



O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: indução ao cumprimento das atribuições constitucionais pelos municípios

Marina Marcos Costa¹

Resumo: Descreve-se o Plano de Ações Articuladas - PAR nos principais elementos, particularmente, a colaboração entre União e municípios. Objetiva-se caracterizar seu desenho descentralizatório, identificando como induz os municípios a assumirem prerrogativas e incumbências. Vale-se de pesquisa documental, consubstanciada no Decreto e Lei instituidores e manuais operacionais (BRASIL, 2011a; 2011b; 2011c). Constatou-se que o PAR estabelece parâmetros e procedimentos para viabilizar a colaboração da União aos entes federados, possibilitando acesso às transferências voluntárias ou suplementares. Estas são o mecanismo indutor usado pela União para que os municípios cumpram as atribuições e efetivem a descentralização que lhes conferiu a Constituição.

Palavras-chave: Descetralização – Plano de ações articuladas – Educação Básica – Políticas Públicas.

Abstract: We describe the Articulated Actions Plan - PAR in key elements, particularly the cooperation between EU and municipalities. We characterized its design descentralizatório as identifying induces municipalities to assume powers and responsibilities. Draws on desk research, embodied in Decree Law and founders and operating manuals (BRAZIL, 2011th, 2011b, 2011c). It was found that the PAR provides parameters and procedures to enable the collaboration of the Union to federal entities, providing access to voluntary transfers or additional. These are the mechanism used by the Union inducer for municipalities to fulfill the duties and efetivem decentralization which gave them the Constitution.

Keywords: Decentralization - Plan of joint actions - BasicEducation - Public Policy.

¹ Estudante de Graduação. Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: marina.mcosta@hotmail.com



1 INTRODUÇÃO

Este texto descreve o Plano de Ações Articuladas - PAR, caracterizando-o em seus principais elementos, em particular o modo como estabelece a colaboração entre a União e os municípios. O objetivo é caracterizar o desenho descentralizatório, identificando como induz os municípios a assumirem suas prerrogativas e a cumprirem as incumbências que lhe foram atribuídas na Constituição Federal. Trata-se de pesquisa mais ampla desenvolvida no âmbito do Programa de Bolsa de Iniciação Científica cujo objetivo é “analisar o Plano de Ações Articuladas (PAR) e as condições dos municípios piauienses para assumirem a descentralização da gestão da política de educação nos seus níveis de competência e abrangência” (PASSOS, 2011).

Para isso, desenha-se o Plano de Ações em seus principais traços e expõe-se o modo como os municípios se inserem no processo, valendo-se de pesquisa documental em que foram arrolados o Decreto e Lei que instituem o PAR e os manuais operacionais publicados pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2011a; 2011b; 2011c).

O texto encontra-se dividido em três seções. Na primeira, caracteriza-se o Plano de Ações Articuladas em seus elementos básicos, traçando seu desenho institucional e organizacional. Na segunda, expõe-se a inserção dos municípios no processo configurado no PAR e, por último, analisa-se o modo como estabelece a colaboração entre a União e os municípios.

2 DESENHO INSTITUCIONAL E ORGANIZACIONAL DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

O Plano de Ações Articuladas (PAR) é apresentado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação como um “planejamento multidimensional da política de educação que os municípios, os estados e o Distrito Federal elaboraram para um período de 4 anos” (BRASIL, 2012) tendo em vista o apoio financeiro e técnico da União e a melhoria da educação básica, conforme as metas estabelecidas no Compromisso Todos pela Educação.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 13 /MEC/MP/MF (BRASIL, 2012), ao encaminhar a proposta de Medida Provisória visando “conferir *status* de lei ao Plano de



Ações Articuladas – PAR, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007”, caracteriza-o como:

- “Instrumento fundamental de gestão no âmbito do Ministério da Educação e suas autarquias, permitindo a atuação coordenada” dos entes federados “para promoção da melhoria da qualidade da educação básica pública”.
- Plano de metas “que define as ações a serem desenvolvidas pelo ente federado e a assistência técnica ou financeira a ser prestada pela União”;
- Novo regime de colaboração, articulando “a atuação dos entes federados” e permitindo a atuação da União com diretrizes comuns e compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. Os recursos financeiros e técnicos, conforme o art. 1º da Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, têm caráter suplementar e voluntário.

A partir da Lei nº 12.695 de 25.07.2012 consiste, ainda, em meio de execução de transferência direta de recursos da União para estados, municípios e Distrito Federal “sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato” dependendo apenas “do cumprimento de termo de compromisso” (BRASIL, 2012).

Trata-se, portanto, de um mecanismo institucional que é, ao mesmo tempo, um planejamento plurianual, estabelece parâmetros e procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais pela União, em particular aquelas provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e oferece suporte para viabilizar a colaboração entre a União e os demais entes federados.

Verifica-se que na base destas competências encontram-se as seguintes ideias: autonomia, colaboração, participação e responsabilização.

- **Autonomia** - expressa na vinculação de estados e municípios, conforme o art. 4º do Decreto nº 6.094/2007, por “adesão voluntária”, na identificação dos problemas enfrentados e escolha das ações a serem empreendidas.
- **Colaboração** - prevista, na Constituição (art.11) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, encontra meios de efetivação, conciliando “a atuação dos entes federados com as ações do MEC/FNDE/CAPES, programas e serviços”.
- **Participação** - configurada na exigência de que todo o processo de planejamento seja feito por uma Equipe Local e compartilhada por um Comitê Local — que,



conforme o inciso XXVIII do Decreto, deve ser composto por "representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público" e tem como atribuições a "mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB" e da elaboração do Plano em todas as suas fases.

- **Responsabilização** - consiste na assunção do compromisso de "promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB", de acordo com o art. 5º do Decreto e, ainda conforme o mesmo artigo, observar as 28 diretrizes estabelecidas no art. 2º.

Cada uma delas com seu próprio meio de efetivação. Para a autonomia, um novo módulo no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), através do qual se tem a elaboração, análise e monitoramento, tudo isso com a possibilidade de acompanhamento tanto por parte do Ministério, através do FNDE como dos municípios através dos seus gestores. Para a colaboração, tem-se a assinatura, também através do SIMEC, dos acordos e compromissos além de assistência técnica a distância e/ou presencial de técnicos do Ministério, de universidades ou de Secretaria de Educação. Para a participação, o Comitê Local do Compromisso e para a responsabilização, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e as diretrizes do Compromisso cuja ideia básica é "melhoria na qualidade do ensino em todas as escolas, atendendo às expectativas de aprendizagem de cada série" (BRASIL, 2011, p. 2). Cada um a seu modo envolve, quatro dimensões da realidade (BRASIL, 2011b, p. 6):

Dimensão 1: Gestão Educacional.

Dimensão 2: Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar.

Dimensão 3: Práticas Pedagógicas e Avaliação.

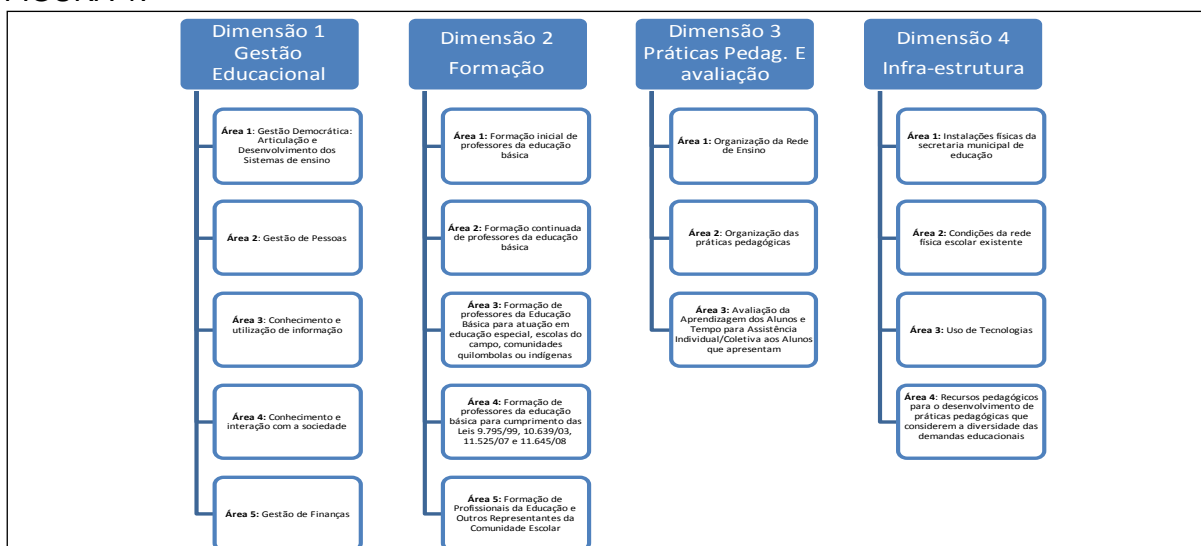
Dimensão 4: Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

São grandes linhas de ação que, se por um lado, evidenciam o entendimento do Ministério quanto ao caminho para a qualidade da educação, por outro, mostram a amplitude dos aspectos considerados no PAR. Esses grandes "eixos" constituem a base de todo o processo de planejamento, orientando, segundo o §3º do art. 8º do Decreto nº 6094/2007, o apoio do Ministério da Educação (BRASIL, 2007). As dimensões desdobram-



se em 17 áreas que abrangem diferentes aspectos envolvidos naquele eixo como se observa na Figura abaixo:

FIGURA 1:



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Manual de Elaboração do PAR Municipal (PAR 2011-2014) (BRASIL, 2011b).

Para todos esses aspectos são estabelecidos indicadores, de modo a oferecer parâmetros objetivos de aferição das condições existentes bem como do ideal a ser atingido. No total são 82 indicadores que, conforme o Instrumento de Diagnóstico (BRASIL, 2011^a, p. 3) “deverão ser pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis de pontuação”, sendo 4 para indicar uma situação positiva, que não precisa de ações imediatas; 3 para situações em que há mais aspectos positivos que negativos; 2 para indicar um quadro de insuficiência que requer intervenção no curto, médio e longo prazo; e 1 para indicar uma situação crítica, que requer intervenção imediata.

Estas informações geram ações e as respectivas etapas para realizá-las, na linguagem do PAR, subações, que serão aceitas ou não pelo município. Para realizá-las, além da execução com recursos próprios existem mais três possibilidades: assistência técnica do MEC, assistência financeira do MEC e financiamento do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). São 82 ações, uma para cada indicador e 344 subações, sendo a execução da maioria (80,2%) de responsabilidade do município. O Ministério da Educação dispõe-se a prestar assistência técnica em 9,6% delas e a financiar 7,3% e o BNDES o financiamento de instalações físicas, mobiliário e equipamento do órgão municipal de educação que corresponde a 1,7% das subações.

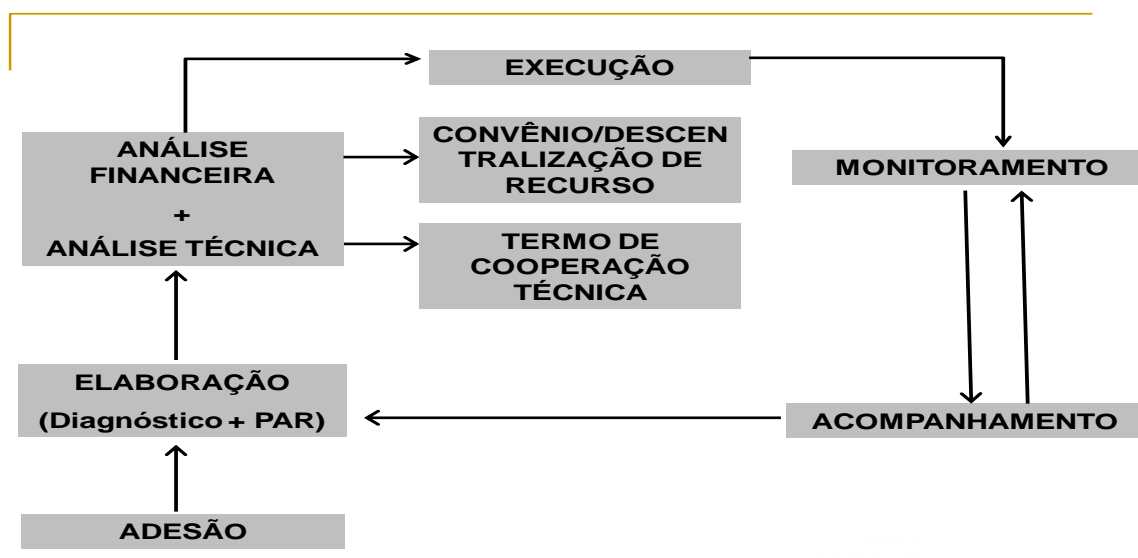


Como o município se insere nesse processo é o que se expõe a seguir.

3 OS MUNICÍPIOS NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: INSERÇÃO E ELABORAÇÃO

Ao aderir, voluntariamente, ao Plano de Metas e, conseqüentemente, ao dispor-se a elaborar o Plano de Ações Articuladas, o município aceita esses procedimentos e submete-se às suas exigências. O processo obedece ao seguinte roteiro:

Figura 2:



Fonte: Elaboração da equipe da Coordenação de Assistência Técnica aos Município da Secretaria Estadual de Educação do Piauí a partir dos Manuais disponibilizados pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2011a; 2011b).

Ao aderir, informa além dos dados de identificação dos gestores, equipe técnica e Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação, as condições institucionais e organizacionais (instituição de sistema de ensino e dos mecanismos de controle, a gestão de políticas e programas e dos recursos, organização escolar e pedagógica em particular quanto à existência de projeto pedagógico nas escolas). Cada uma delas acompanhada da respectiva comprovação.

Em seguida, tendo por base os indicadores elabora o diagnóstico da educação municipal conforme cada uma das dimensões. Concluída essa etapa, passa-se para o



cadastro, ou confirmação das ações e subações que foram indicadas a partir da pontuação atribuída a cada indicador. Trata-se de um leque de opções em que se pode escolher não apenas as ações e as etapas para sua realização, mas também quando realizará e, em alguns casos, a fonte de financiamento. O processo é finalizado com o envio, por meio eletrônico, do documento para análise do Ministério da Educação.

O município, portanto, ao aderir ao PAR, faz uma espécie de *checklist* de sua situação institucional e organizacional e tem diante de si um roteiro predeterminado para exercer sua autonomia e participar. Assim, se por um lado tem a prerrogativa de não aderir, por outro, ao aderir precisa acordar com o que é determinado pela União.

4 CONCLUSÃO

O Plano de Ações Articuladas caracteriza-se como um mecanismo institucional que envolve do planejamento à definição de meios e instrumentos viabilizadores de parcerias entre os entes federados, norteando-se pela ideia de autonomia, colaboração, participação e responsabilização. Cada uma delas com o seu próprio meio de efetivação e possibilitando a consideração de quatro dimensões da realidade educacional que, infere-se, consistem naqueles aspectos julgados pelo Ministério que impactam na qualidade da educação: gestão educacional, formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e, por último, infraestrutura física e recursos humanos.

As dimensões desdobram-se em áreas cuja configuração se delinea a partir de indicadores que mensuram a realidade educacional conforme parâmetros preestabelecidos e indicam as alternativas para a consecução do ideal desejado. É dentro destes limites que os municípios fazem suas opções.

É fato que a isso não estão obrigados, vez que elaborar o PAR é voluntário, todavia, pela legislação vigente, sem ele não têm acesso às transferências voluntárias e suplementares da União. Ao fazê-lo, habilitam-se a receber assistência técnica e financeira do Ministério da Educação ou a financiamento do BNDES, todavia, passam a ser monitorados quanto ao cumprimento de prerrogativas legais e, principalmente, quanto à execução daquelas ações e subações que são de suas competências.

Assim, as transferências voluntárias ou suplementares, ou antes, a possibilidade de a elas ter acesso é o mecanismo indutor de que se vale a União para que os municípios cumpram as atribuições e efetivem a descentralização que lhes conferiu a Constituição.



REFERÊNCIAS:

BRASIL. **Decreto 6.094** de 24.04.2007. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em: março, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: março, 2013.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei Nº 9394, 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Instrumento Diagnóstico PAR Municipal 2011-2014**. Brasília, 2011a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=157:como-elaborar-o-par&catid=98:par-plano-de-aco-es-articuladas&Itemid=174. Acesso em: mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de Elaboração do PAR Municipal (PAR 2011-2014)**. Brasília, 2011b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=157&Itemid=365. Acesso em: mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Ações Articuladas - Guia prático de ações para os municípios**. Brasília, 2011c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=157:como-elaborar-o-par&catid=98:par-plano-de-aco-es-articuladas&Itemid=174. Acesso em: mar. 2013.

PASSOS, Guiomar. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) na descentralização da política de educação básica – desenho e contexto institucional**. Projeto PIBIC, 2011.