza B. e FONSECA, Marília. O PAR no contexto do planejamento estatal brasileiro. In: JUNIOR, L.S.; FRANÇA, M.; FARIAS, M.S.B. **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino.** Brasília: Liber, 2011.

FERREIRA, Eliza B. FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. In: **Revista Perspectiva.** Florianópolis: UFSC, 2011.

MARTINS, Paulo S. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia de política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados.** UNB-TESE-2009. Disponível em <http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=6126> Acesso em 08 set. 2011.

SAVIANI, Demerval. **Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC.** - Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SOUSA, Bartolomeu J. R. de. **Os planos e a gestão da educação básica no Brasil – o PDE em análise.** Cadernos Anpae nº 8 – 2009.

_____. **O Planejamento de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento: o que há de novo?** Cadernos ANPAE n. 11 – 2011. São Paulo, SP.