O ARRANJO FEDERALISTA BRASILEIRO E AS POLÍTICAS DE INDUÇÃO DA UNIÃO: UMA ANÁLISE DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Ana Elizabeth Maia de Albuquerque
Escola Nacional de Administração Pública
Brasil
anaalbuquerque@uol.com.br

A comunicação analisa o Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento de planejamento educacional brasileiro, instituído no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O estudo do PAR situou-se na identificação das relações intergovernamentais em curso na implementação da política e dos fatores institucionais que influenciam o acesso dos municípios aos programas do PAR. Metodologicamente, associou informações populacionais (IBGE); do número de matrículas e número de funcionários, de docentes e não-docentes nas escolas dos municípios estudados (Censo da Educação Básica/Inep); do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb/Inep); e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM/Pnud).
Palavras-chave: Federalismo. Relações intergovernamentais. Plano de Ações Articuladas.

A presente comunicação, apresentada ao IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação/VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação, analisa uma política de educação básica no Brasil, especialmente o Plano de Ação Articuladas (PAR), no período 2012-2013. Para alcançar tal finalidade, optou-se por situar o plano no âmbito da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do Ministério da Educação (MEC), unidade onde se desenvolve o monitoramento de um dos seus indicadores.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) constitui-se em um instrumento de planejamento educacional, instituído no âmbito do Plano de Desenvolvimento da

Educação (PDE), que se propõem a articular os entes federados com vistas à equidade, justiça distributiva, considerando as diversidades regionais. De acordo com o MEC, o PAR inaugurou um novo regime de cooperação que concilia a atuação dos entes federados, garantindo-lhes autonomia, autoridade e poder no âmbito das decisões políticas, ao mesmo tempo em que atende a demanda educacional, compartilhando competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica, com vistas à melhoria dos indicadores educacionais.

O estudo do PAR associa-se à problemática dos dilemas do federalismo brasileiro e das históricas desigualdades regionais, que são registradas no exame da oferta dos serviços sociais, especialmente, no campo educacional, em função do desenho constitucional e divisão territorial de poder governamental.

Historicamente, o federalismo[1] pode ser considerado como uma das mais sólidas instituições do Brasil republicano. Instituído na Constituição de 1891, o federalismo permanece como uma das matrizes do sistema político brasileiro, embora tenha passado por várias mudanças ao longo desse período.

A República, no Brasil, nasceu na perspectiva da descentralização e como uma forma de garantir aos entes federados maior autonomia do que no Império, tal arranjo foi mantido pela Constituição de 1891, ou seja, transferiu responsabilidades governamentais significativas para os estados, dentre elas a educação.

> Art 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:
> [...].
> 30º) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União;

A observação do artigo 34 da Constituição de 1891 permite perceber que a primeira república transfere responsabilidades governamentais significativas para os

[1] O federalismo é uma forma de governo baseada na divisão territorial da autoridade política, ou seja, a essência do federalismo está na divisão de poder e autoridade governamentais em determinado território. No federalismo, convivem unidades constitutivas com um governo geral, cada uma com poderes delegados pelo povo através de uma constituição e cada um com poder de legislar, administrar, tributar os cidadãos, que os elegeram diretamente. Dessa forma o sistema federal incorpora populações e regiões heterogêneas em uma única nação, mas assegura autonomia em suas respectivas jurisdições. A autoridade governamental é dividida entre diversas esferas subnacionais e uma esfera nacional. (SOUZA, 2007)

estados, explicitando a competência da União em relação à educação restrita a apenas ao Distrito Federal. A origem de tal arranjo remonta-se ao 2º Reinado, especialmente ao Ato Adicional de 1834, concebido como um paradigma para compreensão do que ocorre posteriormente na educação brasileira. (OLIVEIRA, 2010).

> Art. 10. Compete às mesmas Assembleias legislar: [...]
> 2º) Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que, para o futuro, forem criados por lei geral,[...]

Ao transferir tal responsabilidade para os estados, induziu a um atendimento diferenciado a cada um deles, posto que ficou a cargo de cada estado a responsabilidade da organização do sistema educacional. O estudo de Oliveira (2010) aponta a configuração de dois modelos paradigmáticos:

> - o que se manifesta nos estados do Sul e Sudeste que assumiram a responsabilidade pelo atendimento educacional e construíram, ao longo do século XX, sistemas próprios de ensino, recorrendo subsidiariamente aos municípios;
> - o dos estados do Norte e Nordeste em que estes se omitiram de construir um sistema de ensino de massas e tal responsabilidade foi precariamente assumida pelos municípios. (OLIVEIRA, 2010, p. 16)

A expansão do atendimento educacional no Brasil desenvolveu-se em uma matriz desigual. Os estados mais ricos assumiram diretamente a responsabilidade pela oferta e os mais pobres repassaram a seus municípios, estes muitas vezes mais pobres que seus estados. Por outro lado, o estudo de Oliveira apontou ainda outro agravante. A descentralização de responsabilidades não foi acompanhada de uma divisão de recursos e a estrutura tributária manteve-se inalterada[2].

Então a questão e o desafio posto às políticas de educação são formulados por Oliveira (2010) nos seguintes termos: como articular o direito à educação, que tem uma

[2] No Brasil, há duas grandes iniciativas: o Fundef e o Fundeb, que minimamente articularam aportes financeiros às respectivas responsabilidades. Utilizou-se como medida de equivalência um valor comum de gasto por aluno em cada estado, instituindo-se mecanismo de redistribuição que retirava recursos de quem atendia relativamente menos e direcionava-os para quem atendia mais.

perspectiva de igualdade, em um regime federativo que opera na perspectiva da diferença.

Registra-se que a Constituição Federal de 1988 decidiu como concorrentes as competências da oferta do ensino fundamental, de forma que o governo federal tem função supletiva, modulando suas ações com programas e uma pequena oferta na educação básica[3]. Nessas circunstâncias, faz-se necessária a ação do governo federal para viabilizar patamares básicos de serviços sociais para corrigir as desigualdades de capacidade de gasto e institucionais das unidades subnacionais. E o governo federal brasileiro possui recursos institucionais para influenciar as escolhas dos governos locais (SOUZA, 2005).

Contudo, há uma enorme desigualdade entre os municípios brasileiros no que se refere às capacidades financeiras, técnicas, de gestão e de implementação de políticas; e o estudo do PAR permite examinar a articulação intergovernamental entre o governo federal e unidades subnacionais e visualizar as manifestações territoriais do federalismo.

A partir de um exame histórico do federalismo brasileiro e sua operação no campo educacional, a análise ancorou-se na identificação das relações intergovernamentais em curso na política e, especialmente, em um estudo comparado do PAR, a partir do exame de um dos seus indicadores: *existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE),* que integra a dimensão 1 (Gestão Educacional), área 1 (Gestão democrática) do plano.

O PAR tem se constituído em um instrumento de planejamento que comporta grande parte da política educacional brasileira, vinculando centenas de ações, subações e indicadores, pontuados segundo critérios, estruturado em 4 dimensões com suas respectivas áreas e indicadores, conforme Quadro1.

Quadro 1 - Estrutura do Plano de Ações Articuladas

	Dimensão do PAR	Áreas	Indicadores	
			Município	Estado
Dimensão 1	Gestão Educacional	5	28	33

[3] Verifica-se que das 50.545.050 matrículas na educação básica, apenas 276.436 são de oferta federal. (MEC/Inep/Deed).

Dimensão 2	Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	5	17	18
Dimensão 3	Práticas Pedagógicas e Avaliação	3	15	23
Dimensão 4	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	4	22	26
Total de indicadores			82	100

Fonte: *Guia Prático de Ações do PAR Municipal* e *Guia Prático de Ações do PAR Estadual*

Cada dimensão do PAR circunscrevem áreas de atuação que comportam indicadores específicos, totalizando 82 indicadores para os municípios, 100 para os estados e 107 para o Distrito Federal[4], conforme Quadro 2 a seguir.

Quadro 2- Dimensões, Áreas e Indicadores do Plano de Ações Articuladas

	Dimensão do PAR	Áreas	Indicadores	
			Município	Estado
Dimensão 1	Gestão Educacional	Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	7	8
		Gestão de pessoas	9	11
		Conhecimento e utilização de informação	6	7
		Gestão de finanças	3	4
		Comunicação e interação com a sociedade	3	3
Dimensão 2	Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Formação inicial de professores da educação básica	4	4
		Formação continuada de professores da educação básica	4	5
		Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas	4	4
		Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08	1	1
		Formação de profissionais da Educação e outros representantes da comunidade escolar	4	4
Dimensão 3	Práticas Pedagógicas e Avaliação	Organização da rede de ensino	7	10

[4] O Distrito Federal comporta mais indicadores em função de sua especificidade de não possuir uma rede municipal responsável pela oferta de educação infantil. O PAR do Distrito Federal contém mais 7 indicadores referentes à educação infantil: na Dimensão 2, área 1, mais 3 indicadores; e na Dimensão 4, área 2, mais 4 indicadores.

		Organização das Práticas Pedagógicas	6	11
		Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem	2	2
Dimensão 4	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	Instalações físicas da secretaria municipal de educação	2	2
		Condições da rede física escolar existente	12	12
		Uso de tecnologias	4	7
		Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	4	5

Fonte: *Guia Prático de Ações do PAR Municipal* e *Guia Prático de Ações do PAR Estadual*.

Cada indicador está delineado em subações. Para cada subação, há uma estratégia de implementação com definição do agente responsável pela execução, se será uma ação do município ou do MEC. Sequencialmente, informa-se se o Programa será municipal ou federal, a unidade de medida para o monitoramento, o cronograma, a quem compete o monitoramento e o grupo de atendimento.

Ressalta-se que, no momento de preenchimento do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec)[5] por parte da Secretaria Municipal, os indicadores específicos cada área de atuação são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis (de 1 a 4)[6], de forma que a pontuação gerada para cada indicador é fator determinante para a recepção das ações do PAR. Apenas critérios que representam situações insatisfatórias ou inexistentes podem gerar ações, especialmente os de pontuação 1 e 2.

[5] O Simec encontra-se disponível em http://simec.mec.gov.br.

[6] No documento *Manual de Elaboração do PAR Municipal (PAR 2011-2014)*, apresentam-se os critérios de pontuação:
Critério de Pontuação 4: a descrição aponta para uma situação positiva, e não serão necessárias ações imediatas. O que a secretaria de educação realiza na(s) área(s) pertinente(s) garante bons resultados nesse indicador. Critério de Pontuação 3: a descrição aponta para uma situação favorável, porém a secretaria de educação pode implementar ações para melhorar o seu desempenho.
Critério de Pontuação 2: a descrição aponta para uma situação insuficiente, e serão necessárias ações planejadas de curto, médio e longo prazos para elevar a pontuação nesse indicador.
Critério de Pontuação 1: a descrição aponta para uma situação crítica, e serão necessárias ações imediatas, além do planejamento de médio e longo prazos, para superação dos desafios apontados no diagnóstico da realidade local. (FNDE, p.32)
Há ainda a opção "Não se aplica" quando não há possibilidade de registro.

Em função da grandiosidade da articulação operada pelo PAR com vistas à oferta de recursos para infraestrutura, equipamentos, formação e gestão, requereu-se a definição de um recorte para o a realização do estudo, neste caso a escolha de um indicador – indicador 1, dimensão 1, área 1.

A seleção desse indicador mostrou-se viável ao estudo em virtude de haver, no âmbito da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (Sase/MEC), um monitoramento dos Planos Municipais de Educação (PME) e Planos Estaduais de Educação. O exame dos dados do monitoramento possibilitou a análise das relações intergovernamentais entre municípios e governo federal para a recepção das ações do PAR.

A identificação dos municípios com PAR em análise pela esfera federal apontou para o quadro que diferenciou os municípios que declararam ter PME aprovado em lei daqueles que declararam não ter PME aprovado em lei, o que resultou na Tabela 1, apresentada a seguir.

Tabela 1 – Situação dos Municípios em relação à adesão ao PAR e à elaboração do PME

Municípios em relação ao PAR			Municípios em relação ao PME		
Municípios com PAR em análise	3968	71,30%	Municípios que declararam ter PME aprovado em lei	1648	42%
			Municípios que declararam não ter PME aprovado em lei	2320	58%
Municípios com PAR em elaboração	1032	18,54%			
Total com PAR	5000	89,85%			
Total Brasil	5565	100%			29,61%

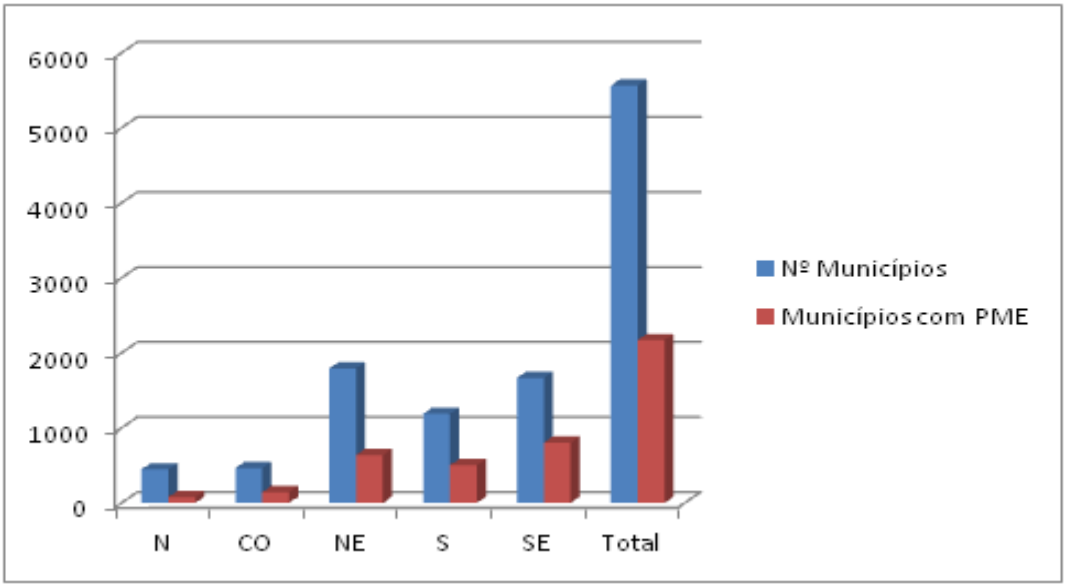
Fonte: Sase/MEC, 2013.

A análise da Tabela 1 circunscreve o quantitativo de municípios que declararam ter PME aprovado em lei, em fevereiro de 2013, a 1.648 municípios, representando 42% dos municípios que estão com o PAR em análise.

Dos 5565 municípios brasileiros, 29% declararam ter Plano Municipal de Educação, instituído por lei municipal, alcançando as regiões Sudeste e Sul os maiores percentuais, respectivamente 48% e 42%, de municípios com PME. Próxima à média nacional (35%) situa-se a região Nordeste (36%). Abaixo da média nacional,

encontram-se as regiões Centro-Oeste (31%) e Norte, esta com apenas 18% de municípios com PME.

Gráfico 1 – Comparação entre número total de municípios e número de municípios com PME aprovado em lei por região geográfica



Fonte: IBGE; PAR/Simec.

A partir do estudo das regiões apresentadas no Gráfico 1, partiu-se para o exame de cada estado brasileiro. O estabelecimento desses percentuais permitiu visualizar o destaque de alguns estados na análise comparada dos estados por regiões geográficas e avançar em um estudo mais detalhado de seus municípios, que declararam ter Plano Municipal de Educação. Assim, os municípios pertencentes aos estados Rondônia (RO), Mato Grosso do Sul (MS), Pernambuco (PE) e Rio de Janeiro (RJ) compuseram o universo de interesse desta pesquisa.

O estudo desse indicador relaciona-se ainda às prescrições, constantes no Plano Nacional de Educação (PNE)[7], de que o poder público deverá instituir em lei específica o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (art. 13); e que os Estados, o Distrito Federal e os

[7] Projeto de Lei da Câmara nº 103/2012, depois de sua tramitação e aprovação na Câmara de Deputados, sob nº PL 8035/2010, recentemente foi aprovado no Senado Federal, e retorna à Câmara de origem para análise das alterações realizadas no Senado.

Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação[8], ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE (art. 8º).

No PNE, em trâmite o Congresso Nacional, constam metas relativas à elaboração e execução de planos estaduais e municipais de educação, em consonância com o Plano Nacional de Educação.

> Será preciso, de imediato, iniciar a elaboração dos planos estaduais em consonância com este Plano Nacional e, em seguida, dos planos municipais, também coerentes com o plano do respectivo Estado. Os três documentos deverão compor um conjunto integrado e articulado. Integrado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas aqui estabelecidas. E articulado nas ações, de sorte que, na soma dos esforços das três esferas, de todos os Estados e Municípios mais a União, chegue-se às metas aqui estabelecidas.

A expectativa em torno da existência de planos municipais de educação relaciona-se à efetivação das políticas públicas e à concretização de investimentos. Sua ausência permite a descontinuidade de projetos e programas educacionais, pois sem metas bem definidas, primam a falta de planejamento e a impossibilidade de acompanhamento, monitoramento e avaliação.

A elaboração dos PME requer determinadas capacidades institucionais dos municípios, tais como recursos humanos, técnicos, informacionais, capacidade de gestão e de articulação entre as políticas, para a sua efetivação. Ocorre que tais requerimentos podem não estar presentes na grande maioria dos municípios brasileiros, fato que provoca o Ministério da Educação a organizar um instrumento de planejamento de forma a articular os entes federados com vistas à cooperação, equidade, justiça distributiva, em função das diversidades regionais. Contudo, a ausência de capacidade institucional local pode tornar inócuo o esforço de alçar à equidade, superar as relações desiguais e acessar os programas do PAR; e persistir os problemas históricos da desigualdade que repercutem na qualidade da oferta de educação.

---

[8] Tais determinações encontram-se respaldadas pela Emenda Constitucional 59/2009 que prevê, dentre outras determinações: A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...].

Isso porque se considerou que a qualidade da provisão e os resultados das políticas dependem dos recursos institucionais locais, particularmente dos humanos, técnicos, informacionais, capacidade de gestão e articulação entre diferentes serviços e políticas. (BICHIR, s/d.) Buscou-se, assim, delimitar um referencial que circunscrevesse tais capacidades institucionais locais, dos municípios que declararam ter Plano Municipal de Educação e daqueles que não possuem Plano Municipal de Educação, utilizando-se de informações populacionais, especialmente o porte populacional dos municípios[9]; a relação entre número de matrículas e número de funcionários, docentes e não-docentes nas escolas dos municípios estudados; o desempenho em relação às metas estipuladas para do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

A investigação desses aspectos permitiu cotejar atributos dos municípios, analisar itens dos perfis dos que possuem Plano Municipal de Educação; e identificar fatores que compõem o padrão do acesso dos municípios aos programas do PAR. Ainda que a presença do PME não se constitua em pré-requisito ao acesso aos programas do PAR, tal indicador permitiu compor um quadro comparativo entre os municípios e delinear alguns fatores que demonstram a capacidade institucional dos municípios e problematizar a viabilidade do acesso aos programas, uma vez que o PAR, um instrumento de planejamento educacional, se propõe a articular os entes federados com vistas a superar as desigualdades históricas no provimento de educação básica. A análise demonstrou a complexidade da articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, prescritas em lei e previstas no PAR.

A hipótese que conduziu a pesquisa afirma que *os municípios com maior capacidade institucional são os que acessam os programas do PAR.*

O porte populacional do município mostrou-se como um principal fator que distingue suas capacidades institucionais. O estudo do indicador selecionado demonstrou que os pequenos municípios de 1 a 20.000 habitantes são a maior parte daqueles municípios que não têm Plano Municipal de Educação, nos quais a efetivação

[9] No estudo do porte dos municípios, utilizou-se de classes de tamanho da população dos municípios, utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para categorizar os municípios brasileiros: 1 a 20.000 – Municípios de Pequeno Porte 1; 20.001 a 50.000 – Municípios de Pequeno Porte 2; 50.001 a 100.000 – Municípios de Médio Porte; 100.001 a 900.000 – Municípios de Grande Porte; e 900.001 e mais.

das políticas públicas tende a conviver com descontinuidade de projetos e programas educacionais, posto que não há metas definidas, construídas em suas respectivas assembleias municipais, pactuadas, planejadas, acompanhadas, monitoradas, avaliadas. Este é o quadro em 78% dos pequenos municípios de RO, em 74,4% de MS, 49% de PE e 41,9% do RJ. Entretanto, convém ressaltar que a ausência de PME não se constitui em atributo de pequenos municípios; há grandes municípios que operam sem.

O Ideb constitui-se em um índice sintético que articula indicadores de desempenho educacional de escolas, municípios, estados e do país. Com a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação, o Ideb tem se colocado como um dos principais indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas de educação, utilizado pelos governos nacional e subnacionais, além da sociedade civil, de uma maneira geral. Dois conceitos importantes para a qualidade da educação estão sintetizados no Ideb: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos por meio do Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e a Prova Brasil[10].

Em dados comparados, ao que tange ao alcance das metas do Ideb, a análise dos municípios selecionados apontou para dois grupos de desempenho: (i) MS e RO com grande parte de seus municípios dentro das metas estipuladas; e (ii) RJ e PE com a maior parte das metas não alcançadas por seus municípios.

Contudo, a despeito dos resultados apresentados pelos dois grupos de desempenho, o padrão que se delineou na análise interna em todos os estados comprovou que os pequenos municípios de pequeno porte populacional, tipo 1, com 1 a 20 mil habitantes, são os que *não* se mantiveram dentro das metas estipuladas no Ideb. Tais resultados evidenciam que o porte populacional dos municípios importa e confirmaram a hipótese que esses pequenos municípios brasileiros possuem baixa

[10] Importa ressaltar, que os resultados das avaliações realizadas pelo Saeb, do qual o Ideb é um de seus produtos, mostram que muitos alunos não estão se apropriando dos conhecimentos básicos "ensinados" na escola. Contudo, há de se acrescentar que as avaliações realizadas neste contexto restringem-se a apenas dois componentes curriculares, sem alcançar os processos mais amplos e complexos de aprendizagem de conhecimentos, que não são passíveis de serem verificados nesse tipo de avaliação. Dessa forma, pode-se supor que a qualidade da educação oferecida nas escolas brasileiras seja ainda pior do que as avaliações externas têm demonstrado. (JACOMINI, 2009).

capacidade institucional, posto que não possuem PME, situam-se fora das metas do Ideb, portanto, vislumbram dificuldades em acessar os programas do PAR.

O PAR, instrumento de planejamento com objetivos explícitos de superação das relações federalistas que engendram a manutenção de desigualdades, com objetivos estratégicos de articular os entes federados com vistas à equidade, justiça distributiva, anunciou-se como inaugurando um novo regime de cooperação que concilia a atuação dos entes federados, atendendo "a demanda educacional, compartilhando competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica, com vistas à melhoria dos indicadores educacionais". Entretanto, no espaço de tempo de limites curtos destinado à pesquisa foi possível perceber o imenso desafio em que se situa tal proposição.

Neste estudo, a superação da situação de desigualdade econômico-social entre as regiões do território brasileiro foi considerada como um desafio às políticas públicas ao mesmo tempo em que requerem uma articulação especial em seus processos de implementação. As relações federalistas brasileiras trazem raízes profundas, históricas tecidas na longa duração da formação econômica, política e social do país. E, até mesmo uma política produzida para superar as articulações federalistas, de manutenção da desigualdade regional, pode quedar inócua nos territórios em que a capacidade institucional local não alcança os requerimentos básicos para acessá-la e iniciar um diálogo profícuo e superador.

De qualquer forma, a capacidade institucional, financeira, técnica, gerencial das esferas municipais é heterogênea, ficando para a União ainda um papel decisório, financeiro e de indução privilegiado para a articulação. Assim, se situam algumas recomendações aos gestores diretos do PAR. A esfera federal pode ir mais e alavancar os pequenos municípios, especialmente os de pequeno porte 1, impulsioná-los e fortalecê-los com vistas à superação das desigualdades. O PAR constitui-se em um bom começo, como um recurso institucional de indução, no sentido que aponta a literatura, de o governo federal viabilizar patamares básicos de serviços sociais para corrigir as desigualdades de capacidade de gasto e institucionais. (SOUZA, 2005; ARRETCHE, 2002, 2004; ALMEIDA, 2000).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. In: **Seminário Pacto Federativo e Guerra Fiscal no Brasil**. São Paulo: FGV, 2000.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, nº 18, Vol. 2, 2004.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, pp. 431 - 458.

BOLÍVAR, Antonio. Equidad Educativa y Teorías de la Justicia. REICE. **Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, 2005, vol. 3, n.2. Disponível em: <http://www.rinace.net/arts/vol3num2/art4.pdf>. Acesso em: 12 jun 2012.

COSTA, Luiz Costa; JANNUZZI, Paulo de Martino. O IDH mede mesmo o desenvolvimento humano? **Revista de Conjuntura**, Brasília, Ano XIII, n. 50, out. 2012/mar. 2013, pp. 08-09.

JACOMINI, Márcia Aparecida. Educar sem reprovar: desafios de uma escola para todos. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.35, n.3, p. 557-572, set./dez. 2009.

MATUS, Carlos. 2007. "¿Hay ciencias para gobernar?" em **Teoría del Juego Social**. 1. ed. Remedios de Escalada: De la UNLa – Universidad Nacional de Lanús. pp. 28-52.

MEC. **Manual técnico-operacional do módulo de monitoramento do Plano de ações articuladas – PAR.** 2009. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 18 fev 2013.

MEC. **Questões importantes sobre o preenchimento do PAR 2011-2014** (4ª versão). Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 18 fev 2013.

MEC. **PDE em 10 capítulos, Ações que estão mudando a história da educação brasileira.** 2012

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do projeto do MEC **. Eduucação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 09 dez 2010.

SOUZA, Celina. Federalismo. In MARTINS, Carlos B. **Ciência Política**. 2007.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política,** Curitiba, vol. 24, jun. 2005, pp.105-121.

_____. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, 2001, pp. 513- 560.

OLIVEIRA, Romualdo P. de. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner (orgs.) **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.