

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO (FAED)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO**

**LEANDRO PICOLI NUCCI**

**O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA  
EDUCAÇÃO BÁSICA (PARFOR): O REGIME DE COLABORAÇÃO**

**CAMPO GRANDE/MS  
2017**

**LEANDRO PICOLI NUCCI**

**O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA  
EDUCAÇÃO BÁSICA (PARFOR): O REGIME DE COLABORAÇÃO**

Tese de doutoramento apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), como requisito à obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Margarita Victoria Rodríguez.

**CAMPO GRANDE/MS  
2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

Nucci, Leandro Picoli.  
O plano nacional de formação de professores da educação básica (parfor) o regime de colaboração. – Campo Grande-MS, UFMS, 2017.  
187p; 30cm.

Orientadora: Margarita Victoria Rodríguez  
Tese - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Faculdade de Educação,  
Programa de Pos-Graduação em Educação, Curso de Doutorado, Campo Grande- MS.

1. Federalismo; 2. Políticas educacionais; 3. Regime de colaboração; 4. Parfor. I. Rodríguez, Margarita Victória. II. Título.

---

Leandro Picoli Nucci

**O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO  
BÁSICA (PARFOR): o regime de colaboração**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação,  
da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito  
final para a obtenção do título de Doutor.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Profª. Drª. Margarita Victória Rodríguez - UFMS  
Orientadora

---

Profª. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira - UCDB  
Membro Titular

---

Prof. Dr. José Vieira de Sousa- UnB  
Membro Titular

---

Profª. Dra. Silvia Helena Andrade de Brito - UFMS  
Membro Titular

---

Profª. Dra. Maria Diléia Espíndola Fernandes - UFMS  
Membro Titular

## DEDICATÓRIA

Aos meus pais Francisco e Teresa, pelo amor de sempre.

Ao meu filho, Pedro Henrique, minha vida e minha continuidade no tempo.

À melhor pessoa que conheci nesta vida, Ana Paula, minha companhia neste breve rabisco de existência.

## AGRADECIMENTOS

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Margarita Victoria Rodríguez, pela confiança, amizade e orientação.

Aos(Às) professores(as) Dr. José Vieira de Sousa, Dr.<sup>a</sup> Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, D Silvia Helena Andrade de Brito, Dr.<sup>a</sup> Regina Tereza Cestari de Oliveira e Dr.<sup>a</sup> Carina Elisabeth Maciel pelos comentários, sugestões e correções neste trabalho.

Aos(Às) professores(as) do PPGEud/UFMS pelas aulas ministradas, especialmente da linha de pesquisa História, Políticas e Educação.

À CAPES, pelo apoio financeiro, através da bolsa de estudos de doutorado e à Izabel Lima Pessoa (DEB/CAPES), por disponibilizar os dados referentes ao PARFOR.

## RESUMO

A pesquisa tem por objeto o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) e como objetivo analisar o regime de colaboração no que se refere à implementação de políticas educacionais conjuntas. O trabalho estendeu-se aos cursos presenciais do PARFOR em âmbito nacional, no período de 2009 a 2014. A amostragem correspondeu a cinco estados, um em cada região da federação brasileira. A primeira etapa constituiu-se no estudo bibliográfico de textos referentes ao federalismo brasileiro, às relações intergovernamentais, às políticas educacionais e ao referencial teórico, bem como no levantamento de documentos e dados relativos ao PARFOR. A segunda fase incluiu a sistematização e a análise dos dados à luz do referencial teórico. A terceira fase consistiu na escrita e revisão do relatório de pesquisa. Partiu-se da hipótese de que as políticas educacionais sofrem determinações de ordem institucional, advindas da organização federativa do território brasileiro. Após os meados dos anos 1990, a dinâmica federativa foi radicalmente alterada, como fruto da reestruturação produtiva, das metamorfoses no universo do trabalho e da adoção do modelo neoliberal de Estado. Houve um movimento de recentralização da federação, que favoreceu a indução da agenda de políticas da União nas unidades subnacionais. No campo educacional, o regime de colaboração restringiu-se à execução de programas educacionais previamente desenhados em âmbito central, em detrimento da decisão conjunta. Conclui-se que a União, ao induzir o PARFOR, estabeleceu padrões nacionais aos quais as unidades subnacionais deviam se enquadrar; nesse ponto, seguiu a dinâmica centralizadora do federalismo brasileiro. Ao mesmo tempo e contraditoriamente, houve um fortalecimento da gestão local, através do aprendizado ocasionado pela operacionalização da política. A criação de uma arena de pactuação, ainda que limitada à operacionalização do PARFOR, representou um avanço para o amadurecimento das relações intergovernamentais na área educacional, além de condição necessária, mas não suficiente, para a consolidação do regime de colaboração. A ação indutora e coordenadora da União, por meio da cooperação técnica e financeira, demonstrou-se um dos elementos indispensáveis para o enfrentamento das desigualdades federativas na área educacional, uma vez que os estados e municípios apresentam diferentes graus de autonomia para responder às suas próprias demandas por formação de professores.

**Palavras chave:** Federalismo. Políticas educacionais. Regime de colaboração. Parfor.

## ABSTRACT

The research has for object the National Plan for the formation of Teachers of Basic Education (PARFOR) and aims to analyze the collaboration regime with regard to the implementation of joint educational policies. The work was extended to face-to-face of PARFOR a courses nationwide in the period from 2009 to 2014, The sampling corresponded to five states , 1 in each region of the Brazilian federation. The first stage consisted in the bibliographic study of texts about to Brazilian federalism, to intergovernmental relations, educational policies and to the theoretical framework, as well as the collection of documents and data concerning PARFOR. The second phase included the systematization and the analysis of the data in the light of the theoretical framework. The third phase consisted of writing and reviewing the research report. It was hypothesized that educational policies undergo institutional determinations, coming from the federative organization of the Brazilian territory. After the mid 1990, the federative dynamics was radically altered as a result of the productive restructuring, the metamorphoses in the universe of work and the adoption of the neoliberal state model. There was a recentralization movement of the federation that favored the induction of the Union's policy agenda in the subnational units. In the educational field, the collaboration regime was restricted to the execution of educational programs previously designed at the central level, to the detriment of the joint decision. It is concluded that the Union in inducing PARFOR established national standards to which the subnational units should fit, and at this point followed the centralizing dynamics of Brazilian federalism. At the same time and contradictorily, there was a strengthening of the local management through the learning caused by the operationalization of the policy. The creation of a pacing arena, although limited to the operationalization of PARFOR, represented an advance for the maturing of intergovernmental relations in the educational area, besides a necessary but not sufficient condition for the consolidation of the collaboration regime. The inductive and coordinating action of the Union through technical and financial cooperation has proved to be one of the indispensable elements for confronting federal inequalities in the educational area, since states and municipalities have different degrees of autonomy to respond to their own training demands of teachers.

**Key words:** Federalism. Educational policies. Collaboration regime. Parfor.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Matérias de interesse federativo aprovadas de 1989 a 2006.....	48
Quadro 2- Grau de competência dos entes federados na garantia do direito à educação básica prescrita na CF/1988 .....	94
Quadro 3- Programas propostos pelo PDE por nível e modalidade de Ensino (2007) .....	106
Quadro 4- Indicadores para realização do diagnóstico do PAR no eixo de formação de professores	109
Quadro 5- Atribuições dos parceiros no que diz respeito ao Acordo de Cooperação Técnica para implementação do PARFOR .....	121
Quadro 6- Valores aplicados às bolsas concedidas no PARFOR em 2013 .....	144

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Arrecadação tributária federal, estadual e municipal no período de 1995 a 2002 (bilhões de reais) .....	46
Tabela 2 - Gasto Público Social por esfera de governo em % do PIB, 1996, 2006 e 2010.....	68
Tabela 3 - Participação nos Gastos Públicos Sociais por áreas em % PIB – 1995, 2005 e 2010.....	69
Tabela 4 - Gastos do executivo federal (despesas discricionárias) no campo das políticas sociais no período de 2004 a 2014 .....	84
Tabela 5 - Percentual de atendimento do PARFOR/presencial em relação ao número de funções docentes sem formação superior na educação básica (municipal e estadual) em âmbito nacional no período de 2009 a 2014 .....	124
Tabela 6 - Quantitativo de matrículas, conclusão e evasão dos cursos do PARFOR/presencial em âmbito nacional no período de 2009 a 2014. ....	125
Tabela 7 - Percentual de atendimento do PARFOR/presencial no Pará em relação ao número de funções docentes sem formação superior na educação básica (municipal e estadual) no período de 2009 a 2014.....	128
Tabela 8 - Percentual de matrículas por IES em relação ao período de 2009 a 2014 - Pará .....	130
Tabela 9 - Percentual de atendimento do PARFOR/presencial em relação ao número de funções docentes na educação básica (municipal e estadual) que não possuíam formação superior no Estado da Bahia 2009 2014.....	132
Tabela 10 - Percentual de matrículas do PARFOR/presencial por IPES no período de 2009 a 2014 na Bahia .....	134
Tabela 11 – Percentual de atendimento do PARFOR presencial em relação ao número de funções docentes na educação básica (municipal e estadual) sem formação superior no Estado do Paraná 2009-2014 .....	135
Tabela 12 - Quantitativo de matrículas em cursos presenciais do PARFOR distribuído por IPES no Estado do Paraná 2009 a 2014 .....	137
Tabela 13 - Percentual de atendimento do PARFOR em relação ao número de funções docentes na educação básica (municipal e estadual) sem formação superior no Estado de São Paulo .....	138
Tabela 14 – Percentual de atendimento do PARFOR/presencial em relação ao número de funções docentes na educação básica (municipal e estadual) sem formação superior no Estado de Mato Grosso 2009-2014.....	140
Tabela 15 - Quantitativo de fomento do PARFOR/presencial por região da Federação brasileira no período de 2009 a 2014.....	143
Tabela 16 - Aplicação financeira do governo federal no PARFOR/Pará 2009-2014.....	145
Tabela 17 - Aplicação financeira do governo federal referente aos cursos do PARFOR no Estado do Pará distribuído por IES 2009-2014 .....	146
Tabela 18 - Aplicações financeiras do governo federal por ano em relação ao período de 2009 a 2014 – PARFOR/Bahia.....	147
Tabela 19 - Percentual de aplicação financeira do governo federal por IPES no PARFOR/Bahia 2009-2014. ....	148
Tabela 20 - Quantitativo de recursos financeiros aplicados pelo governo federal nos cursos do PARFOR no Paraná 2009 a 2014.....	149

Tabela 21 - Quantitativo de recursos financeiros aplicados pelo governo federal distribuído por IPES no Paraná 2009-2014. ....	150
Tabela 22 - Quantitativo de aplicação financeira do governo federal no PARFOR/São Paulo 2009-2014 .....	151
Tabela 23 - Quantitativo de aplicação financeira do governo federal nos cursos do PARFOR presencial - MT 2009-2014 .....	153

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de matrículas nos cursos presenciais do PARFOR por região em relação ao quantitativo nacional no período de 2009 a 2014.....	126
Gráfico 2 - Percentual de matrículas em cursos presenciais do PARFOR/Pará em relação ao período de 2009 a 2014.....	129
Gráfico 3 - Percentual do tipo de cursos do PARFOR implantados no período 2009 a 2014 no Estado da Bahia.....	133
Gráfico 4 - Percentual de turmas especiais do PARFOR por tipo de curso em relação ao período de 2009 a 2014 – Paraná. ....	136
Gráfico 5 - Percentual de matrículas por IES em relação ao período de 2009 a 2014 - São Paulo....	139
Gráfico 6 - Percentual de matrículas no PARFOR/presencial por tipo de curso em relação ao período de 2009 a 2014 – MT. ....	141
Gráfico 7 - Percentual de investimento financeiro do governo federal distribuído por IES no período de 2009 a 2014 - São Paulo. ....	152

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT -	Acordo de Cooperação Técnica
ANPEd -	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BC -	Banco Central
BPC -	Benefício de Prestação Continuada
CAPES -	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEUCLAR -	Centro Universitário Claretiano
CF/1988 -	Constituição Federal de 1988
COFINS -	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAE -	Conferência Nacional de Educação
CPMF -	Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira
CRAS -	Centro de Referência de Assistência Social
CSLL -	Contribuição Social Sobre Lucro Líquido
DEB -	Diretoria de Educação Básica
DRU -	Desvinculação de Receitas da União
EA -	Esfera Administrativa
EB -	Educação Básica
EC -	Emenda Constitucional
EJA -	Educação de Jovens e Adultos
EUA -	Estados Unidos da América
FEF -	Fundo de Estabilização Fiscal
FFCL -	Faculdade de Filosofia Ciências e Letras
FHC -	Fernando Henrique Cardoso
FIC -	Faculdades Integradas Claretianas
FIES -	Financiamento ao Estudante da Educação Superior
FMI -	FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE -	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FSA -	Faculdade Santo Agostinho
FSE -	Fundo Social de Emergência
FUNDEB -	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério da Educação
FUNDEF -	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GT -	Grupo de Trabalho
ICMS -	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB -	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES -	Instituição de Educação Superior
IF -	Instituto Federal de Educação Profissional e Tecnológica
IFG -	Instituto Federal de Goiás
IFPA -	Instituto Federal de Educação Profissional e Tecnológica do Pará
INEP -	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA -	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES -	Instituição Pública de Educação Superior
IPI -	Imposto Sobre Produtos Industriais
IPMF -	Imposto Sobre Movimentação Financeira
LDB -	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica Nacional
LRF -	Lei de Responsabilidade Fiscal
MACKENZIE -	Universidade Presbiteriana Mackenzie
MEC -	Ministério da Educação e Cultura

MT -	Mato Grosso
PAC -	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIF -	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAR -	Plano de Ações Articuladas
PARFOR -	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PBF -	Programa Bolsa Família
PDE -	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDP -	Política de Desenvolvimento Produtivo
PIB -	Produto Interno Bruto
PIBIC -	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica
PIBID -	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência
PNE -	Plano Nacional de Educação
PPGEdu/UFMS -	Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
PRODOCÊNCIA -	Programa de Consolidação das Licenciaturas
PROINFÂNCIA -	Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escola Pública de Educação Infantil
PROUNI -	Programa Universidade para Todos
PT -	Partido dos Trabalhadores
PUC -	Pontifícia Universidade Católica
REUNI -	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SED -	Secretaria de Estado de Educação
SELIC -	Sistema Especial de Liquidação de Custódia
SGB -	Sistema de Gestão de Bolsa
SIMEC -	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
SNE -	Sistema Nacional de Educação
SUAS -	Sistema Único de Assistência Social
SUS -	Sistema Único de Saúde
UCDB -	Universidade Católica Dom Bosco
UEFS -	Universidade Estadual de Feira de Santana
UEL -	Universidade Estadual de Londrina
UEM -	Universidade Estadual de Maringá
UEMS -	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UENPR -	Universidade Estadual do Norte do Paraná
UEPA -	Universidade Estadual do Pará
UEPG -	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UESB -	Universidade Estadual do Sul da Bahia
UESC -	Universidade Estadual de Santa Cruz
UFB -	Universidade Federal de Brasília
UFBA -	Universidade Federal da Bahia
UFG -	Universidade Federal de Goiás
UFMG -	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMT -	Universidade Federal de Mato Grosso
UFOPA -	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA -	Universidade Federal do Pará
UFPR -	Universidade Federal do Paraná
UFRA -	Universidade Federal Rural do Amazonas
UFRB -	Universidade Federal Rural da Bahia

UNAERP -	Universidade de Ribeirão Preto
UNASP -	Centro Universitário Adventista de São Paulo
UNEBA -	Universidade Estadual da Bahia
UNEMAT -	Universidade Estadual de Mato Grosso
UNIESP -	União das Instituições de Ensino de São Paulo
UNIFESSPA -	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
UNIFEV -	Centro Universitário de Votuporanga
UNISALESIANO -	Centro Universitário Católico Salesiano <i>Auxilium</i>
UNISANTOS -	Universidade Católica de Santos
UNITAU -	Universidade de Taubaté
USF -	Universidade São Francisco
UTFPR -	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>CAPÍTULO 1 - A FEDERAÇÃO BRASILEIRA APÓS OS ANOS DE 1990</b> .....	34
1.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO PÓS REDEMOCRATIZAÇÃO .....	34
1.2 A BASE MATERIAL DAS TRANSFORMAÇÕES NO FEDERALISMO BRASILEIRO NOS ANOS 1990.....	38
1.3 A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E A DINÂMICA FEDERATIVA.....	42
1.4 POLÍTICAS SOCIAIS E DESCENTRALIZAÇÃO .....	51
1.5 O GOVERNO LULA E A CONDUÇÃO DA POLÍTICA MACROECONÔMICA.....	55
1.5.1 A postura desenvolvimentista do governo Lula .....	60
1.6 A POLÍTICA SOCIAL EDUCACIONAL NO GOVERNO LULA .....	64
1.6.1 A Política educacional no governo Lula.....	70
<b>CAPÍTULO 2 - A FEDERAÇÃO CENTRALIZADA: O REGIME DE COLABORAÇÃO</b> ...	74
2.1 O CONCEITO DE FEDERALISMO .....	74
2.2 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA.....	78
2.2.1 O federalismo brasileiro pós CF/1988.....	82
2.2.2 A cooperação na federação brasileira pós-CF/1988.....	85
2.3 FEDERALISMO E EDUCAÇÃO.....	90
2.3.1. As relações intergovernamentais e o regime de colaboração no PDE/Plano de Metas e no PAR .....	104
<b>CAPÍTULO 3 – O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA (PARFOR) E A QUESTÃO FEDERATIVA</b> .....	114
3.1 O CAMPO LEGAL .....	115
3.2 O DESENHO DA POLÍTICA .....	118
3.3 A DEMANDA INTERNA .....	123
3.3.1 O impacto do PARFOR no Estado do Pará na formação de professores .....	127
3.3.2 O impacto do PARFOR no Estado da Bahia na formação de professores .....	131
3.3.3 O impacto do PARFOR no Estado do Paraná na formação de professores.....	135
3.3.4 O impacto do PARFOR no Estado de São Paulo na formação de professores .....	138
3.3.5 O impacto do PARFOR no Estado de Mato Grosso na formação de professores.....	140
3.4 O FINANCIAMENTO DO PARFOR .....	142
3.4.1 O financiamento do PARFOR no Estado do Pará .....	145
3.4.2 O financiamento do PARFOR no Estado da Bahia .....	147
3.4.3 O financiamento do PARFOR no Estado do Paraná.....	149
3.4.4 O financiamento do PARFOR no Estado de São Paulo .....	150

3.4.5 O financiamento do PARFOR no Estado do Mato Grosso.....	153
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	155
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	162
<b>ANEXOS</b> .....	174
<b>APÊNDICES</b> .....	183

## INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objeto de estudo o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) e, como objetivo, analisar o regime de colaboração no que se refere à implementação de políticas educacionais conjuntas. Para tanto, elencaram-se como objetivos específicos: a) analisar as relações intergovernamentais e como elas se processam na federação brasileira; b) identificar os elementos centrais e determinantes que compõem o regime de colaboração na área educacional; c) investigar, por meio de levantamentos de documentos e dados estatísticos, as ações efetuadas no âmbito do PARFOR; d) analisar o desenho do PARFOR, seus desdobramentos e desenvolvimento na dinâmica federativa colaborativa na área educacional.

A pesquisa foi realizada em âmbito nacional, com amostra de um estado em cada uma das cinco regiões que constitui o Estado brasileiro: Norte (Pará), Nordeste (Bahia), Centro Oeste (Mato Grosso), Sul (Paraná) e Sudeste (São Paulo). O critério de escolha dos estados foi baseado no número mais elevado de turmas especiais presenciais<sup>1</sup> do PARFOR implantadas no período de 2009-2014. O recorte temporal foi motivado pela disponibilidade de dados nas fontes de coleta. O foco nos cursos presenciais do PARFOR foi fundamentado na verificação de que o objetivo central do Plano apontava para a oferta de cursos na modalidade presencial.

A primeira etapa do estudo incluiu a revisão bibliográfica de textos concernentes ao referencial teórico, o federalismo e as políticas públicas educacionais de formação de professores, bem como o levantamento de documentos e dados relativos ao PARFOR, em âmbitos nacional e estadual, produzidos pelos seguintes organismos: Ministério da Educação (MEC); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Secretarias de Estado de Educação dos estados selecionados; Fórum Permanente de Formação Docente dos estados selecionados; e Instituições de Educação Superior parceiras, bem como outros envolvidos com o PARFOR. A segunda fase desenvolveu-se na sistematização e análise de

---

<sup>1</sup>As turmas especiais presenciais são compostas por, no mínimo, 30 alunos devidamente matriculados nos cursos oferecidos pelo PARFOR nas Instituições de Educação Superior (IES) parceiras. As turmas especiais presenciais são qualificadas conforme a CAPES (2011, p. 4) como: I. Primeira licenciatura – para docentes em exercício na rede pública da educação básica que não tenham formação superior; II. Segunda licenciatura – para docentes em exercício há pelo menos três anos na rede pública da educação básica e que atuem em área diferente da sua formação inicial; III. Formação pedagógica – para docentes graduados não licenciados que se encontram em exercício na rede pública da educação básica.

dados estatísticos e documentos à luz do referencial teórico. A terceira fase abrangeu a escrita e a revisão do relatório de pesquisa.

O Estado brasileiro, a partir de 1889, adotou o regime federativo para a organização institucional do seu território. No Estado unitário, as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica, ou seja, o governo central é superior às instâncias locais. Nas federações, as relações intergovernamentais são pautadas pelo princípio de autonomia e de compartilhamento do processo decisório. As relações, portanto, são mais contratuais do que hierárquicas.

Assim, para a implantação de políticas públicas de cunho nacional, salvo as obrigações expressas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 (CF/1988), é necessária a negociação entre os entes federativos, principalmente no campo educacional, área em que o regime de colaboração impera, exigindo interdependência entre as jurisdições. Para Abrucio (2010, p. 42), “A opção pelo federalismo significa, em grande medida, uma complexificação tanto do processo decisório como de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva”.

O que se pretende na investigação do objeto em questão é uma compreensão dos determinantes que compõem o real estudado e de suas múltiplas determinações, com foco no âmbito institucional, ou seja, na organização federativa do Estado brasileiro. Busca-se uma explicação do real analisado como expressão singular da totalidade concreta, saturada de determinações, mediações e particularidades.

Portanto, para a análise do objeto em questão, parte-se do pressuposto analítico de que a configuração institucional da federação brasileira, expressa na Constituição Federal de 1988, e as relações intergovernamentais influenciam na execução de políticas públicas conjuntas. A dinâmica federativa, pós 1990, intensificou o processo de descentralização e afetou diretamente o campo das políticas educacionais, visto que são implementadas em regime de colaboração entre os entes federativos.

Meu interesse pela temática do federalismo começou a surgir ainda na graduação em filosofia (2009), quando participei do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Tereza Regina Cestari de Oliveira<sup>2</sup>. No ano de 2010, durante o X Encontro de Pesquisa em Educação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd)

---

<sup>2</sup> Utilizo a escrita na primeira pessoa do singular por me referir à minha trajetória profissional.

Centro Oeste, apresentei um trabalho realizado no âmbito do PIBIC<sup>3</sup>. Discorri sobre as consequências da parceria público-privado na gestão escolar e levantei algumas críticas sobre o modelo empresarial/gerencial implementado nas escolas. Após a exposição, o Prof. Dr. Antonio Bosco de Lima, mediador do debate no GT de políticas, fez a seguinte afirmação e questionamento: “Os municípios têm autonomia federativa, garantida na Carta Constitucional, para realizar essas parcerias; além do mais, não estaria ele respondendo a uma demanda educacional impulsionada pela descentralização das políticas sociais/educacionais?”

Naquele momento, não soube como responder. A Prof.<sup>a</sup> Regina Cestari de Oliveira, orientadora do trabalho, vendo as minhas limitações, respondeu à pergunta. Ao final da sessão, ela comentou comigo: “O Prof. Bosco levantou uma questão interessante sobre a autonomia dos municípios”. E ressaltou “é que ele pesquisa essas questões sobre federalismo e educação”. Percebi, naquele momento, a importância da temática para a compreensão da dinâmica das políticas educacionais.

No final do ano de 2010, no processo de seleção do Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGEdu/UFMS), submeti um projeto de pesquisa intitulado: O Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR): Análise do Regime de Colaboração entre a União, Estado, Município e a Universidade Estadual de Mato Grosso Do Sul (UEMS). Esse projeto foi uma primeira aproximação científica e sistemática na busca de apreender as relações federativas na área educacional, especificamente a operacionalização do regime de colaboração na efetivação de uma política educacional conjunta.

Em 2011, ingressei no curso de mestrado do PPGEdu/UFMS, na linha de Pesquisa *História, Políticas e Educação*, quando tive a oportunidade de me dedicar e aproximar mais do tema, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Margarida Victoria Rodríguez. Durante o desenvolvimento do trabalho, deparei-me com muitos questionamentos que se estendiam além da pesquisa pretendida; isso só aumentava o meu interesse e a minha curiosidade.

Tais questionamentos referiam-se ao funcionamento da dinâmica do federalismo brasileiro, mais especificamente da dinâmica federativa na educação e das múltiplas relações

---

<sup>3</sup>O Plano de Trabalho que desenvolvi na Iniciação Científica, no período de 07/2009 a 07/2010, intitulava-se: “Parceria entre o Instituto Ayrton Senna e a Prefeitura Municipal de Campo Grande, MS: decorrências do Programa Escola Campeã para a Gestão Escolar (2001-2004)”. O trabalho inseria-se na pesquisa desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação do PPGE/UCDB, a saber: “Parcerias Público e Privado na Educação: implicações para a oferta e gestão educacional”, que, por sua vez, integrava uma pesquisa nacional/interinstitucional denominada: “Análise das consequências de parcerias firmadas por municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna”, à época coordenada pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Thereza Adrião.

para o processo de definição e implementação de políticas públicas, bem como de suas implicações para a efetivação do direito à educação, consagrado na Constituição Federal de 1988. Durante a formulação da pesquisa de mestrado, constatei, nos dados coletados que, em nível nacional, o PARFOR havia apresentado diferentes resultados, que variavam de acordo com cada região e cada estado.

Tal constatação provocou uma indagação que se traduziu no problema desta tese de doutoramento, a saber: a política educacional, expressa em planos de ação e programas, no caso o PARFOR, por ser executada em regime de colaboração, sofre determinações de ordem institucional advindas da dinâmica federativa mais ampla e, especificamente, da dinâmica federativa na educação?

A hipótese levantada a respeito do problema foi a seguinte: O regime de colaboração desenvolve-se dentro de uma dinâmica federativa centralizada e coordenada pelo governo federal, uma vez que a União detém maiores capacidades financeiras, jurisdicionais e técnicas/operacionais que favorecem a indução de agenda nos governos subnacionais e, portanto, promovem uma colaboração coordenada e induzida.

Ainda durante o andamento do curso de Mestrado em Educação (2011-2013), apesar da importância da compreensão da questão federativa dentro da área educacional, verifiquei o escasso número de trabalhos acadêmicos produzidos relacionados ao tema. Porém, também acompanhei uma crescente discussão sobre a questão federativa na área educacional, impulsionada pela implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Plano de Metas e do Plano de Ações Articuladas (PAR) que pretendiam, em regime de colaboração, congrega os entes federativos em torno de uma ação conjunta e mais sistêmica em prol da melhoria da educação e se estabelecer como instrumento de planejamento educacional em nível nacional.

No ano 2010, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE), com a finalidade de construção da proposta do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020. A Conferência trouxe à pauta a questão federativa na educação, uma vez que a Constituição Federal de 1988, no *caput* do art. 214<sup>4</sup>, prescreve como responsabilidade dos entes

---

<sup>4</sup> Art. 214. 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 que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

federativos, em regime de colaboração, o estabelecimento de lei para regulamentar o PNE e articular o Sistema Nacional de Educação (SNE).

Além da CONAE, o Centro de Estudos Educação & Sociedade, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>5</sup> no período de 2010 a 2014, por ocasião de acompanhamento do PL 8.035/2010 que tramitava no Congresso Nacional, promoveram um debate intensivo centrado no financiamento e na efetivação de um regime de colaboração que tornasse possível a concretização do PNE e a construção do SNE. Vale ressaltar que o tema da CONAE em 2014 foi: O Plano Nacional de Educação (PNE) na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração.

Dourado (2011, p. 50), em um estudo coletivo, com a participação de vários pesquisadores (UFG, UFMG, UFB e IFG) acerca do PNE, à época ainda em discussão no Congresso Nacional, sinalizou para a importância da colaboração federativa na superação da fragmentação das políticas educacionais:

[...] o novo Plano seja expressão de política de Estado, seja entendido como uma das formas de materialização do regime de colaboração entre sistemas e de cooperação federativa, resultado de processos de ampla participação e deliberação coletiva da sociedade brasileira, que deve avançar nas correções de deficiências e lacunas do atual plano e contribuir para a maior organicidade das políticas e, conseqüentemente, para a superação da histórica visão fragmentada que tem marcado a organização e a gestão da educação nacional.

Em 2013, a publicação da tese de doutorado de Gilda Cardoso de Araújo<sup>6</sup> preencheu uma lacuna importante na literatura de política educacional, uma vez que o objetivo foi compreender a relação entre federalismo, municipalismo e educação. A partir de uma rigorosa conceituação e do debate da gênese do federalismo, a autora analisou a trajetória histórica da federação brasileira, com destaque para as ideias de descentralização e municipalização. Sua tese tornou-se referência para a compreensão histórico/conceitual do processo que culminou com a construção do federalismo tripartite consolidado na CF/1988. Embora na Carta Constitucional de 1988 os municípios tenham se tornado o lócus de

---

<sup>5</sup> A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano 2000. O objetivo era somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação social, em favor da defesa e promoção dos direitos educacionais. Disponível em: <<http://campanha.org.br/quem-somos/a-campanha/>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

<sup>6</sup> Ver. Araújo (2013).

implementação das políticas sociais, esse processo se intensificou com a descentralização efetuada a partir de meados dos anos 1990.

A despeito da importância da tese de doutorado de Araújo (2013), a pesquisa não avançou nas mudanças institucionais feitas na federação brasileira em meados dos anos 1990, especificamente na descentralização das políticas sociais/educacionais<sup>7</sup>. A compreensão desse fenômeno é de suma importância para desvelar os rumos que a política educacional percorreu nas primeiras décadas do século XXI.

No campo do financiamento educacional, a tese de doutorado de Paulo de Sena Martins<sup>8</sup> analisou o regime de colaboração no tocante à criação de fundos contábeis, especificamente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)<sup>9</sup>. O autor concluiu que o FUNDEB tem contribuído para a superação das assimetrias na área educacional na federação brasileira e que, apesar dos limites, caminha na direção do fortalecimento do regime de colaboração previsto na CF/1988.

Apesar dos avanços produzidos por esses fundos, a área educacional, diferentemente da Saúde e da Assistência Social, não dispõe de um Sistema Nacional de Educação (SNE) que articule os entes federativos em uma ação conjunta, colaborativa e coordenada, que vislumbre objetivos nacionais. Embora o Plano Nacional de Educação (PNE) tenha como finalidade propor metas e estratégias nacionais para a educação, não dispõe de força suficiente para obrigar as esferas governamentais a colaborarem entre si. Além do mais, os últimos dois Planos têm sido encarados pelos governantes como uma carta de intenções, e não como uma política de Estado ou uma obrigação legal.

Não obstante se testemunhe um crescimento no interesse pelo assunto do federalismo na educação, também é verdade a carência de um corpo significativo de trabalhos para construir uma compreensão mais aprofundada e amadurecida sobre a matéria. A Literatura sobre federalismo na educação, a despeito dos avanços, tem se limitado ainda ao levantamento, à conscientização e à compreensão da problemática que envolve essa relação.

---

<sup>7</sup>A Pesquisa de Araújo (2013) estendeu-se até a promulgação da CF/1988, ou seja, até a instituição legal do federalismo tripartite.

<sup>8</sup> Ver Sena (2011).

<sup>9</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1998 a 2006.

Com o propósito de mapear a produção de teses e dissertações na área educacional que incluíram as relações entre federalismo e educação, especificamente o regime de colaboração, foram encontrados, em 2014<sup>10</sup>, 27 trabalhos. Estes apresentaram algumas questões recorrentes: o binômio centralização e descentralização (13 trabalhos); as relações intergovenamentais (11); o federalismo e financiamento educacional (2); e o estudo comparado (1).

As pesquisas referentes ao “federalismo e educação” no campo das políticas educacionais são relativamente novas e motivadas pelas mudanças na organização institucional, ocorridas com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tais mudanças foram impulsionadas pelo processo de descentralização, como a municipalização das políticas sociais, em meados dos anos 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Os estudos sobre o federalismo e a Educação tiveram início no ano de 1998, dada a necessidade de entender o fenômeno da descentralização das políticas sociais/educacionais em curso no período. Mas foi somente a partir do ano de 2009 que houve um crescimento significativo do interesse pelo tema, devido à implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Plano de Metas e do Plano de Ações Articuladas (PAR), de 2007.

Vale ressaltar que 60,7% das pesquisas levantadas foram realizadas por pesquisadores da área de educação e 39,3% das áreas de ciência política, direito, economia, e ciências sociais. Os primeiros textos surgiram em 1998, na área de ciência política<sup>11</sup>. Somente após o ano de 2003 manifestaram-se na área de educação, com a tese de doutoramento de Marisa Ribeiro Teixeira Duarte, na Universidade Federal Fluminense<sup>12</sup>.

Tal fato se explica porque a descentralização das políticas educacionais produziu uma nova configuração na oferta educacional que foi identificada pela área, sobretudo a partir do início do século XXI. A dinâmica educacional foi radicalmente alterada e a municipalização tornou-se a palavra de ordem, ou seja, os municípios transformam-se no locus da transferência de competências na educação.

---

<sup>10</sup> Para o levantamento de teses e dissertações, foram consultados os seguintes bancos de dados: Biblioteca Digital de Teses e Dissertação (BDTD) e Banco de teses da CAPES, com as palavras-chave Federalismo e Educação. O período de busca estendeu-se de 1988 a 2014. O critério de escolha das palavras-chave foi motivado pela direção central da temática da pesquisa de doutoramento, a saber: as relações federativas no Plano Nacional de Formação de Professores (PARFOR).

<sup>11</sup>Ver: Arretche (2000), tese defendida em 1998 no Departamento de Ciência Política da UNICAMP e publicada nos anos 2000.

<sup>12</sup>Ver: Duarte (2003).

As pesquisas que abordaram o binômio centralização e descentralização<sup>13</sup> focalizaram a atenção no processo político da federação, partindo do pressuposto de que ele conferiu características peculiares às políticas sociais. Sendo assim, no período em que a federação apresentou um modelo centralizador, a indução de políticas sociais foi realizada pelo governo central, bem como a sua decisão, desenho e direção. As relações federativas apresentaram um desequilíbrio em favor da União, favorecendo a agenda governamental central.

As teses e dissertações que destacaram as relações intergovernamentais<sup>14</sup> como um dos elementos determinantes para a construção e a operacionalização de políticas educacionais partiram do princípio de que a configuração político-institucional do Estado brasileiro confere formato às políticas governamentais, ou seja, sofrem determinações advindas da organização federativa do território brasileiro. Sendo assim, em um Estado Federal onde os entes federativos gozam de determinada autonomia, as relações federativas cumprem um importante papel na implementação de políticas conjuntas.

Portanto, a dinâmica das relações intergovernamentais afeta o campo das políticas educacionais, uma vez que, para a implantação de políticas públicas de cunho nacional, salvo as obrigações expressas na CF\1988, é essencial a negociação entre os entes federativos, principalmente no campo educacional, onde o regime de colaboração predomina.

As investigações que enfocaram o federalismo e o financiamento da educação<sup>15</sup> partiram do pressuposto de que a distribuição dos recursos para a educação é afetada pela estrutura federativa brasileira, a saber, o federalismo cooperativo. Chamaram a atenção para a complexidade com que o financiamento se configura na organização do federalismo cooperativo, sublinhando os contextos geográficos, culturais e econômicos diferenciados e desiguais que permeiam a federação brasileira. A distribuição da competência relativa ao financiamento da educação vincula-se ao equilíbrio do pacto federativo.

O único trabalho encontrado sobre estudo comparado<sup>16</sup> procurou apurar as semelhanças e os aspectos diferenciais nas federações, com a finalidade de destacar as disjunções. Concluiu que a estrutura de oferta de serviços educacionais de cada país é fruto do

---

<sup>13</sup> Ver: Colares (2005), Araújo (2005); Nogueira (2007); Farias (2009); Costa (2010); Lebrão (2010); Mafassoli (2011); Ceneviva (2011); Ribeiro (2012); Peruzzo (2012).

<sup>14</sup> Ver: Duarte (2003), Barbosa (2006); Sari (2009); Sampaio (2010); Vieira (2011); Cassini (2011); Grinkraut (2012); Diniz (2012); Moraes (2012); Lázari (2012); Cortes (2013).

<sup>15</sup> Ver: Martins (2011); Cruz (2009).

<sup>16</sup> Gonçalves (2006).

pacto federalista forjado em cada nação, visto que é ele, também, o responsável por organizar as estruturas políticas, fiscais e administrativas.

Pela análise dos textos, verificamos a indispensabilidade de aprofundamento da temática na área educacional, uma vez que a questão federativa, especificamente o regime de colaboração, norteia a organização da educação segundo a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional de Educação. A matéria é de grande importância para a construção do Sistema Nacional de Educação e aponta para a urgência de maior entendimento das determinações que operam na relação entre federalismo e educação.

Diante do imperativo que impõe o desvelamento do objeto de pesquisa, buscou-se na ciência política, especificamente na literatura que discute o federalismo, a compreensão do processo de descentralização das políticas sociais e das relações intergovernamentais na federação brasileira.

O trabalho de Arretche (2000) é uma das referências para a explicação dos determinantes da descentralização das políticas sociais pós 1995. A autora declarou que o sucesso dessa pulverização depende das estratégias de indução operacionalizadas pelo nível de governo interessado no repasse de atribuições. Neste processo, o desenho da política, as regras constitucionais, os incentivos financeiros, técnico/administrativos e políticos fazem parte de um cálculo realizado pela esfera de governo, na qual a descentralização está endereçada para favorecer a adesão ou a rejeição a uma determinada política. Isso porque os entes federativos detêm autonomia garantida na CF/1988 para aderir, ou não, às políticas promovidas por uma esfera superior de governo, salvo as obrigações constitucionais.

Para apreender a dinâmica federativa pós CF/1988, especialmente as mudanças institucionais iniciadas a partir de 1995, o trabalho de Arretche (2012; 2017) apontou para um processo de centralização da federação brasileira, onde a União detém maiores capacidades financeiras, técnicas/administrativas e grande amplitude jurisdicional. O cenário garante ao governo central maiores capacidades institucionais para propor agendas de políticas nas unidades subnacionais.

No que se refere às relações intergovernamentais, as investigações de Abrucio (1998, 2005, 2008, 2010, 2013, 2016 e 2017) enfatizaram a exigência de coordenação federativa na execução de políticas conjuntas, com a defesa de ações colaborativas entre os entes federados, a fim de tentar diminuir as desigualdades federativas. O dilema federativo

levantado pelo autor diz respeito às questões de autonomia e interdependência, ou seja, como lidar com a descentralização das políticas sociais levando em conta as desigualdades históricas da federação brasileira e o valor de se construir uma federação mais equilibrada e cooperativa.

Os trabalhos de Abrucio também propiciaram compreender a passagem do federalismo estadualista predatório e compartimentalizado para um federalismo mais cooperativo, onde as relações intergovernamentais, nas políticas sociais, são regidas por uma dinâmica federativa coordenada pela União. A coordenação federativa do governo federal nas políticas sociais, além da centralização, tem provocado, ao longo do tempo, o fortalecimento das unidades locais (municípios), por mais contraditório que esse fenômeno possa parecer em um primeiro momento. Isso porque, muito mais do que transferir recursos vinculados a programas específicos, tem ocorrido uma transferência de uma parte da gestão das políticas. Esse processo tem produzido, nos municípios, o fortalecimento da burocracia e a concretização do atendimento de parte da demanda local. O Sistema Único de Saúde (SUS) é um exemplo desse fenômeno, uma vez que a cooperação vem se aperfeiçoando cada vez mais ao longo do tempo, através dos fóruns de negociação federativa<sup>17</sup> que incorporam as três esferas de governo na gestão da política de saúde. (ABRUCIO, 2016).

A dinâmica federativa nas políticas sociais, de um modo geral, tem apontado para um modelo de coordenação Federal. Isso porque a União dispõe de recursos financeiros, técnicos, administrativos e jurisdicionais que lhe fornecem uma ampla capacidade de barganha. Na área educacional, as políticas seguem uma dinâmica própria, devido, em parte, às distribuições de competências expressas na CF/1988, que prevê a interdependência e a colaboração entre os entes federativos na materialização do direito educacional.

O art. 211 da CF\1988 prescreve o regime de colaboração para organização da educação. Isso implica respeito à autonomia dos entes federativos e interdependência entre eles, além de decisões conjuntas e negociadas sobre o desenho e a operacionalização das ações. O PARFOR é executado por meio do regime de colaboração; as relações intergovernamentais constituem o ponto central para o funcionamento dessa política. Essas relações são marcadas pela organização institucional brasileira (federação), pela base estrutural societal e pela conjuntura política na qual está inserida.

---

<sup>17</sup> Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB).

A Constituição Federal de 1988 incluiu expressamente o município na federação e garantiu a sua autonomia. Descreveu e definiu a competência de cada uma das esferas governamentais e relacionou as competências de matéria comum. Três fatos marcaram a reconstrução da federação brasileira pós 1985: as eleições para as instâncias subnacionais, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e os debates políticos acerca da descentralização do poder político administrativo.

Embora a CF/1988, no que diz respeito às relações intergovernamentais, tenha fortalecido os governadores, dando maior autonomia financeira e administrativa aos estados, essa situação parece ter se revertido após meados dos anos 1990, devido a um conjunto de reformas institucionais implantado após o período. Essas mudanças afetaram diretamente o interesse federativo e mudaram o funcionamento da federação brasileira, acabando por fortalecer o governo central.

O art. 23 da CF/1988 instituiu a colaboração entre os entes federativos, baseada no princípio de subsidiariedade<sup>18</sup>, mas o artigo carece de regulamentação; ainda não há lei complementar com essa finalidade. Essa falta de regulamentação dificulta a realização de ação conjunta entre os entes federativos. As competências concorrentes resguardam a tutela do governo central a partir de normas gerais e passam a manter e fortalecer a tendência centralizadora da união nos dias atuais.

A Constituição Federal brasileira, em seu artigo 211, apresenta cinco pilares das políticas públicas: universalização, democratização da gestão, profissionalização da burocracia, descentralização e interdependência federativa. A descentralização, a mais expressiva das características, tinha como palavra de ordem a municipalização. O resultado da municipalização das políticas públicas foi bastante díspar entre os municípios brasileiros, pois o processo dependeu de uma série de fatores, tais como a engenharia operacional de cada política, a capacidade orçamentária/fiscal e administrativa de cada município e a estrutura de incentivos envolvida na negociação, além da assimetria municipal existente na federação brasileira, o que propiciou diferentes resultados.

O processo de descentralização, após a Constituição Federal de 1988, aconteceu com pouca coordenação e sem levar em conta as desigualdades existentes entre as unidades locais. A maioria dos municípios brasileiros detinha um forte grau de dependência de recursos

---

<sup>18</sup> “[...] as decisões administrativas ou legislativas devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, ou seja, por aqueles que estão mais próximos possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas [...]” (RIBEIRO, 2009, p. 107).

das unidades mais amplas de governo, interferindo diretamente na sua autonomia como ente federativo. Essa dependência fortaleceu a competição entre os municípios e dificultou a cooperação e a ação conjunta entre eles.

Esse tipo de descentralização caracterizou-se por dois comportamentos: 1) o jogo defensivo e não cooperativo, ou seja, a simples transferência de atribuições de um nível de governo mais abrangente para um nível de governo menos abrangente; 2) a tentativa de criar formas de coordenação e cooperação entre os governos como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde. Vale destacar que o conceito de sistema tem sido utilizado como estratégia de coordenação e cooperação entre os entes federados e ganhou força devido à experiência do SUS.

De acordo com Abrucio (2010, p. 40), o modelo de política pública educacional, no Brasil, tem três pontos chaves:

[...] a descentralização, em especial na sua tradução como municipalização, forma tomada como capaz de gerar tanto a melhoria da gestão como a democratização do sistema de ensino; a previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras, nas formas da LDB e do Plano Nacional de Educação; e um diferenciador da educação frente aos outros setores, a proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garantiria a boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial na educação básica.

A lógica que segue o artigo 211 da Constituição é a do “federalismo cooperativo” para a área educacional, tendência reforçada com a promulgação da LDB/1996. A descentralização (municipalização) na execução das políticas educacionais, a noção de “competência comum” com a definição do papel da União como produtora de diretrizes nacionais e da sua função redistributiva e supletiva, bem como a sua função de prestadora de assistência técnica e financeira aos entes federativos compõem a configuração colaborativa no campo educacional. Essa lógica completa-se com a noção de regime de colaboração, que prevê a articulação dos vários níveis de governos nas ações educacionais.

O processo de descentralização (municipalização) da educação, ocorrido a partir dos anos 1990, não seguiu a lógica da colaboração, mas se resumiu ao repasse de função ou transferência de competência, sem levar em conta a realidade financeira e administrativa dos municípios. O regime de colaboração e, mais ainda, a sua implantação, são o gargalo das políticas educacionais, bem como a falta de um sistema nacional de ensino que defina o papel de cada agente e favoreça a articulação dos entes federados na execução de ações educacionais. No campo do financiamento educacional nacional, sobretudo na educação

básica, algumas ações foram realizadas na tentativa de articular os entes federativos e combater a assimetria na federação.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF); no governo de Lula, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Embora, estruturalmente, essas ações não resolvam o problema da cooperação no campo educacional, elas constituíram-se conquistas importantes para a educação brasileira, no que se refere à ampliação do atendimento desse nível de ensino.

Na direção da descentralização/cooperação o PDE, Planos e Metas e o PAR instrumentalizaram um série de programas educacionais nas unidades locais sob a égide do regime de colaboração. Essas iniciativas tiveram por finalidade prestar assistência técnica e financeira aos municípios para a melhoria do atendimento à demanda educacional em quatro dimensões: a) gestão educacional; b) formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; c) práticas pedagógicas e avaliação; d) infraestrutura física e recursos pedagógicos. O PARFOR fez parte desse rol ações do Ministério da Educação (MEC) que tiveram como objetivo a formação de professores em exercício na educação básica.

De acordo com os documentos oficiais o PARFOR foi resultado da ação conjunta do MEC, das Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) e das Secretarias de Educação dos estados e municípios, no âmbito do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, que estabeleceu, no país, um novo regime de colaboração, respeitando a autonomia dos entes federados. (BRASIL, 2009a).

O PARFOR ofereceu cursos superiores públicos e gratuitos destinados aos professores em exercício das escolas públicas estaduais e municipais, sem formação adequada às exigências da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº. 9394/1996. O Plano abrangeu cursos de primeira licenciatura para docentes sem formação em nível superior, cursos de segunda licenciatura para professores que atuam fora da área de formação e de formação pedagógica para bacharéis sem licenciatura.

No contato com os documentos referentes ao desenho e ao fluxo do PARFOR, bem como os dados e resultados do período de 2009 a 2014, verificou-se que a União, por meio de mecanismos institucionais de indução, provocou comportamentos diversos nos entes federativos. Portanto, longe de compor uma política homogênea e linear, o PARFOR definiu-

se pela heterogeneidade, ou seja, por diferentes níveis de adesão que, por sua vez, provocaram efeitos diversos no Plano.

Esse fenômeno pode ser explicado, em parte, pela dinâmica federativa expressa nas relações intergovernamentais demarcadas na CF/1988, pelo jogo federativo cunhado pós-meados dos anos 1990, aqui incluído o processo de descentralização das políticas sociais/educacionais e o processo de indução/coordenação do governo federal na área educacional.

Para a leitura dos dados e resultados do PARFOR<sup>19</sup>, utilizou-se a categoria de análise<sup>20</sup> *processo de indução*, que propicia a captura do movimento particular do objeto e o desvelamento das relações intergovernamentais no Plano. A categoria *Processo de Indução* abarca os seguintes elementos constitutivos: a) o campo legal; b) a demanda interna; c) o financiamento; e d) o desenho da política.

Esses elementos interferem diretamente no grau de adesão, ou não, às políticas governamentais de cunho nacional, propostas pela União e firmadas em regime de colaboração. Sendo assim, os estados e municípios para aderirem ao PARFOR levaram em conta o mandato Constitucional que os responsabiliza prioritariamente pela educação básica, a demanda interna por formação de professores em exercício em suas redes de ensino, o nível de aplicações financeiras do governo federal para a implantação das turmas especiais e, por fim, as atribuições das responsabilidades expressas no desenho da política. Os itens que constituem a categoria de análise *processo de indução* foram surgindo à medida que a empiria foi analisada à luz da literatura sobre o federalismo.

O *campo legal* diz respeito às regras constitucionais que orientam o funcionamento do federalismo brasileiro, notadamente, a educação. Na área educacional, o atendimento da demanda é compartilhado em regime de cooperação técnica e financeira entre os entes federativos; a União exerce a função redistributiva e supletiva. Porém, a CF/1988 instituiu, como função prioritária dos municípios, a atuação na educação infantil e na educação fundamental e, aos estados, a ação prioritária no ensino médio. Além disso, a LDB,

---

<sup>19</sup>Ver capítulo 3.

<sup>20</sup>Entende-se por categoria de análise e seus elementos constitutivos conforme a explicitação de Faria (2017, p. 12): “[...] chama-se Elementos Constitutivos o conjunto de indicações obtidas a partir das percepções dos sujeitos da pesquisa que dão uma conformação organizada e sistematizada da realidade, as quais são organizadas em categorias que possuem significado específico de acordo com a configuração do real concreto que se quer examinar. Estas categorias são denominadas de Categorias de Análise, cuja construção tem como propósito a explicação de uma determinada estrutura de relações e representações, de acordo com um quadro conceitual orientador subjacente ao material recolhido da realidade. [...]”

no art. 64, estabelece que a formação dos docentes da educação básica deverá ser realizada em cursos de nível superior e de licenciatura plena. O mandato legal, somado ao processo de descentralização das políticas sociais/educacionais, promoveu, especialmente nos municípios, o aparecimento de diversas demandas, entre elas a formação de professores.

A *demanda interna* é a quantidade de docentes em exercício na educação básica pública que se enquadram nos critérios de seleção dos cursos do PARFOR, a saber: os professores que não possuem formação inicial em nível superior (graduação); os que atuam em área distinta da sua formação inicial; e aqueles que não possuem formação pedagógica. Para a análise da demanda interna, foram consultados dados sobre os docentes em exercício na educação básica (estadual e municipal) que não possuíam formação em nível superior nos estados selecionados para a pesquisa, bem como o percentual de atendimento do PARFOR e o mapeamento das características das turmas especiais implantadas<sup>21</sup>.

O *financiamento* alude-se ao conjunto de aplicações financeiras do governo federal que visaram à implementação dos cursos do PARFOR e foram destinados diretamente às IES parceiras. As concessões de recursos financeiros classificam-se de acordo com as seguintes modalidades: a) recursos de custeio e capital e b) bolsa aos professores coordenadores e formadores. O quantitativo de recursos de custeio e capital foram calculados mediante o número de turmas especiais implantadas. Para a análise desse tópico, foi coletado o quantitativo de fomento repassado as IES e aos professores coordenadores e formadores no período pretendido pela pesquisa.

Já o *desenho da política* diz respeito às regras de funcionamento do Plano, ou seja, no Acordo de Cooperação Técnica e nos documentos de orientação pertinentes ao papel de cada ente no processo de implementação da política. Para o estudo do item, seguiu-se a distinção conceitual exposta por Arretche (2012), entre quem executa (*policy-making*) e quem tem autoridade decisória para legislar (*policy decision-making*). Assim, procurou-se desvelar as relações federativas expressas no desenho da PARFOR, ou seja, as características do regime de colaboração do Plano.

O presente relatório é composto por três capítulos que visam a examinar o PARFOR em conexão com a dinâmica geral do federalismo brasileiro, mais especificamente

---

<sup>21</sup>Não foi possível levantar a demanda por 2ª licenciatura e formação pedagógica nos estados selecionados para a pesquisa, uma vez que não existem dados oficiais disponíveis no banco de dados do INEP. Vale lembrar que, embora esses dados não sejam triviais, o PARFOR concentrou quase que a totalidade de seu atendimento nos cursos para os professores que não possuíam formação inicial em nível superior (graduação).

com o regime de colaboração na área educacional. O primeiro capítulo dedica-se a demonstrar as bases materiais das mudanças no federalismo brasileiro pós anos 1990. A reestruturação produtiva, as transformações na organização do trabalho, juntamente com a implementação das reformas neoliberais, mudaram a dinâmica da federação brasileira. O aumento da capacidade fiscal do governo federal, a privatização dos bancos e empresas estatais e a aprovação de uma gama de legislação de cunho nacional, que pretendeu restringir a autonomia dos entes subnacionais, favoreceram o governo federal no jogo federativo.

Essa dinâmica federativa viabilizou a União a induzir e instrumentalizar uma série de programas educacionais nas unidades subnacionais. Essas unidades, diante de sua fragilidade econômica e técnico-administrativa para lidar com as demandas educacionais, advindas da descentralização, aderiram em massa à agenda de políticas da União.

O segundo Capítulo expõe a análise da relação entre federalismo e educação, bem como situa as políticas educacionais e o regime de colaboração dentro da dinâmica federativa brasileira. A dinâmica centralizadora do federalismo brasileiro propiciou a concentração da decisão e elaboração de políticas nas mãos do governo federal que, com forte poder de indução, procurou resgatar o seu protagonismo na condução da política educacional nacional.

O regime de colaboração restringiu-se à execução de programas educacionais desenhados pelo MEC, em detrimento da decisão conjunta. Entretanto, além da centralização, é preciso reconhecer os significativos avanços em direção à garantia do direito à educação no país. Por mais contraditório que esse fenômeno possa parecer, a colaboração induzida da União provocou o fortalecimento dos governos locais, uma vez que lhes garantiu, não sem problemas, os instrumentos necessários, tanto de planejamento como de financiamento, para o atendimento das suas demandas.

O propósito do terceiro capítulo é descrever e avaliar os resultados do PARFOR nos estados selecionados. Parte-se do pressuposto de que a ampla competência normativa da União, juntamente com a sua forte capacidade financeira e técnico-administrativa, favoreceu a indução de uma agenda política centrada no governo federal. As relações intergovernamentais no PARFOR seguiram a dinâmica centralizadora da federação brasileira, onde a condução e a decisão do Plano reuniram-se no governo central e a execução ficou a cargo das unidades subnacionais.

## **CAPÍTULO 1 - A FEDERAÇÃO BRASILEIRA APÓS OS ANOS DE 1990**

O objetivo deste capítulo é situar o federalismo brasileiro no contexto de globalização da economia e das mudanças no papel do Estado, bem como examinar a dinâmica federativa no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995 a 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula – 2003 a 2010). As transformações de caráter neoliberal ocorridas em meados dos anos 1990 no Brasil mudaram a federação brasileira e imprimiram uma nova dinâmica nas relações intergovernamentais. O processo foi fruto da abertura do país ao mercado internacional e das transformações operadas no universo do trabalho.

No governo de FHC, houve um processo de retomada de governabilidade da União, por meio de uma série de renegociações das dívidas estaduais e pela aprovação de uma gama de normas legais que restringiram a autonomia financeira, administrativa e política das unidades subnacionais, além do processo de descentralização das políticas sociais que se traduziu em uma espécie de municipalização.

O governo de Lula foi caracterizado por uma forte presença do Estado na área social, por meio da indução de uma agenda governamental que visava à implementação de uma série de programas desenhados no âmbito central. Constatou-se, também, um crescimento da coordenação do governo federal em diversas frentes federativas, uma espécie de cooperação intergovernamental coordenada. Na educação, essa cooperação concretizou-se com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Metas e o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Com o mencionado propósito, abordam-se as seguintes questões: as características gerais do federalismo brasileiro pós-CF/1988; a base material das transformações do federalismo no Brasil nos anos 1990; as alterações na dinâmica federativa no governo de FHC e o processo de descentralização das políticas sociais; e, por fim, a condução da política econômica, social e educacional no governo de Lula.

### **1.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO PÓS REDEMOCRATIZAÇÃO**

Após 1964, com o golpe civil/militar, a dinâmica da centralização passou a reger a federação brasileira. As possibilidades de intervenção da União nas unidades subnacionais,

com a promulgação da Constituição Federal de 1967, cresceram exponencialmente, chegando a interferir na nomeação dos governadores estaduais e prefeitos municipais. A centralização na condução da economia e na formulação de políticas foi uma das marcas históricas do período (1964-1985). Com o esgotamento do modelo econômico e social proposto pelos militares, os clamores por democracia avançaram rumo à construção de uma nova configuração federativa.

Em contraposição à centralização e ao autoritarismo do regime militar, a federação brasileira foi remodelada pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) em benefício dos governadores. A principal característica do processo foi a democratização, que se traduziu em descentralização e conferiu aos governos subnacionais, especialmente aos governadores, um alto grau de autonomia administrativa e financeira. Houve uma pulverização de recursos fiscais, por meio da ampliação das receitas compartilhadas pela União com estados e municípios. Um novo federalismo nascia com a redemocratização do país que, em linhas gerais, portava as seguintes características: descentralização fiscal, aumento do poder dos governadores no Congresso Nacional, prática predatória dos estados em relação à União, e competição não colaborativa horizontal. Abrucio (1998, p. 35-36) explicita que

a) Entre 1980 e 1990, enquanto a importância relativa da União na receita total disponível nas três esferas de governo caiu 17%, no caso dos estados e municípios houve um aumento de 26% e 70% [...]. b) Com o fortalecimento do Congresso Nacional ante o Executivo Federal, os Estados aumentaram seu poder diante da União. Isto porque os governadores estaduais conseguiram se articular para formar coalizões de veto às mudanças que modificassem a estrutura de distribuição de recursos e encargos dentro da federação. [...]. c) ao conquistar mais poder, os estados puderam adotar uma postura mais independente frente ao governo federal. Porém, em vez de fazerem valer apenas a soberania recém conquistada, as unidades estaduais vem assumindo uma prática predatória perante a União. [...]. d) Na relação dos Estados entre si, ao longo da redemocratização vigorou um jogo de competição não colaborativa. [...].

O fortalecimento dos governos estaduais resultou no que Abrucio (1998) chama de federalismo estadualista predatório<sup>22</sup>. O comportamento individualista dos governadores direcionava-se à manutenção do poder que a estrutura federativa lhes proporcionava. O caráter predatório do federalismo brasileiro teve origem em uma competição não colaborativa existente nas relações dos estados com a União. Os estados repassavam suas dívidas ao

---

<sup>22</sup> Ver Abrucio (1998, p. 16-17). “[...] Estadualista porque o pêndulo federativo esteve a favor das unidades estaduais em termos políticos e financeiros. [...] O caráter predatório do federalismo brasileiro resulta do padrão de competição não-cooperativa que existe nas relações dos estados com a União e deles entre si. [...]”

governo federal e assinavam contratos de repactuação dos débitos que não cumpriam. Tal processo acarretou um endividamento sem precedentes dos estados para com a União, além do descontrole das contas federais.

A autonomia financeira dos governadores, relativa aos gastos públicos, proporcionou um ambiente favorável ao descontrole e ao desperdício; eles aumentaram os gastos além do que suportavam, entrando em processo de endividamento desenfreado. De acordo com Baggio (2010, p. 125): “Neste ambiente favorável ao abuso do poder político, os governadores deram início a um círculo vicioso de empréstimos, tanto internos quanto externos, endividando sobremaneira os estados. [...]”

Grande parte das dívidas dos estados foi contraída junto aos Bancos estaduais, uma vez que os governadores encontravam facilidades para a obtenção de créditos, com a finalidade política de apoiar a candidatura de seus substitutos e de conseguir recursos para o pagamento das suas despesas. Essa ligação dos governos estaduais com seus respectivos Bancos fortalecia a característica predatória do federalismo brasileiro, pois as dívidas, quase sempre, eram repassadas à União.

A capacidade dos estados em manter esse jogo federativo predatório baseava-se em dois fatores: o primeiro, de ordem política, referia-se à dependência do governo federal do apoio dos governadores na casa legislativa. O segundo nascia de um cálculo político feito pelos governadores de que a obtenção de crédito fácil juntos a seus bancos era mais vantajosa do que os efeitos negativos sobre a macroeconomia.

Além disso, a guerra fiscal<sup>23</sup> entre os estados, financiada pelos bancos estaduais, agravou ainda mais o endividamento estadual e essa dívida, como de costume, era repassada à esfera federal. Essa dinâmica fortalecia o federalismo predatório, no que se refere à relação intergovernamental entre as esferas subnacionais e a União, e competitivo/selvagem no que diz respeito ao relacionamento intergovernamental entre as unidades subnacionais.

Soma-se a isso a grande desigualdade federativa. Mesmo com a descentralização fiscal, a federação brasileira manteve um nível alto de assimetria econômica, administrativa/operacional e política. A multipolaridade, fruto do comportamento

---

<sup>23</sup>Trata-se da oferta de incentivos fiscais oferecidos pelos Estados na tentativa de atrair empresas para se estabelecerem em seu território. Nas palavras de Abrucio (2005, p. 45): “[...]Trata-se de um leilão que exige mais e mais isenções às empresas, em que cada governo subnacional procura oferecer mais do que o outro, geralmente sem se preocupar com a forma de custear esse processo. Ao fim e ao cabo, a resolução financeira dessa questão toma rumos predatórios, seja acumulando dívidas para as próximas gerações, seja repassando tais custos para o nível federal e, por tabela, para a nação como um todo.”

individualista dos entes federativos, constituiu-se em uma das características marcantes do federalismo brasileiro no período pós-CF/1988 e imprimiu uma dinâmica não colaborativa. Tal combinação entre multipolaridade, competição e desigualdade fez com que o jogo federativo beneficiasse estados como São Paulo, que possuíam maiores condições econômicas para atrair novos investimentos, o que agravou a assimetria da federação brasileira.

Abrucio (1998, p. 37-38) assevera que a falta de instituições para coordenar a competição entre os estados e a ausência de cobertura legal que desse segurança jurídica aos consórcios imprimiram, no jogo federativo, um padrão não cooperativo: “[...] não há regras institucionais que incentivem a cooperação entre os estados. Não há nem ao menos um fórum institucional capaz de institucionalizar um processo contínuo de coordenação e barganha entre as unidades estaduais. [...]”.

Diante desta realidade o federalismo brasileiro desenvolveu, no período pós redemocratização, uma prática individualista multipolar, compartimentalizada, competitiva e predatória, em que as unidades subnacionais não colaboravam entre si. Nas relações intergovernamentais verticais entre estados e União, predominou o jogo predatório e, nas relações horizontais, a competição não colaborativa, motivada principalmente pela guerra fiscal. Embora é preciso ter mente que já na CF/1988 havia cobertura jurisdicional em prol da colaboração, a implementação desse modelo não obteve sucesso pós-CF/1988 até a primeira metade dos anos 1990.

Em 1995, o endividamento dos estados somava US\$97 bilhões, o que provocou uma gigantesca crise nas finanças estaduais. Esse cenário, alinhado à eleição de Fernando Henrique Cardoso para Presidente do Brasil e ao sucesso do Plano Real, permitiu ao governo federal implementar um processo de renegociação das dívidas dos governos estaduais, juntamente com um pacote de ajuste fiscal que mudou o jogo federativo e acabou por fortalecer o governo central. (REGIS, 2009).

Nesse contexto de reforma institucional, o programa de descentralização das políticas sociais ganhou força e começou a ser implementado. No campo educacional, deu-se início a um movimento de transferência de responsabilidade induzida pela União que se traduziu, basicamente, na expansão da municipalização da educação fundamental e da educação infantil. Esse processo provocou o aumento da demanda educacional nas unidades locais, que se utilizaram dos mais variados arranjos para o atendimento educacional.

## 1.2 A BASE MATERIAL DAS TRANSFORMAÇÕES NO FEDERALISMO BRASILEIRO NOS ANOS 1990

A partir da segunda metade dos anos 1990, a autonomia dos governos subnacionais, garantida na CF/1988, sofreu restrições. Foram fruto da abertura do país à financeirização da economia e das reformas de caráter neoliberal operadas na federação brasileira, que foi afetada e o jogo federativo passou a privilegiar o governo central.

Baggio (2010) ressalta que a reformulação da federação brasileira, a partir dos anos 1990, está alinhada à criação de uma nova ordem econômica global imposta pelas mudanças ocorridas na economia capitalista e na política internacional. Essas mudanças deram-se por meio da reestruturação produtiva motivada pela falência do modelo fordista de acumulação e pela implantação do modelo neoliberal de Estado em países centrais como a Inglaterra e os Estados Unidos da América (EUA).

A reforma do papel do Estado em planos internacionais foi basicamente iniciada nos anos 1970, nos governos conservadores de Margareth Thatcher, na Inglaterra e nos anos 1980 com Ronald Reagan, nos EUA e trouxeram, como uma de suas peculiaridades, a redefinição do papel do Estado no que tange à implementação de políticas públicas.

Com a crise do modelo fordista de acumulação e a falência do *Welfare State*<sup>24</sup>, novas formas de sociabilidade capitalista passaram a reger a dinâmica das relações sociais. A reforma do Estado estava alinhada às novas formas de acumulação capitalistas expressas no modelo toyotista de organização do trabalho e nas relações de produção que ocorreram após a era de ouro do fordismo.

No campo da produção, adotou-se o modelo de acumulação flexível, em que a terceirização e a automação industrial foram as palavras de ordem, o que provocou um enxugamento das fábricas e, conseqüentemente, a redução do operário fabril e o desemprego em massa. De acordo com Tavares (2004), com a terceirização de grande parte das atividades industriais, acompanhada do desemprego, houve um movimento de informalidade e de

---

<sup>24</sup>Sistema econômico baseado na livre-empresa, mas com acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais. Seu objetivo é proporcionar ao conjunto dos cidadãos padrões de vida mínimos, desenvolver a produção de bens e serviços sociais, controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais. Não se trata de uma economia estatizada; enquanto as empresas particulares ficam responsáveis pelo incremento e realização da produção, cabe ao Estado a aplicação de uma progressiva política fiscal, de modo a possibilitar a execução de programas de moradia, saúde, educação, Previdência social, seguro-desemprego e, acima de tudo, garantir uma política de pleno emprego. [...]. (SANDRONI, 1999, p. 220)

precarização do trabalho. Para Antunes (2011), essas mudanças no universo do trabalho mexeram não só com a materialidade da classe que vive do trabalho, mas também com a sua subjetividade, ou seja, com a sua ‘forma de ser’.

As metamorfoses no mundo da produção não aconteceram de forma automática e homogênea. A substituição do modelo de produção fordista/taylorista<sup>25</sup> pelo toyotista<sup>26</sup> expressa-se nas mais variadas formas. Às vezes mesclam-se os modelos por meio da interpenetração, ora mudando, ora conservando alguns elementos. Depende da intensidade da reestruturação produtiva em cada contexto e da base técnica de cada setor produtivo.

O processo de acumulação flexível recorre ao trabalho multifuncional ou ao trabalhador polivalente<sup>27</sup>, ou seja, exigem-se o envolvimento participativo dos trabalhadores e o exercício de diversas funções antes ocupadas por outros. Antunes (2002, p. 53, grifo do autor) salienta: “De fato trata-se de um processo de organização do trabalho cuja a finalidade, *é a intensificação das condições de exploração da força de trabalho [...]*”.

A reestruturação produtiva foi uma resposta do capital à queda da taxa de lucro nos períodos do fordismo. Houve uma reorganização das empresas, na tentativa de recuperação do ciclo produtivo capitalista. Esse novo paradigma produtivo recusou a produção em massa e seriada do modelo fordista e concentrou as atenções em um modelo mais tecnológico e enxuto.

Essa nova fábrica tinha por estratégia a minimização de custos por meio do enxugamento do quadro de pessoal, a flexibilização das tarefas, a terceirização e a implementação de novas tecnologias ligadas à informática e à robótica. A

---

<sup>25</sup> [...] seus elementos constitutivos básicos eram dados pela produção em massa, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; através do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista e da produção em série fordista; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre *elaboração* e *execução* no processo de trabalho, pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/consolidação do *operário-massa*, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões. [...]. (ANTUNES, 2000, p. 24-25)

<sup>26</sup> [...] a produção toyotista é voltada e conduzida diretamente pela demanda. A produção é variada, diversificada e pronta para suprir o consumo. É este que determina o que será produzido, e não o contrário, como se procede na produção *em série e de massa* do fordismo. Desse modo a produção sustenta-se na existência do *estoque mínimo*. O melhor aproveitamento possível do tempo de produção (incluindo-se também o transporte, o controle de qualidade e o estoque), é garantido pelo *just in time*. O *Kanban*, placas que são usadas para a reposição das peças, é fundamental, à medida que se inverte o processo: é do final, após a venda, que se reinicia a reposição de estoques, e o *Kanban* é a senha utilizada que alude à necessidade da reposição das peças/produtos. [...]. (ANTUNES, 2011, p. 32-33)

<sup>27</sup> O trabalhador multifuncional ou polivalente é aquele “[...] da era informacional, capaz de operar com máquinas com controle numérico e de, por vezes, exercitar com mais intensidade sua dimensão mais intelectual.” (ANTUNES, 2011, p. 43). Para o autor, esses conceitos desenvolvem uma função manipuladora da subjetividade do trabalhador, promovem um discurso de envolvimento e, conseqüentemente, a intensificação do trabalho e a extração da mais valia.

informatização/robotização e a desconcentração da produção por meio da terceirização de parte do processo produtivo tinham em vista a redução de custos na produção e o aumento da taxa de lucro.

Vale ressaltar que essas mudanças no modo de produção capitalista, bem como as metamorfoses no mundo do trabalho adquiriram, em cada circunstância, uma coloração diferente. Nos países do capitalismo central, essas mudanças foram mais intensas do que em países de industrialização intermediária, como os da América Latina. Braga (2012, p. 184, grifo do autor) conceitua o pós-fordismo e a empresa neoliberal no Brasil da seguinte maneira

Combinando flexibilidade produtiva garantida pela informatização com novas configurações entre o centro e a periferia da força de trabalho, as empresas brasileiras entraram, tardia porém decididamente, na era do *reporting* (prestação de contas aos acionistas), do *track recording* (histórico de desempenho) e do *downsizing* (enxugamento). E, ao longo da chamada “Era FHC” um novo modelo de desenvolvimento pós-fordista periférico consolidou-se, renovando as formas de desigualdades no contexto do desemprego de massas. [...] Associada ao aumento do desemprego a onda de privatizações da segunda metade dos anos de 1990 foi uma das formas encontradas pelo governo de FHC para criar um ciclo de negócios capaz de potencializar a acumulação de capital financeiro. [...] A estrutura econômica brasileira, não sem conflitos, é verdade, foi finalmente integrada à mundialização do capital e ao neoliberalismo, transformando-se em uma autêntica *plataforma de valorização financeira internacional*.

A reestruturação produtiva no Brasil desencadeou a financeirização das empresas de grande porte e uma espécie de empresa terceirizada, que produziu bens e serviços para as empresas que adotaram a produção flexível. Esse processo forjou um novo tipo de trabalhadores que, nas empresas de dominância financeira, estão entregues a contratos mais frouxos e de caráter temporário/rotativo. Já nas empresas terceirizadas de bens e serviços, são vítimas de uma espécie de empreendedorismo por conta própria, que redundou na falta de seguridade social, ou seja, na desregulamentação e precarização do trabalho.

As estratégias de reação por parte do capital foram além do campo produtivo e passaram a exigir novas regulações ligadas ao ideário neoliberal. As transformações no processo produtivo suscitaram uma série de consequências que atingiram diretamente o universo dos direitos sociais e estimularam novas formas, mais flexíveis, de regulamentação estatal na relação capital-trabalho.

Isso implica dizer que houve um processo de desregulamentação dos direitos trabalhistas e, conseqüentemente, que a precarização e a informalidade invadiram o mundo do

trabalho, bem como a complexificação e desorganização da classe trabalhadora, que se encontrou fragmentada. Soares (2009, p. 13, grifo da autora) explana que

Em síntese, esse novo modelo de acumulação implica que: os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação público-privado e a reprodução é inteiramente devolvida para este último âmbito; a legalização trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e portanto, desproteção) da força de trabalho; a legitimação (do Estado) se reduz à ampliação do assistencialismo. A expressão institucional desse modelo – e do caráter das relações sociais – é também um *novo Estado*, um cenário diferente que expressa – ao mesmo tempo que define – novas condições de luta social.

A reestruturação produtiva exigiu novas formas de regulação, que culminaram com as reformas neoliberais dos estados nacionais e a redefinição do papel do Estado, que passou a defender e promover as forças de mercado, em detrimento do campo social. A partir de 1970, o *Welfare State* entrou em conflito com a dinâmica de acumulação do capital, o que engendrou o crescimento da ideologia neoliberal. Essa ideologia argumentava que o Estado estava inchado e em crise por causa das políticas protetoras do Bem-estar, por isso procedeu ao seu desmonte, como solução para o conflito.

Essas reformas obtiveram, em cada contexto, um caráter particular. No entanto, alguns resultados gerais podem ser elencados: a redução da atuação direta do Estado como garantidor e promotor de direitos sociais; a privatização do setor produtivo e de serviços que eram estatais através de concessões e parcerias público-privadas e a busca pelo equilíbrio fiscal por meio do corte orçamentário e da administração gerencial. Abrucio e Loureiro (2008, p. 18) esclarecem que as mudanças no papel do Estado não significaram ausência total, mas novas formas de regulamentação e atuação. Sintetizam essa reforma nos países desenvolvidos da seguinte maneira

Resumindo, as reformas no mundo desenvolvido têm buscado conciliar a atuação regulatória do governo na economia, o equilíbrio fiscal, a eficiência e efetividade das políticas, a democratização do Poder público e a redefinição de suas relações com a sociedade, tudo isso ancorado na mudança do perfil do Estado e não no seu desmantelamento. [...].

As políticas sociais sofreram mudanças na sua configuração devido a esse movimento, ou seja, perderam a característica universalizante do *Welfare State* e assumiram uma feição particular/focal, emergencial e mercantil. Os gastos sociais passaram a ser planejados com base nas possibilidades da política fiscal para o combate do déficit público. Houve um movimento de retração da oferta de serviços públicos e o favorecimento do segmento privado nesses setores. No Brasil a situação se agravou, pois os direitos sociais

universais garantidos na Constituição de 1988 ainda não haviam se materializado e já nos anos 1990 o Estado começou a promover o seu desmonte.

Outro atributo relevante na redefinição do papel do Estado em um contexto federativo foi o aspecto da descentralização na execução das políticas públicas. No Brasil, essas reformas levaram à reconfiguração do papel do governo central, que passou a agir como indutor e regulador de políticas, em detrimento do seu aspecto executor. Ou seja, ao governo central coube a normatização, o desenho e a fiscalização das políticas públicas e aos governos subnacionais, a sua execução. Para se analisar o caso brasileiro, é preciso ter em mente o processo de reestruturação global e as peculiaridades do processo histórico nacional.

### 1.3 A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E A DINÂMICA FEDERATIVA

A reforma do Estado brasileiro iniciou-se basicamente nos anos 1990, no governo de Fernando Collor de Melo e na sua tentativa de abertura do país ao mercado internacional. Com o *impeachment* de Collor<sup>28</sup>, seu vice Itamar Franco assumiu a direção do país e, juntamente com o Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC), deram início a uma busca de estabilidade da moeda brasileira.

A implementação de algumas medidas de ajuste fiscal foi tomada, juntamente com a privatização de empresas estatais. Rezende e Afonso (2002, p. 25), na avaliação do período e das características e consequências do ajuste fiscal para a dinâmica do federalismo brasileiro, elucidam que foram resultado de

- a) um importante aumento das receitas arrecadadas no nível federal por meio de contribuições sociais não compartilhadas por estados e municípios, as quais foram responsáveis pelo acentuado aumento da carga tributária; b) um corte nos investimentos públicos, com consequências negativas importantes para a qualidade da infraestrutura e dos serviços públicos básicos; c) condições mais rígidas aplicadas à expansão da dívida pública estadual e municipal, após as renegociações realizadas em 1997/98; d) implementação de um importante programa de privatização, que liberou o governo dos subsídios a empresas estatais ineficientes.

As relações federativas foram afetadas durante o processo de obtenção da estabilização fiscal e as reformas institucionais alteraram o equilíbrio de poder na federação.

---

<sup>28</sup>Fernando Collor de Mello tomou posse da presidência do Brasil em 15 de março de 1990. Renunciou em 29 de dezembro de 1992, sob acusações de corrupção. Mas o Senado prosseguiu o julgamento, afastando o então presidente do cargo e privando-o dos direitos políticos por oito anos.

Embora a CF/1988 sinalizava para a descentralização e uma maior autonomia dos entes subnacionais, o ajuste fiscal exigiu restrições orçamentárias e coberturas legais que diminuíram a sua autonomia.

O sucesso da estabilização monetária por meio do Plano Real alavancou a candidatura de Fernando Henrique Cardoso<sup>29</sup> à presidência da República em 1994. Uma vez eleito (1995), FHC não só deu continuidade, mas fortaleceu em grande proporção a onda reformista que se concretizou em seu governo e mudou a dinâmica do federalismo brasileiro. Regis (2009) relata que, a partir de então, nasceu “o novo federalismo brasileiro”, que se distanciou do modelo estadualista predatório anterior e mudou o jogo de poder entre o Presidente e os governadores. Para Abrucio (1998), a “era do real”<sup>30</sup> marcou o início da crise do federalismo estadualista brasileiro, que havia se instalado pós CF/1988, embora as suas características não tenham sido totalmente eliminadas.

Apesar da descentralização das políticas sociais iniciada nos meados dos anos 1990, houve um revigoramento do poder central da União, o que enfraqueceu o poder dos governadores. Além disso, o processo de descentralização traduziu-se na redução da importância política dos governadores, pois apenas uma pequena minoria dos municípios tinha autonomia financeira para atender às suas demandas sociais; a grande maioria dependia das transferências de recursos da União. Portanto, as relações federativas entre as prefeituras e o governo federal tiveram maior proximidade e o crescimento da autonomia dos municípios reduziu o poder político dos governadores.

Para Regis (2009), o “novo federalismo” proveio de duas importantes mudanças: primeiramente, o Plano Real, antecedido de um conjunto de medidas e segundo, a emenda da reeleição. No que diz respeito ao conjunto de medidas, foram realizadas 34 emendas à Constituição, que alteraram matérias de interesse federativo, com destaque para a aprovação, em 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>31</sup>. Tratou-se de uma estratégia do governo federal para controlar e disciplinar os gastos dos entes subnacionais. Também significou limitação na sua autonomia, na alocação das suas receitas. Araújo (2014, p. 61) realça que

---

<sup>29</sup>É preciso destacar que, embora FHC fosse candidato da social democracia, fazia parte de uma corrente renovada, conhecida como terceira via, que mantinha a visão de intervenção estatal, não como garantidor e promotor de direitos sociais universalistas, mas sim, como forma de fomentar e defender a economia de mercado e a globalização financeira.

<sup>30</sup>A era do real é entendida por Abrucio não só como um projeto de estabilização monetária, mas como todo o contexto de reformas que subsidiaram o seu sucesso.

<sup>31</sup>A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) estabelece, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo (estados e municípios) brasileiro. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/lei-de-responsabilidade-fiscal](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/lei-de-responsabilidade-fiscal). Acesso em: 8 jan. 2015.

De forma contraditória, enquanto a Carta permitiu a alocação de mais recursos para unidades subnacionais, diminuindo receitas do poder central, ao mesmo tempo foram criados sistemas de controle em um movimento re-centralizador, cujo exemplo mais paradigmático foi a aprovação, na década seguinte, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, presenciou-se um movimento de recomposição da base tributária nas mãos da União por meio de criação de contribuições sociais, as quais fugiram da necessidade de repartição com unidades subnacionais e a redefinição de alíquotas.

Outras regras foram criadas para controlar o uso de recursos públicos em programas sociais executados pelos entes subnacionais. O Congresso Nacional aprovou, em 2000, a vinculação de 12% das receitas da União para a saúde, transferido a estados e municípios por meio de programas específicos, com normas rigorosas de utilização. Essas transferências vinculadas a programas sociais atuaram como limitadores da autonomia dos entes subnacionais e alteraram as relações centro-local (governo federal e municípios).

Entretanto, a emenda da reeleição, aprovada em 1997, permitiu ao governo central dar continuidade às medidas das reformas do Estado ainda pendentes. Além disso, diminuiu o papel dos governadores na política nacional e fortaleceu politicamente o Presidente, uma vez que forçou os governadores a cumprirem as medidas da LRF e a aderirem à agenda de políticas da União, na expectativa de alcançar a reeleição.

Na área educacional, foi criado, em 1997, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>32</sup>. O Fundo mudou a estrutura de financiamento da educação fundamental, ao subvincular uma parcela dos recursos previstos na CF/1988 para a educação. Com essa emenda, 60% dos recursos vinculados constitucionalmente ficaram reservados à educação fundamental, com normas previamente estabelecidas para seu uso. O FUNDEF tornou-se um forte instrumento de influência do governo federal sobre os municípios, especificamente para a municipalização da educação fundamental, bem como no modo como dirigiam e executavam as políticas nesse campo.

Essas medidas afetaram diretamente o interesse federativo e restringiram a autonomia dos entes subnacionais sobre as suas receitas e gastos. Também proporcionaram maior flexibilização e o aumento do poder de gasto da União, por meio da desvinculação de suas receitas e do aumento da carga tributária, através das contribuições sociais,

---

<sup>32</sup>O FUNDEF foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados a educação Fundamental.

especialmente o Imposto sobre Movimentação Financeira (IPMF). Rezende e Afonso (2002, p.17) sublinham que

Embora uma parte significativa da receita das contribuições sociais seja devolvida aos governos subnacionais por meio de negociações ad hoc (convênios), existem provisões especiais anexadas ao seu uso, o que significa que a autonomia deles é afetada.

As restrições financeiras enfrentadas pelos entes subnacionais significaram menores capacidades de gastos para enfrentarem as suas demandas sociais. Diante da descentralização das políticas sociais e do conseqüente aumento da responsabilidade dos entes subnacionais sobre elas, estes viram-se induzidos a aceitarem os mais diversos programas e políticas propostos pelo governo federal.

Esses recursos, muitas vezes, estão à mercê das relações políticas, posto que os programas são de cunho governamental e podem se extinguir com o fim de um mandato e o início de outro. Podem até mesmo sofrer cortes ou atrasos, quando o governo local não é apoiado pela coligação do governo central.

Outras medidas ainda foram tomadas, como a privatização dos bancos estaduais e empresas do setor produtivo (energia, telefonia e outros), além da renegociação das dívidas dos estados. Foram ações implantadas para realizar o ajuste fiscal e o enxugamento do Estado, o que acabou por redefinir o papel da União no cenário nacional. Esse novo momento da federação brasileira assegurou ao governo central um forte poder de barganha frente às unidades subnacionais.

Regis (2009, p. 53) lista 10 elementos que, sob a sua ótica, explicam o aparecimento de um novo contexto no federalismo brasileiro, ou seja, o fortalecimento do governo central em detrimento do poder dos governadores:

1. O fim da inflação com o Plano Real.
2. A situação caótica dos estados, como resultados de administrações irresponsáveis.
3. As eleições livres para cargos executivos e legislativos.
4. A vitória dos aliados de FHC na maior parte dos estados, inclusive os quatro maiores (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul).
5. O sólido apoio ao presidente no Congresso Nacional.
6. A implementação de uma cultura de responsabilidade pelo governador de São Paulo.
7. As crises internacionais.
8. A influência de organizações multilaterais, como o FMI.
9. O apoio popular ao Plano Real.
10. A emenda da reeleição.

O discurso do governo de FHC associava a reforma institucional com a modernização da máquina estatal, o fim da inflação, com o Plano Real, e a privatização, com

a eficiência dos serviços (energia, telefonia, etc.), além da descentralização dos serviços públicos ligados à área social, com a eficiência na prestação.

Houve também um movimento de recentralização de rendas na esfera federal, que fortaleceu o governo central no tocante às relações intergovernamentais. Nos anos 1990, a capacidade dos governos subnacionais de exercerem a autonomia fiscal sofreu restrições importantes, devido ao ajuste fiscal adotado pelo governo federal na tentativa de estabilização da moeda.

A tabela 1 mostra a arrecadação tributária nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), no período de 1994 a 2002. Verificou-se um crescimento exponencial na arrecadação nacional, que favoreceu a União e não veio acompanhado de uma reforma fiscal que buscasse maior equidade.

**Tabela 1 - Arrecadação tributária federal, estadual e municipal no período de 1995 a 2002 (bilhões de reais)**

ANO	ARRECAÇÃO NACIONAL (AN)	TRIBUTOS FEDERAIS	% SOBRE AN	TRIBUTOS ESTADUAIS	% SOBRE AN	TRIBUTOS MUNICIPAIS	% SOBRE AN
1995	186.858	124.695	66,7%	53.139	28,4%	9.024	4,8%
1996	212.580	139.484	65,6%	62.980	29,6%	10.116	4,8%
1997	239.191	158.566	66,3%	69.320	29,0%	11.305	4,7%
1998	268.117	181.828	67,8%	72.070	26,9%	14.219	5,3%
1999	304.941	210.691	69,1%	79.154	26,0%	15.096	5,0%
2000	354.196	241.602	68,2%	96.223	27,2%	16.371	4,6%
2001	403.745	278.599	69,0%	108.262	26,8%	16.884	4,2%
2002	482.486	341.510	70,8%	122.234	25,3%	18.742	3,9%

**Fonte:** INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO, 2015.

No período inserido na tabela 1, a arrecadação tributária nacional cresceu quase três vezes. A média do percentual de participação da União nessas receitas, no período, chegou a quase 69%, dos estados 27% e dos municípios em torno de 4%. Houve um movimento de perda de receitas das unidades subnacionais, que chegou a 2002 com a menor percentual de participação. Já o percentual de participação da União nas receitas tributárias cresceu praticamente durante todo o período, e chegou a 2002 com o maior índice.

É inegável que o montante absoluto arrecadado pela União superou os das unidades subnacionais juntas. Embora com a CF/1988 houve um movimento de descentralização fiscal que favoreceu os estados e municípios, após as reformas a partir dos

meados dos anos 1990, essa situação se inverteu e a dinâmica federativa fiscal passou a beneficiar o governo central.

Diante do endividamento interno das unidades federativas e do ajuste fiscal, elas viram-se obrigadas a renegociar suas dívidas com a União e, assim, a aderirem ao programa de reforma do Estado proposto pelo governo de FHC. A transformação do Fundo Social de Emergência (FSE)<sup>33</sup> em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) retirou 20% dos fundos de participação dos estados e municípios. A aprovação da lei Kandir<sup>34</sup> isentou as exportações da tributação do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) destinado aos estados e unificou todas as normas de arrecadação. Essas foram medidas que tornaram as unidades federativas subnacionais mais frágeis e o governo central mais robusto.

A aprovação do FSE, até a DRU (Desvinculação de Receitas da União), passando pelo FEF, *afetou negativamente as receitas de estados e municípios*. Para fazer seu próprio ajuste fiscal, o governo federal reverteu decisões da CF 88 por meio de duas medidas combinadas: (a) flexibilização das alíquotas que vincularam receitas da União a destinos específicos de gastos; e (b) retenção de parte das transferências constitucionais a Estados e municípios. Essa última revertia uma das mais reconhecidas medidas descentralizadoras da CF 88, pois reduziu o montante de receitas tributárias que a União é obrigada a transferir para Estados e municípios. As medidas afetaram, portanto, as receitas de todas as unidades federativas, mas seu maior impacto foi sobre as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, bem como sobre os municípios pequenos, sabidamente mais dependentes das transferências constitucionais. (ARRETCHE, 2009, p. 388, grifo da autora).

Esse conjunto de medidas impôs às unidades subnacionais expressivas perdas nas suas receitas, regulou a competência tributária e normatizou a execução de políticas públicas realizadas por estados e municípios. De acordo com Arretche (2009 p. 384), no período de 1989 a 2006, ou seja, do governo Sarney ao primeiro governo de Lula, foram submetidas à

---

<sup>33</sup>O FSE foi criado em 1994 com a finalidade de desvincular recursos da União para serem aplicados em ações emergenciais na área de saúde, educação e outros. Em 1996, foi prorrogado, com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal; em 2000, o nome foi trocado por Desvinculação de Receitas da União (DRU). De acordo com o *site* do Senado “[...] A Desvinculação de Receitas da União (DRU) é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado. [...] Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública.” (SENADO, 2017).

<sup>34</sup> Lei complementar Nº 87, de 13 de setembro de 1996. De acordo com o *site* do Senado Federal “A Lei Kandir regulamentou a aplicação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Feita pelo então ministro do Planejamento Antônio Kandir, transformou-se na Lei Complementar 87/96, que já foi alterada por várias outras leis complementares. Uma das normas da Lei Kandir é a isenção do pagamento de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou serviços. Por esse motivo, a lei sempre provocou polêmica entre os governadores de estados exportadores, que alegam perda de arrecadação devido à isenção do imposto nesses produtos. [...]” (SENADO, 2017a).

votação na Câmara dos Deputados Federais 59 iniciativas legislativas de interesse federativo que afetaram os governos subnacionais, incluindo os seguintes conteúdos:

- a) matérias que afetaram as receitas de estados e municípios;
- b) matérias em que a legislação federal afeta a autonomia decisória dos governos subnacionais na arrecadação de seus próprios impostos;
- c) matérias em que a legislação federal afeta a autonomia decisória dos governos subnacionais no exercício de suas próprias competências;
- d) matérias em que a legislação federal afeta a autonomia decisória dos governos subnacionais para decidir sobre a alocação de suas próprias receitas.

As relações federativas verticais foram fortemente impactadas por essas medidas, o que acarretou uma dinâmica federativa que favoreceu a imposição da agenda de políticas da União. Isso foi possível, em grande parte, porque a CF/1988 conferiu ampla capacidade ao governo central para elaborar legislação/regulamentação em quase todas as matérias de interesse federativo. No quadro 1, identificam-se o tipo de matéria, a legislação e o mandato presidencial em que foi aprovada no período de 1989 a 2006.

**Quadro 1- Matérias de interesse federativo aprovadas de 1989 a 2006**

<b>Tipo de matéria</b>	<b>Legislação</b>	<b>Efeito sobre a CF 1988</b>	<b>Mandato presidencial da aprovação</b>
Retenção de receita	FSE E FEF	Reverte	Itamar Franco Fernando Henrique I
Legisla sobre impostos dos governos subnacionais	Lei Kandir; ISS sobre pedágios; Incidência do ISS; Taxa de iluminação pública	Complementa	Fernando Henrique I e II
Legisla sobre políticas dos governos subnacionais	Lei de concessões; Lei de Licitações; LDB; Administração pública; Contrato de servidores; Estatuto das cidades; Remuneração e subsídios; Legislativos municipais; Gás canalizado; Previdência; Criação de municípios	Complementa	Fernando Henrique I e II
Legisla sobre gastos dos governos subnacionais	Lei Camata; Fundef; Fundeb; Vinculação da Saúde; Regimes previdenciários; precatórios; Fundo de combate à pobreza; e LRF.	Reverte	Fernando Henrique I e II Lula I

**Fonte:** adaptado de ARRETCHE (2009).

De acordo com o quadro 1, no governo de FHC foi aprovada uma ampla gama de legislação que disciplinou o modo como as unidades subnacionais iriam exercer as

competências que lhes foram atribuídas na CF/1988. Houve um processo de centralização decisória, protegido pelos dispositivos jurisdicionais estabelecidos na Carta Constitucional. Para Arretche (2009, p. 392) ocorreu um movimento de ruptura e de continuidade nas deliberações dos anos 1990.

[...] Ruptura em relação a autonomia subnacional sobre gastos, mas continuidade de um modelo de estado federativo que confere autoridade à União para regular o modo como estados e municípios devem executar suas próprias competências sobre impostos, políticas e gastos. A legislação federal dos anos de 1990 não inaugurou um novo modelo de Estado federativo. Seus princípios já estavam presentes na Constituição de 1988.

No que concerne à competência legislativa das políticas públicas, a União praticamente pode iniciar legislação em todas as áreas. O art. 21 da CF/1988 cataloga 25 áreas de competência da União e o art. 22 lista 29 áreas de competência privativa. O art. 24 ainda relaciona as áreas de competência concorrentes da União, estados e municípios. Assim, ao mesmo tempo em que a execução das políticas é descentralizada, a sua regulação é concentrada no governo federal. Portanto, o desenho federativo prescrito na CF/1988 combina ampla autoridade jurisdicional à União no campo das políticas públicas em âmbito nacional e descentralização na execução.

No tocante à política educacional e às competências da União nesse campo, embora a sua execução seja descentralizada, a sua regulamentação é centralizada no governo federal. O art. 22 da CF/1988 prescreve como competência privativa da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. O art. 8 da LDB/1996 reafirma a autoridade da União para coordenar a política nacional de educação, exercendo função normativa; o art. 9 estabelece que cabe à União a formulação do Plano Nacional de Educação (PNE).

Embora o art. 23 da CF/1998 tenha definido a garantia do direito à educação como competência comum para a União, estados e municípios, as relações entre os entes federados na área ainda carecem de regulamentação; a execução de políticas conjuntas depende de uma trama complexa, em que a União detém os maiores recursos e condições administrativas/operacionais. A grande capacidade de indução da União favorece a implantação de programas governamentais construídos no âmbito do MEC.

No campo específico da política de formação de professores, as competências são conjuntas, embora a lei não estabeleça as fronteiras dessa participação. O art. 62 da LDB/1996 disciplina que os entes federativos devem promover a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério em regime de colaboração. Tal colaboração ocorre em uma

dinâmica federativa que, no presente momento histórico, promove a agenda do governo central.

Embora a colaboração na área educacional aconteça por políticas induzidas pelo governo federal, a coordenação federativa da União, não sem problemas, amplificou significativamente o atendimento dessa demanda. Na educação básica, tivemos a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF/1996), modificado em 2006 para Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que estendeu a cobertura do Fundo para toda a Educação Básica. O PDE e o PAR fomentaram uma onda de cooperação federativa na área educacional e um consequente aumento das discussões sobre o regime de colaboração e a construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE)<sup>35</sup> como articulador das ações no setor.

Na Educação Superior, destaca-se a criação, em 2003, do Programa de Expansão das Instituições Federais de Educação Superior que, em 2007, foi ampliado com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Como resultado desses programas, foram instaladas, no período de 2003 a 2010, 14 novas Universidades Federais e 126 novos *campi* universitários, que duplicaram as vagas ofertadas, de 109 mil em 2003 para 243 mil em 2010. (BRASIL, 2010).

Ressalta-se, também, a importância das concessões de bolsas de estudo, fomentadas pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o financiamento estudantil, que foi reformulado para o Fundo de Financiamento ao Estudante da Educação Superior (FIES). De 2005 até 2010, o PROUNI beneficiou cerca de 748 mil estudantes; o FIES, no período de 2003 a 2010, registrou 400 mil contratos, com investimentos financeiros de R\$ 5,5 bilhões. (BRASIL, 2010).

No que se refere à Educação Profissional Tecnológica, realça-se a criação dos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica (IFs). De 2003 a 2016, foram instituídas mais de 500 novas unidades e 644 *campi*, com oferta de nível médio integrado, graduação tecnológica, licenciatura e pós-graduação *lato sensu e stricto sensu*.

Um dos traços marcantes da federação brasileira é o alto grau de desigualdades econômicas e administrativas. Portanto, a coordenação federativa da União na área

---

<sup>35</sup>Vale lembrar que a educação, até o presente, não dispõe de um SNE. O PNE (2014-2021) previa sua implementação até 2016, o que não aconteceu.

educacional tem se mostrado um caminho necessário, mas não suficiente, para a superação das assimetrias. O capítulo 2 deste relatório pretende avançar na discussão sobre a relação entre federalismo e a garantia do direito à educação. Por ora, basta sinalizar a relevância do protagonismo do governo federal para o atendimento da demanda educacional na federação brasileira que, na Carta Constitucional, optou pela descentralização da oferta de serviços no setor.

#### 1.4 POLÍTICAS SOCIAIS E DESCENTRALIZAÇÃO

Após 1990, a federação brasileira foi retornando à sua situação de centralização do poder na esfera federal. Houve um movimento de fragilização das relações verticais, ou seja, de diminuição de governabilidade das esferas subnacionais, como consequência das reformas implementadas no governo de FHC.

A questão é que a perda de governabilidade das unidades nacionais fortaleceu a capacidade de decisão da União e a implementação da sua agenda em âmbito nacional. Em uma federação com um nível de assimetria acentuada, como é o caso brasileiro, a coordenação federativa induzida pela União pode ser inevitável para a redução das desigualdades federativas, desde que se direcione à ampliação dos direitos sociais consagrados na Carta Constitucional.

Com a expansão do ideário neoliberal em meados dos anos 1990 e a consequente diminuição do papel do Estado nas políticas sociais, a palavra de ordem era descentralização<sup>36</sup>. Almeida (2005, p. 30) frisa

Descentralização é um termo ambíguo, que vem sendo usado indistintamente para descrever vários graus e formas de mudança no papel do governo nacional por meio de: a) transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais; b) transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal e c) deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não-governamental.

Cada uma dessas formas e graus de descentralização tem consequências diferentes nas relações intergovernamentais. A segunda forma parece compatível com os rumos que a federação brasileira seguiu pós-reformas implementadas no governo de FHC. Vale lembrar

---

<sup>36</sup>Por descentralização entendemos a transferência de autoridade e responsabilidade de políticas públicas, bem como de recursos fiscais de um nível mais abrangente de governo para outro menos abrangente.

que a luta por redemocratização, que se consolidou com a Constituição Federal de 1988, levantou a bandeira da descentralização como sinônimo de democracia. Esperava-se que, com o fortalecimento dos governos locais, aumentaria o poder de participação, decisão e controle dos cidadãos. Porém, isso não aconteceu como esperado. (HOLANDA, 2016).

A CF/1988 conferiu aos municípios o *status* de entes federados e descentralizou a execução de políticas sociais, além de conferir à União ampla capacidade de regulamentação sobre elas. Embora a Carta Constitucional proporcionasse, em um primeiro momento, um alto grau de descentralização fiscal que favoreceu os entes subnacionais, essa situação foi revertida com as reformas empreendidas nos anos 1990, conforme demonstrado na tabela 1.

De acordo com Arretche (2009), a CF/1988 viabilizou um movimento de centralização decisória nas mãos do governo federal, que consolidou as reformas de caráter neoliberal dos anos 1990. A descentralização, agora, estava ligada ao programa de reforma do Estado brasileiro, e não mais à participação dos cidadãos nas decisões políticas. Nas palavras da autora, “1988 facilitou 1995”, ou seja, as regras constitucionais conferiram ampla jurisdição para o governo federal e acabaram por favorecer as reformas institucionais dos anos 1990.

Almeida (2005) acentua que a CF/1988 aponta para um federalismo cooperativo centralizado, uma espécie de combinação entre a autonomia dos entes subnacionais para a execução de políticas e a centralização do governo nacional, no que diz respeito à sua decisão e regulamentação. No decorrer da história do federalismo brasileiro, identificam-se momentos de centralização e descentralização do poder, dependendo da conjuntura política e do momento econômico.

Porém, o binômio centralização e descentralização, recorrente na literatura brasileira sobre federalismo, parece não ser mais satisfatório para apreender as complexidades do arranjo federativo cooperativo no Brasil. Ele combina elementos de autonomia e dependência, de acordo com a área de política em consideração. Abrucio (2005, p. 41) chama a atenção para outro vetor analítico a ser acrescentado no exame do federalismo: “[...] Trata-se da análise do problema da coordenação intergovernamental, isto é, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações. [...]”. Em uma federação com altos índices de desigualdade federativa, como é caso do Brasil, a descentralização das políticas sociais encarada sem a necessária coordenação federativa e

recursos suficientes para a sua implementação pode provocar o aumento das assimetrias e colocar em risco o pacto federativo.

A temática da descentralização das políticas sociais ganhou força com a aprovação da CF/1988, mas apenas nos anos 1990 ela se concretizou de forma mais acentuada. A transferência de responsabilidade pela execução de políticas nesse setor foi a marca do processo, portanto os municípios se tornaram o *locus* da oferta de serviços sociais. A baixa capacidade financeira e gerencial dos municípios, principais executores das políticas, impôs a necessidade da participação dos outros entes federativos para o atendimento dessa demanda.<sup>37</sup>

As reformas institucionais a partir de meados dos anos 1990 marcaram um novo momento na federação brasileira e redefiniram o papel do governo central e das unidades subnacionais na oferta das políticas sociais. Nesse período, uma série de programas de descentralização foi criada, com a intenção de transferir atribuições de gestão e execução de políticas sociais aos estados e municípios. No que diz respeito às políticas de educação básica, descentralizar significou basicamente transferir responsabilidades de execução para uma esfera menor de governo.

O processo de descentralização das políticas sociais não foi homogêneo, muito menos espontâneo, uma vez que o país exibiu uma assimetria acentuada entre as unidades federativas, ou seja, a alta desigualdade era a marca da federação brasileira na esteira do século XXI. Apenas uma pequena parcela dos municípios possuía recursos fiscais, econômicos, técnicos e administrativos, bem como legado de políticas prévias para assumir de modo autônomo a gestão e a execução de políticas sociais. Por isso, Arretche (2000, p. 53-54 grifo da autora) ressalta as estratégias de indução do governo federal que, para a autora, foram decisivas para os processos de descentralização ligados à reforma do Estado.

*[...] Em um Estado federativo, caracterizado pela efetiva autonomia política dos níveis subnacionais de governo, a assunção de atribuições em qualquer área de políticas públicas – na ausência de imposições constitucionais – está diretamente associada à estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado na transferência de atribuições. [...] na verdade, o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implementação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infraestrutura necessária ao exercício*

---

<sup>37</sup>A discussão mais aprofundada sobre a coordenação federativa na área social/educacional será realizada no capítulo 2.

das funções a serem descentralizadas; elevando o volume da receita disponível; transferindo recursos em uma escala que a adesão se torne atraente; e finalmente, revertendo as condições adversas da natureza das políticas, do legado das políticas prévias e [...] dos atributos estruturais de Estados e municípios.

O uso de estratégias de indução eficientemente desenhadas por parte do nível de governo interessado na descentralização funciona como um atrativo ou incentivo para que estados e municípios, principalmente os mais pobres, decidam assumir a gestão de determinada política pública. O traçado de um programa de transferência de atribuições de política pública diz respeito ao conjunto de regulamentação, presente nas regras constitucionais e internas do programa e no seu modo efetivo de funcionamento.

Na área educacional, a descentralização provocou um redesenho da oferta da educação básica pública e mudou a dinâmica das relações intergovernamentais verticais, uma vez que as unidades subnacionais ficaram amarradas à legislação de cunho nacional e à transferência de recursos da União. Para responder às demandas educacionais incorporadas às unidades subnacionais, fruto da descentralização, elas buscaram os mais variados caminhos, desde parcerias com os grupos privados à implantação de programas educacionais dos mais diversos. De acordo com Adrião (2008, p. 786)

O redesenho da oferta da educação pública, iniciado nos anos de 1990, ainda está em curso, situação que resulta da própria lógica pulverizadora deflagrada no período. Essa “pulverização” da oferta da educação básica - termo que a nosso ver melhor designa o processo de transferência de responsabilidade e gestão da educação para as pontas das esferas governamentais - tem sido responsável pelo surgimento de inúmeros arranjos locais. Estes, na melhor das hipóteses, buscam responder às demandas educacionais por acesso e qualidade, redirecionadas para as estruturas pouco aparelhadas e desprovidas de recursos como são os municípios.

O dilema básico do federalismo brasileiro na área educacional pós-descentralização é como lidar com as demandas locais (municipais), tendo em vista as desigualdades regionais, por meio da participação indutiva e colaborativa da União e dos estados. Nesse jogo colaborativo, a União dispõe de condições normativas e econômicas favoráveis para impor a sua agenda.

A centralização normativa e fiscal, juntamente com a baixa capacidade das unidades subnacionais em corresponder às demandas educacionais incorporadas a partir da descentralização, permitiu ao governo federal instrumentalizar políticas e programas de cunho governamental, em detrimento das políticas de Estado, com vista à melhoria da oferta da educação básica. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído pelo governo

Lula, em 2007, ilustrou a capacidade do governo central de firmar a sua agenda governamental no campo das políticas educacionais.

Dourado (2011, p. 51) constata que a aprovação do PDE secundarizou o PNE (2001-2010): [...] “Tal constatação revela que, a despeito de determinados avanços nas políticas educacionais, foi mantida a lógica histórica do planejamento e da proposição de políticas governamentais em detrimento das políticas de Estado”. As fragilidades das políticas governamentais resultam da sua incapacidade de permanência e continuidade no tempo, uma vez que estão submetidas ao direcionamento e ao interesse político da gestão governamental. Ao contrário, as políticas de Estado resultam de decisões legais que transcendem o âmbito político governamental, garantindo a sua continuidade.

É preciso reconhecer que o resgate do protagonismo da União, no tocante à coordenação federativa na área de políticas educacionais, especificamente com o PDE/Plano de Metas (2007-2011), ao mesmo tempo em que fortaleceu o movimento de centralização decisória também significou avanços na garantia do direito à educação, tema este que será aprofundado no subitem 1.6 “A política social e educacional no governo Lula”. Diante das fragilidades financeiras, técnicas/operacionais e administrativas dos governos locais e das demandas educacionais advindas da descentralização, as políticas de indução do governo federal, não isentas de percalços, atuaram como mecanismos necessários para minimizar a assimetria federativa na educação. A seguir, discute-se como esse processo se configurou no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

## 1.5 O GOVERNO LULA E A CONDUÇÃO DA POLÍTICA MACROECONÔMICA

Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>38</sup>, assumiu o governo do país em 2003 e trouxe consigo um misto de esperança, por parte da classe trabalhadora, e desconfiança do mercado financeiro internacional. Esperava-se um governo de esquerda que fizesse frente à onda de globalização econômica e à financeirização da economia, bem como envidasse esforços na busca pela justiça social, tão sonhada pelos trabalhadores brasileiros.

---

<sup>38</sup> O PT foi gestado com a greve dos operários do ABC em 1978 e fundado em 1980 no contexto da reabertura político-democrática do Brasil como ofensiva do movimento operário. Ver (SECCO, 2011).

Para discorrer sobre o período, vale aqui lembrar e tomar como ponto de partida a advertência de Frigotto (2011, p. 236)

Qualquer que seja o objeto de análise no campo das ciências humanas e sociais que se queira tratar no plano da historicidade, vale dizer, no campo das contradições, mediações e determinações que o constituem, implica necessariamente tomá-lo na relação inseparável entre o estrutural e o conjuntural. Por outra parte, implica tomar o objeto de análise não como um fator, mas como parte de uma totalidade histórica que o constitui, na qual se estabelecem as mediações entre o campo da particularidade e sua relação com uma determinada universalidade.

No período do governo Lula (2003 a 2010), o Brasil registrava uma combinação de crescimento econômico e redução das desigualdades, com a presença marcante do Estado na economia e nas políticas sociais. Por mais contraditório que isso possa parecer numa economia capitalista de caráter dependente, o fenômeno é reconhecido por quase todos aqueles que estudaram o período.

No início do seu governo, o cenário mundial estava marcado por uma recessão econômica que tinha, no centro, a economia norte-americana, bem como a ameaça de recessão acirrada, especialmente nas economias emergentes como o Brasil. No ano de 2002, durante a campanha presidencial, o país sofreu com uma forte especulação internacional que provocou a redução dos financiamentos externos, a queda cambial, a aceleração da inflação, que chegou a 12,5%, a deterioração das contas públicas e o consequente aumento do risco país.<sup>39</sup>

Havia uma expectativa de que o governo Lula enfrentaria a globalização econômica e o domínio do capital financeiro, o que não se concretizou. O que houve foi um movimento de mudança na conjuntura brasileira, acompanhado de uma conservação do tecido estrutural, ou seja, alinhou-se o combate à desigualdade com a manutenção da estrutura econômica capitalista.

Em junho de 2002, antes das eleições, Lula tratou de tranquilizar o capital nacional e internacional, por meio da “Carta ao Povo Brasileiro”. Nessa declaração, Lula delineou seu programa de governo, seu compromisso em honrar as dívidas e cuidar da

---

<sup>39</sup>É um conceito que busca expressar de forma objetiva o risco de crédito a que investidores estrangeiros estão submetidos quando investem no país. No mercado, o indicador diário mais utilizado para essa finalidade é o EMBI+ (Emerging Markets Bond Index Plus), calculado pelo Banco J.P. Morgan Chase, é um índice ponderado composto por instrumentos de dívida externa, ativamente negociados e denominados em dólar, de governos de países emergentes. Seu cálculo reflete o movimento de preços dos títulos que o compõem (e também, os retornos associados a eles) e é dado pela média ponderada dos retornos diários pagos por esses títulos aplicada ao índice do dia anterior. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/GLOSSARIO/>. Acesso em: 21 jan. 2017.

economia, bem como em conciliar interesses antagônicos por meio de um movimento em defesa do Brasil.

Propôs um programa de desenvolvimento e aumento da produtividade, o que elevaria o rendimento da classe trabalhadora e diminuiria a desigualdade social. Entretanto, o documento parecia ignorar as contradições inerentes entre produção capitalista e a distribuição da riqueza socialmente produzida, ou seja, a lógica capitalista de apropriação privada da produção coletiva.

Além de cumprir os contratos efetuados no governo de FHC com o Fundo Monetário internacional (FMI), que previa cortes orçamentários com a finalidade de pagamento da dívida externa, Lula falava de inclusão social, por meio do aumento do potencial de consumo das massas e de programas governamentais de combate à pobreza. Ao se incumbir desses compromissos, pareceu conquistar o apoio de boa parte de empresariado brasileiro à sua candidatura. Com essas alianças, Lula chegou ao poder e, em 2003, assumiu a presidência do país, depois de ter sido derrotado em três eleições (1989, 1994 e 1998).

Apesar da vitória e da expectativa de mudanças radicais, o governo de Lula ficou condicionado pelos compromissos econômicos e políticos que o Brasil havia firmado no governo de FHC.<sup>40</sup> Os empréstimos realizados em 2002 no Fundo Monetário Internacional (FMI) atingiram a casa dos US\$ 30 bilhões, mas estavam vinculados a um novo acordo em 2003. Um dos aspectos do empréstimo dizia respeito ao corte de gastos no período de 2003 a 2005, previstos entre 3,9% e 5% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Assim, esses compromissos estabeleceram um corte no orçamento do novo governo e tornaram-se um condicionante essencial nesse processo.

Por outro lado, a questão social foi acirrada com as medidas tomadas no governo de FHC. No ano de 2003, o Brasil possuía elevados índices de pobreza e desigualdade social e econômica. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2005, p. 50)

Em 2003, do total de habitantes que informaram sua renda, cerca de um terço (31,7%) é considerado pobre – 53,9 milhões de pessoas - vivendo com renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo. Quanto aos pobres (indigentes), com renda domiciliar *per capita* de até um quarto de salário mínimo, a proporção é de 12,9%, ou 21,9 milhões de pessoas. [...] 1% dos brasileiros mais ricos, o que corresponde a somente 1,7 milhões de pessoas,

---

<sup>40</sup>“Só no período dos dois mandatos de FHC, foi o terceiro empréstimo contratado pelo governo juntos ao FMI. O primeiro, em outubro de 1998 (US\$ 41 bilhões), teve a função de adiar a desvalorização do real às vésperas da reeleição de FHC. [...] Em setembro de 2001 o governo tomou outros US\$ 16 bilhões, desta vez como “seguro” frente ao perigo do contágio da insolvência argentina que batia à porta. [...] O novo acordo, de US\$ 30 bilhões, era uma operação fortemente condicionada as metas impostas pelo FMI, com o fim de refinar a dívida.” (CONGGIOLA, 2004 p. 26)

apropriar-se de 13% do total das rendas domiciliares. Esse percentual é bastante próximo daquele apropriado pelos 50% mais pobres, que equivalem a 86,9 milhões de pessoas.

O país tinha uma real carência de atuação do Estado na área social, porém ele carregava um endividamento público nacional de 55,9% do PIB, que ficou conhecido como “herança maldita”<sup>41</sup> (CONGGIOLA, 2004).

Com a posse de Lula, esperava-se a efetivação de medidas profundas para a diminuição da desigualdade social. Mas o seu projeto buscava conservar os interesses da classe detentora do capital e, ao mesmo tempo, melhorar as condições de vida dos trabalhadores brasileiros, por meio de políticas e programas governamentais de combate à desigualdade e a pobreza. Marques e Mendes (2009, p. 569), após analisar as características das políticas sociais no primeiro governo de Lula (2003 a 2006), atesta: “Constata-se que a política econômica subordina o social no país [...]. Na verdade, não há, nesse sentido, nada de natural: trata-se, antes de tudo, de uma escolha política”.

No primeiro mandato de Lula, a política macroeconômica restringiu-se ao controle da inflação, à elevação do superávit primário e à manutenção do regime de câmbio flutuante. O controle da inflação feito pelo Banco Central (BC) foi sua principal meta. O superávit primário ficou acima do acordado com o FMI (3,75%). No ano de 2004, chegou a 4,6% do PIB, em 2005, 4,8% e em 2006, 4,2%. O impacto da política macroeconômica restritiva provocou dificuldades de crescimento no país. Houve um aumento tímido do PIB e a taxa de desemprego chegou a 10%. (MARQUES E MENDES, 2009). De acordo com Barbosa e Souza (2010, p. 1)

No campo fiscal, o governo aumentou a meta de resultado primário do setor público de 3,75% do PIB para 4,25% do PIB. O principal objetivo de tal medida foi sinalizar, para os agentes financeiros, o grau de comprometimento do governo Lula com o equilíbrio fiscal e, portanto, dissipar as preocupações do mercado com um eventual aumento explosivo na dívida pública. [...]. No campo externo, o governo Lula manteve a política de câmbio flutuante e, em razão do reduzido nível das reservas internacionais do país, o BC evitou combater a depreciação do real por meio da venda de moeda estrangeira no mercado doméstico.

Em conjunto com essas medidas, no ano de 2003 o governo aumentou o nível de arrecadação da União, por meio da elevação da Taxa de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e da Contribuição Social Sobre Lucro Líquido (CSLL), bem como a prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). No

---

<sup>41</sup> “A assim chamada “herança maldita” consistia, internamente, no alto endividamento público que correspondia a 29,2% do Produto Interno Bruto (PIB) em 31 de dezembro de 1994 (um dia antes da posse de Cardoso) e que atingiu 55,9% do PIB em 31 de dezembro de 2002 (último dia de seu governo). [...]” (NOVELLI, 2010, p. 228).

período de 2003 a 2004, a taxa de juros caiu substancialmente. A Selic<sup>42</sup> teve queda de 26,5% em 2003 para 16,0% em 2004; a inflação, de 12,5% no final de 2002 para 5,6% em 2004. Esse cenário levou à expansão do crédito e ao crescimento do consumo e dos investimentos privados. O país estava começando a se movimentar e a se recuperar, ainda que timidamente. (BARBOSA E SOUZA, 2010)

Ressalta-se que, em 2003, a economia começou a mostrar sinais de crescimento, o que conduziu à produção de superávit primário para o pagamento da dívida externa e à ampliação das transferências de renda às famílias mais pobres. Em 2005, o governo federal quitou sua dívida com o FMI, cerca de US\$ 23,3 bilhões.

Em 2004, o PIB cresceu 5,7% e ultrapassou a previsão de 3,5%, provocando o aumento da taxa Selic para 19,75% em 2005, devido ao temor de elevação da inflação por parte das autoridades monetárias. A economia respondeu negativamente e desacelerou. Somente no final de 2005 e início de 2006 houve uma recuperação significativa, que se consolidou apenas no segundo mandato presidencial de Lula. Esse crescimento deveu-se à melhoria do cenário econômico mundial e à retomada de fluxos de capitais, bem como ao aumento dos preços das *commodities* primárias. (NOVELLI, 2010).

Outro fator que contribuiu para o crescimento da economia citado por Biancarelli (2014, p. 277) foi o incremento do consumo e do mercado interno, aliado à distribuição de renda. Para o autor, quatro elementos foram determinantes para a criação de um mercado de consumo de massas no Brasil: “[...] políticas de transferência de renda; o sistema de proteção social; a política de valorização do salário mínimo e; o bom comportamento do mercado de trabalho durante o período [...]”. Além desses elementos, também se destacou a expansão do crédito interno, aliado à grande demanda reprimida das famílias brasileiras por esse serviço, o que ajudou na aceleração da economia.

Em linhas gerais, o primeiro mandato do governo de Lula manteve a mesma política macroeconômica de FHC. Essa continuidade aconteceu principalmente no conteúdo da política monetária, cambial e fiscal. De acordo com Novelli (2010, p. 230)

A política macroeconômica do governo Lula reproduz não somente a política de geração de superávit primário do segundo mandato do governo Cardoso, mas também a política de apreciação do Real do primeiro mandato. A política monetária baseada nas altas taxas de juros mostrou-se ineficaz no controle dos preços administrados, que têm a sua indexação garantida por força contratual. A política de juros reais altos atrai capitais de curto prazo,

---

<sup>42</sup>Sistema Especial de Liquidação de Custódia (Selic) é uma taxa referencial de juro. Ela é definida pelo Banco Central em reuniões periódicas. Sempre que o governo precisa de dinheiro, ele paga a taxa Selic para captar recursos.

aprecia o real, possibilita o controle da inflação, mas o crescimento da economia foi baixo.

Os elementos externos que explicam a continuidade da política macroeconômica no primeiro mandato de Lula estavam ligados à construção de uma nova ordem econômica mundial, na qual imperava o capital financeiro e as mudanças provocadas no cenário brasileiro no governo de FHC. Outro fator relevante era a mudança ideológica operada no PT, que rompeu com o discurso classista e se alinhou à ideia de conciliação de classes.

Afirmar que houve a continuidade do governo anterior não significa que a política macroeconômica tenha sido conduzida da mesma forma, mas sim que o seu núcleo se manteve na mesma direção. É importante sublinhar que a conjuntura do governo Lula se diferenciou dos anos 1990, o que se expressou na retomada de uma postura mais ativa, ainda que problemática, do Estado no desenvolvimento econômico e no campo social.

### 1.5.1 A postura desenvolvimentista do governo Lula

No período de 2003 a 2005, a visão neoliberal foi predominante na política econômica e social do governo Lula. Segundo a ideologia neoliberal, o Estado deve diminuir sua interferência nas decisões privadas, especialmente no mercado, e adotar uma postura minimalista na regulação da economia. Para a lógica neoliberal, o mercado é sempre mais eficiente do que o governo; a única forma de acelerar o crescimento é desregulamentar a economia, cortar impostos e investimento públicos.

As medidas de contenção fiscal adotadas no período de 2003 a 2005 refletiram a postura conservadora de caráter neoliberal no governo Lula. Para os defensores dessa visão, as políticas sociais deviam ser focalizadas nos mais pobres, numa tentativa de cortar gastos e amenizar os custos sociais.

Mas já no final de 2005 o conservadorismo econômico do primeiro governo Lula foi gradualmente se modificando para uma espécie de atuação mais aguda do Estado no desenvolvimento econômico e social. Mesmo conservando aspectos ortodoxos na gestão macroeconômica, a economia foi transitando para um “desenvolvimentismo” vinculado a um crescimento na área social, o que alguns autores denominaram de estratégia “social desenvolvimentista” ou até mesmo de “novo desenvolvimentismo”<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Ver: (BASTOS, 2012); (OREIRO E PAULA, 2010); (SICSÛ; PAULA; MICHEL, 2007); (MOLLO E AMADO, 2015); (MORAIS e SAAD-FILHO, 2011).

Os desenvolvimentistas defendiam a ideia de que era imprescindível um crescimento efetivo da economia, uma aceleração da produtividade por meio de medidas fiscais e monetárias de estímulo ao crescimento. Isso geraria o aumento dos lucros, a ampliação dos investimentos privados e, conseqüentemente, mais emprego e renda, uma espécie de círculo virtuoso do crescimento. Barbosa (2010, p. 11) lista cinco potenciais ganhos da aceleração do crescimento defendida pelos adeptos da corrente:

Em primeiro lugar, a aceleração do crescimento gera ganhos de escala na produção e, com isso, possibilita um aumento não-inflacionário tanto dos lucros como dos salários por unidade produzida. Em segundo, a aceleração do crescimento faz crescer o emprego nos setores formais, gerando desenvolvimento na produtividade média da economia pelo simples deslocamento de trabalhadores de atividades de menor produtividade para outras de maior produtividade. Em terceiro lugar, a aceleração do crescimento induz as empresas a aumentar seus investimentos, o que por sua vez promove expansão e modernização da capacidade produtiva da economia. Em quarto, a aceleração do crescimento possibilita o desenvolvimento de novos mercados, abrindo novas fronteiras de expansão para a economia. Por fim, em quinto lugar, a aceleração do crescimento provoca uma revisão para cima das estimativas sobre o potencial produtivo da economia. Assim, ela induz a uma mudança no estado de confiança dos agentes econômicos.

De acordo com o discurso desenvolvimentista, o Brasil poderia acelerar seu crescimento se o governo federal adotasse medidas de estímulos fiscais e monetários, além de uma postura mais efetiva na redução das desigualdades. Tal postura se materializaria por meio do aumento do salário mínimo e da ampliação das transferências de renda como uma das ferramentas do desenvolvimento econômico. Defendiam a posição de que o Estado deveria ser mais ativo no desenvolvimento da economia, por meio de investimentos na infraestrutura e na capacidade produtiva do país, bem como na regulação dos mercados.

A partir de 2006, o governo Lula adotou uma postura econômica desenvolvimentista de aceleração da economia, que elevou o PIB do país para 5,1% em 2008. A partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC),<sup>44</sup> o governo federal aumentou significativamente o investimento em infraestrutura no país. No segundo mandato de Lula, o PAC investiu cerca de R\$ 619 bilhões, ou seja, em 2007 os

---

<sup>44</sup> Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac#>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

investimentos públicos eram de 1,62% do PIB e em 2010 chegaram a 3,27%. (BRASIL, 2010a).

Assim, o governo federal assumiu o papel de indutor do desenvolvimento em importantes setores da economia, tais como a infraestrutura social e urbana, a logística e a infraestrutura energética. Apesar das dificuldades enfrentadas na sua implementação, o PAC ocasionou o aumento do investimento público e o estímulo ao investimento privado. Barbosa (2010, p.16) ressalta:

Além do aumento do investimento propriamente dito, o PAC também incluiu uma série de desonerações tributárias para incentivar o investimento privado e o desenvolvimento do mercado de consumo de massa no Brasil. As desonerações do PAC foram ampliadas em 2008, por ocasião do lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Considerando o conjunto do PAC e da PDP, as desonerações para o setor produtivo foram efetivadas mediante aproveitamento mais rápido de créditos tributários por investimentos, depreciação acelerada de investimentos, e redução do Imposto sobre Produtos Industriais (IPI).

Os setores mais favorecidos com essas medidas foram: de construção pesada ligada à infraestrutura, de equipamentos, de fabricação de produtos tecnológicos como computadores, televisores, e o setor automobilístico. Como resultado desse crescimento, o mercado de trabalho respondeu positivamente. No primeiro biênio do segundo mandato de Lula, foram criados mais de 4,3 milhões de novos postos de empregos formais. Segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a taxa de desemprego caiu consideravelmente e chegou a 6,8% em 2008. Em 2006, era de 10,7%. (BRASIL, 2012).

Em 2008, o sistema financeiro mundial entrou em colapso. O impacto da crise foi sentido imediatamente no Brasil e o PIB recuou por dois trimestres consecutivos. Diante do quadro da economia mundial, o governo federal respondeu com uma série de medidas que Barbosa (2010) classificou da seguinte maneira: a) *programas adotados ante crise*, tais como: o aumento na rede de proteção social, o aumento do salário mínimo, a expansão do investimento público, as desonerações programadas no PAC e na PDP, e a reestruturação dos salários e do efetivo do serviço público federal; b) *ações emergenciais realizadas durante a crise*: diante da contração de crédito provocada pela crise internacional, o Banco Central (BC) injetou 3,3% do PIB no mercado bancário, com vistas a estimular o mercado de crédito individual. Juntamente com o BC, o BNDES e a Caixa Econômica Federal concederam linhas especiais de crédito ao setor produtivo como a agropecuária, a construção civil, a produção de insumos básicos e a produção e venda de bens de consumo duráveis. Além do mais, no início de 2009, o governo baixou a taxa Selic de 13,75% para 8,7% e aumentou o fluxo de transferências orçamentárias extraordinárias para os governos estaduais e municipais; c)

*novas ações estruturais do governo federal*, que diziam respeito à revisão nas alíquotas do imposto de renda sobre a pessoa física; o lançamento de um novo programa habitacional, Minha Casa, Minha Vida,<sup>45</sup> direcionado especialmente aos trabalhadores com renda familiar até R\$ 1.800,00; e uma mudança no patamar de taxa real de juros da economia.

As diversas ações do governo federal fizeram o Brasil atravessar a crise mundial de 2008/2009 sem grandes desestabilizações na economia. Contrariando as expectativas pessimistas de recessão acentuada e um ano após a intensa crise mundial, o Brasil retomou seu patamar de crescimento.

Fazendo um balanço geral da política econômica, o governo Lula tentou alinhar o crescimento econômico com a diminuição das desigualdades, sem contrariar a ordem capitalista vigente. Singer (2012, p. 13, grifo do autor)<sup>46</sup> interpretou esse fenômeno, de tentativa de reforma gradual aliada a um pacto conservador, como a base do que ele denominou de lulismo. Nas palavras do autor

[...] teria havido em 2003, uma orientação que permitiu, contando com a mudança da conjuntura econômica internacional, a adoção de políticas para reduzir a pobreza – *com destaque para o combate à pobreza* – e para a ativação do mercado interno, *sem confronto com o capital*. Isso teria produzido, em associação com a crise do mensalão, um realinhamento eleitoral que se cristaliza em 2006, surgindo o lulismo. O aparecimento de uma base lulista, por sua vez, proporcionou ao presidente maior margem de manobra no segundo mandato, possibilitando acelerar a implantação do modelo “diminuição da pobreza com manutenção da ordem” esboçado no primeiro quadriênio.

Ruy Braga (2016) classificou o lulismo como um “modo de regulação de conflitos” que resultou em uma década de relativa pacificação no Brasil. Para o autor, a conquista de um consentimento passivo, mas precário, das classes subalternas ao projeto lulista deve-se a concessões efetivas (ainda que modestas) aos trabalhadores. A criação de empregos formais, o acesso popular ao crédito e as políticas redistributivas promoveram uma discreta desconcentração de renda que ajudaram a conquistar o consentimento dos trabalhadores.

O sociólogo Francisco de Oliveira vê os anos da esquerda lulista no poder e seu projeto de tentativa de desenvolvimento social com a conservação da ordem capitalista como a vitória da dominação burguesa, ou como ele mesmo denominou de “hegemonia às avessas”. De acordo como Oliveira (2010): “[...] enquanto as classes dominadas tomam a “direção moral” da sociedade, a dominação burguesa se faz mais descarada”.

<sup>45</sup>Do início do programa, em 2009, até o ano de 2015, foram construídas quase três milhões de habitações e mais de quatro milhões de créditos aprovados. Disponível em: <http://mcmv.caixa.gov.br/numeros/> Acesso em: 18.02.2016.

<sup>46</sup> Ver também (SINGER, 2009).

Com a eleição de Lula, houve uma aparente derrota da burguesia no Brasil, mas não se materializou um rompimento radical com a política macroeconômica, ou seja, o projeto de sociabilidade capitalista continuou na base estrutural do país. As investidas sociais do governo Lula não ameaçaram a estabilidade da ordem burguesa. Ao contrário, pareceu fortalecê-la mais ainda, pois despolitizou a questão da pobreza e da desigualdade, transformando-as em problemas administrativos.

No primeiro mandato do governo Lula, deu-se prioridade ao controle da economia e ao cumprimento das obrigações financeiras, um elemento que demonstrou continuidade com o governo de FHC. Porém, vale ressaltar que, especialmente no segundo mandato de Lula, houve uma presença maior do Estado no campo social que destoou dos anos anteriores.

O fortalecimento do mercado interno, por meio das transferências de renda, dos aumentos sucessivos no salário mínimo e da expansão do crédito, aumentou o consumo e ajudou a alavancar a economia, formando um cenário totalmente inédito na economia brasileira. Oliveira, Scaff e Senna (2013, p. 189) comentaram sobre esse modelo de desenvolvimento: “[...] É um modelo estratégico que procura conciliar crescimento econômico, inclusão social, fortalecimento da cidadania, entre outras ações. O “cidadão produtivo” será aquele em condições de se inserir no modelo de consumo de massas”.

É fundamental ressaltar a postura mais ativa do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social, o que contrariou a ideologia neoliberal e aproximou o governo Lula do que parte da literatura econômica consagrou chamar de “social desenvolvimentismo”.

Em linhas gerais, a condução da política social do governo Lula seguiu na tentativa de diminuição das desigualdades. Embora tenha conquistado inegáveis avanços, eles se deram dentro dos limites da sociabilidade capitalista, em um momento histórico muito peculiar do desenvolvimento da economia brasileira. A seção a seguir trata dos desdobramentos da política social educacional nesse contexto.

## 1.6 A POLÍTICA SOCIAL EDUCACIONAL NO GOVERNO LULA

A literatura sobre a política social expressa as mais variadas visões em torno da definição do conceito. Castro (2012) acentua a complexidade em definir um conceito único e universal e explica que isso decorre das diversas formas de atuação do Estado nos mais

variados contextos, uma vez que as políticas públicas contêm aspectos bastantes dinâmicos, advindos das contingências, necessidades e riscos identificados em cada momento histórico. Tal elemento produz, em cada país, políticas com maior ou menor grau de abrangência e com características próprias, que vão se modificando e se reconstruindo ao longo do tempo.

Apesar de tais dificuldades, Castro (2012, p. 1018 grifo do autor), para efeito de análise do caso brasileiro nas primeiras décadas do século XXI, adotou um conceito organizador de política social, como

[...] o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, com o objetivo de efetuar a *proteção e a promoção social* em resposta aos direitos sociais e outras situações não incluídas nos direitos referentes às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população. Tais programas e ações concretizam-se na garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado.

As políticas de proteção social visam a reduzir os riscos a que os indivíduos estão expostos em uma sociedade de mercado capitalista, tais como: desemprego, velhice, morte, doença e outros. Essas políticas são compostas pela Seguridade Social: Previdência Social, Saúde, Assistência Social e Seguro-Desemprego.

Na promoção social, abarcam ações para promover o desenvolvimento do cidadão, tal como o acesso à educação e à cultura, a qualificação profissional e a regulação do mercado de trabalho, além das ações que buscam a democratização do acesso a ativos, tais como as políticas voltadas à agricultura familiar, à habitação e à mobilidade urbana. Existem, ainda, as políticas de corte transversal, voltadas à igualdade de gênero, igualdade racial, crianças e adolescentes, juventude e idosos. (CASTRO, 2012, p. 1018-1019).

O Estado brasileiro, na área social, desenvolve um conjunto diversificado de políticas públicas para a proteção e a promoção social, com um caráter focal emergencial. A ideia de política social adotada no governo Lula seguiu a concepção defendida pelo Banco Mundial nas últimas décadas: a tese de que os governos não gastam pouco no social, mas gastam mal, uma vez que não se direcionam às pessoas mais pobres. Assim, de acordo com essa ideologia, para que sejam efetivos no combate à desigualdade e à pobreza, os programas sociais devem atingir esse público. (NOVELLI, 2010).

Em vez de distribuir renda, o que se pretendeu foi um redirecionamento dos recursos disponíveis, com fins na redução dos gastos, bem como programas de renda mínima, como o Bolsa Família. Essa foi a lógica minimalista imposta pela política macroeconômica de ajuste fiscal e produção de superávit para o pagamento da dívida externa. Almeida (2004, p. 8) mostra, no início do primeiro mandato de Lula, os rumos que a política social tomaria

[...] A prioridade para as políticas de transferência de renda aos mais pobres parece ser, até o momento, o traço mais marcante da política social do governo petista, que a diferencia do que se vinha fazendo na área social no âmbito federal. Contudo, elas apontam para uma concepção de proteção social e um estilo de fazer política social que se afastam das expectativas difusas sobre a atuação reformadora do PT.

A ênfase sobre as políticas sociais era observada no aumento da eficácia dos gastos sociais e da efetividade de programas e ações que se dirigiam aos mais pobres. O programa Fome Zero<sup>47</sup>, lançado no início do primeiro mandato de Lula, expressou os rumos que as políticas sociais tomariam em seu governo. Apesar de o programa não ter atingido o sucesso esperado, tornou-se um símbolo poderoso do governo federal, uma vez que despertava a simpatia da população brasileira e dos organismos internacionais. O desenho centralizador do programa revelou o caminho que as relações intergovernamentais iriam tomar na implementação de políticas sociais. O governo federal atuaria diretamente na configuração e no financiamento dos programas e os entes subnacionais, na sua execução.

No final de 2003, diante da fragilidade do programa Fome Zero, o governo lançou o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>48</sup>, que unificou os três programas criados na administração de FHC: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. Em 2003, o Bolsa Família atendeu a 3,6 milhões de famílias em todo o Brasil; no final do segundo mandato de Lula, chegou a 12,8 milhões. O Bolsa Família se constituiu no carro chefe da política social no governo Lula. Em dezembro de 2003 o Programa contava com 8,1 milhões de famílias cadastradas e em 2010 chegou a 20,1 milhões.

Ademais, o Programa Bolsa Família vincula-se à condicionalidade da frequência escolar dos beneficiários e o acompanhamento da agenda de saúde das famílias. O objetivo é combater a evasão e estimular a progressão escolar dos alunos em situação de vulnerabilidade. Em 2010, cerca de 15 milhões de beneficiários recebiam esse tipo de acompanhamento escolar e mais de 6,5 milhões de famílias, o de saúde.

---

<sup>47</sup> “A proposta procurou esclarecer a urgência de ações efetivas de combate à fome e à miséria por meio de ações tanto estruturais quanto assistencialistas, com a defesa do direito humano básico à alimentação [...]. Com tal projeção, em 2003, o “Fome Zero” foi alocado ao recém-criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) [...]. Embora a proposta acenasse para a associação entre medidas emergenciais, permanecia a preocupação de que tais ações se configurassem para além do aspecto solidário, e fossem progressivamente assumidas pelo Estado na perspectiva de garantia e ampliação dos direitos e da emancipação social. Tais preocupações colaboraram para que no ano seguinte o MESA fosse extinto e a agenda de combate à fome fosse redimensionada para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que centralizou suas ações no Programa Bolsa Família.” (FELIX, 2012, p. 107-108).

<sup>48</sup> É um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

Em 2002, o Brasil somava cerca de 55 milhões de brasileiros na pobreza, com renda mensal de cerca de meio salário mínimo *per capita*, sendo que 24 milhões percebiam menos de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, ou seja, viviam na extrema pobreza. O Cadastro Único para Programas Sociais<sup>49</sup> foi criado em 2001 e reformulado em 2003, com informações para governo federal saber quem eram, onde estavam e quais eram as necessidades das pessoas em extrema pobreza. O governo Federal utilizou o Cadastro para efetivar programas e benefícios a segmentos específicos, por exemplo: a Tarifa Social de Energia Elétrica, a Carteira do Idoso, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida.

Ainda faz parte dos programas de transferência de renda o Benefício de Prestação Continuada (BPC), reformulado em 2003. Consiste na garantia de um salário mínimo aos idosos com 65 anos ou mais e às pessoas com deficiência sem condições de prover a própria manutenção. São consideradas as pessoas pertencentes às famílias com renda *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. De 2002 a julho de 2010, o quantitativo de pessoas com deficiência beneficiárias do BPC cresceu 75,6%, e o de beneficiários idosos, 171,6%. Em 2010, foram investidos cerca R\$ 20,1 bilhões, atendendo a 3,4 milhões de beneficiários (1,8 milhão de pessoas com deficiência e 1,6 milhão de idosos). O BPC também contava com o programa de Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias (Programa BPC na Escola), direcionado prioritariamente à faixa etária de 0 a 18 anos. (CASTRO, 2012).

Em 2005, com a Implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com a finalidade de cumprir a Política Nacional de Assistência Social, o governo federal buscou descentralizar a política de assistência social, como forma de compartilhar a gestão com estados e municípios, além de assegurar a uniformidade do sistema em âmbito nacional e promover o contínuo aprimoramento da qualidade, da eficiência e da eficácia da gestão e dos programas, dos benefícios e dos serviços ofertados à população pobre e vulnerável.

O SUAS é um sistema público de proteção social, composto por um conjunto de serviços (denominados serviços socioassistenciais), programas e benefícios voltados ao desenvolvimento da proteção social para os níveis básico e especial, às necessidades sociais de indivíduos e de famílias em condição de risco e de vulnerabilidade social e formas

---

<sup>49</sup>O Cadastro Único é um instrumento de identificação das famílias pobres no Brasil. O critério de inserção no Cadastro Único é de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo de renda familiar por pessoa (R\$ 255,00 em set/2010) ou de três salários mínimos de renda familiar total.

estratégicas de gestão compartilhada com estados e municípios. O SUAS visa ao aprimoramento da gestão da política de assistência social.

Desde a criação do SUAS até o ano de 2010, houve a adesão de 99,4% dos municípios e de 27 unidades da Federação. Em 2003, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) possuía 499 unidades. Em 2010, atingiu 6.763. O CRAS é uma unidade pública ligada ao SUS, responsável pela organização e pela oferta de serviços de proteção social básica nos territórios por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

Nas políticas que visam à promoção social por meio da oferta de bens e serviços sociais, destacam-se a educação e a saúde. Também fazem parte do conjunto as políticas de Habitação e Saneamento. Na educação, houve aumento das matrículas em todos os níveis de ensino, além da oferta de uma série de programas e benefícios com vistas a garantir o acesso e a permanência desses alunos.<sup>50</sup>

Na política de Saúde, a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS) promoveu a unificação e a descentralização dos serviços públicos da área, por meio de uma ação pactuada dos entes federativos. Segundo Castro (2012, p. 1022)

Em termos de benefícios oferecidos, observa-se que o SUS realiza, em média, 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais por ano, ou seja, 11 mil transplantes, 215 mil cirurgias cardíacas, 9 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,3 milhões de internações. Tanto na linha da atenção básica quanto na de medicamentos mais complexos, o SUS tem contribuído, com maior ou menor êxito, para ampliar o acesso a remédios e tratamentos.

A manutenção de todo o aparato de políticas sociais destinadas à proteção e à promoção social exigiu do governo um alto grau de recursos financeiros. Na tabela 2, vê-se o Gasto Público Social<sup>51</sup> por esfera administrativa.

**Tabela 2 - Gasto Público Social por esfera de governo em % do PIB, 1996, 2006 e 2010**

ANO	MUNICIPAL	ESTADUAL	FEDERAL	TOTAL
1996	3,20%	4,60%	11,40%	19,2%
2006	3,60%	4,80%	13,50%	21,9%
2010	4,40%	5,30%	15,50%	25,2%

**Fonte:** Adaptado de Castro (2012).

<sup>50</sup>Uma análise mais detalhada da política educacional será realizada na seção seguinte.

<sup>51</sup>O Gasto Público Social compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais que correspondem ao custo de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências.

Como mostra a tabela 2, o patamar de recursos investidos nas políticas sociais vem crescendo significativamente em todas as esferas administrativas, e chegou a 6,0 pontos percentuais (p.p.) do PIB entre 1996 e 2010. Mas a alteração mais significativa aconteceu na esfera federal, que subiu cerca de 4,1 p.p do PIB. Em 2010, o percentual de participação da União em relação ao montante nacional chegou a mais de 60% dos recursos investidos no campo social. Os dados sobre o financiamento demonstram o protagonismo da União na condução da política social. A operacionalização das políticas sociais é descentralizada, mas o financiamento depende, em grande parte, do aporte de recursos financeiros da União, que são transferidos aos governos subnacionais por força legal e por meio de diversos programas induzidos pelo governo Federal.

A tabela 3 traz os Gastos Públicos Sociais por área em relação ao PIB.

**Tabela 3 - Participação nos Gastos Públicos Sociais por áreas em % PIB – 1995, 2005 e 2010**

ANO	1996	2005	2010
PREVIDENCIA SOCIAL-RGPS	4,98%	7,00%	7,40%
BENEFÍCIOS A SERVIDORES PÚBLICOS	4,31%	4,30%	4,40%
SAÚDE	3,08%	3,33%	3,80%
ASSITÊNCIA SOCIAL	0,41%	1,04%	1,40%
EDUCAÇÃO	3,96%	4,05%	5,00%
TRABALHO E RENDA	0,43%	0,63%	0,90%
HABITAÇÃO E SANEAMENTO	1,70%	1,10%	1,80%
OUTROS	0,33%	0,45%	0,50%

Fonte: adaptado de Castro (2012).

A previdência social consumia a maior parte dos recursos financeiros no campo social. Na área de assistência social, os volumes de recursos mais que dobraram no período de 1995 a 2010, representando a área que mais cresceu em relação ao aporte financeiro. Saúde e educação tiveram um crescimento em torno de 1,0 p.p. em relação ao PIB. Importante ressaltar que todas as áreas constantes na tabela 3 apresentaram crescimento, o que revela uma presença mais ativa do Estado no campo social. A seguir, discorre-se como a política educacional se configurou no governo Lula.

### 1.6.1 A Política educacional no governo Lula

No campo educacional, condicionado pelo contexto político-econômico apresentado, o governo federal também não empreendeu modificações estruturais, mas seguiu os rumos das políticas sociais minimalistas. Implantou muitos programas e políticas educacionais de cunho governamental, que acabaram por ser a marca preponderante do período.

Porém, é preciso reconhecer os avanços no campo do financiamento educacional, na carreira docente, na tentativa de organização nacional da educação, na coordenação federativa das políticas educacionais, na retomada das discussões da construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE), entre outros. Isso sem perder de vista a análise crítica que levanta os limites e as inconsistências dessas ações. Frigoto (2011, p. 42) afirma que:

No plano das políticas educacionais, da educação básica à pós-graduação, resulta, paradoxalmente, que as concepções e práticas educacionais vigentes na década de 1990 definem predominantemente a primeira década do século XXI, afirmando as parcerias do público e privado, ampliando a dualidade estrutural da educação e penetrando, de forma ampla, mormente nas instituições educativas públicas, mas não só, e na educação básica, abrangendo desde o conteúdo do conhecimento até os métodos de sua produção ou socialização.

As políticas educacionais no governo Lula receberam variações do primeiro para o segundo mandato. No primeiro, houve um movimento de conservação das reformas educacionais do governo anterior. O momento de maior ruptura foi a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)<sup>52</sup>. O Fundo ampliou o financiamento para as três etapas da Educação Básica (EB): Educação Infantil, Educação Fundamental e Ensino Médio.

O FUNDEB foi uma tentativa de resgatar ou ampliar, apesar de não incluir a educação superior, as bases federativas do financiamento da educação. O direito à educação é um dever do Estado e a forma de organização institucional adotada no Brasil é a federativa, de caráter cooperativo. O texto da CF/1988 consagrou o regime de colaboração entre os entes federados na garantia desse direito. Embora a carta constitucional prescreva a participação de

---

<sup>52</sup>Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação ao § 5º do art. 212. O Fundo foi regulamentado pela Medida Provisória n. 339, de 28/12/2006 e convertida na Lei n. 11.494, de 20/06/2007.

cada unidade federativa no financiamento da educação, é inegável que o fundo tenha sido um avanço na direção da materialização do texto (SENA, 2011).

Na tentativa de equalizar os investimentos em educação, o FUNDEB ampliou a participação de recursos da União nas unidades subnacionais, no período de 2002 a 2010. Em 2002, o FUNDEF aplicou o montante de R\$ 700 milhões em educação. Já em 2010, com o FUNDEB, foram investidos cerca de R\$ 7,6 bilhões – um crescimento de mais de 10 vezes. (BRASIL, 2010, p.132).

A ampliação do Fundo para as etapas da educação infantil garantiu significativos avanços. O Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escola Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), criado em 2007, proporcionou assistência financeira da União aos municípios e ao Distrito Federal para a aquisição de equipamentos e mobiliários, além da construção de creches e pré-escolas. Até 2010, o Programa havia realizado o convênio para a construção de mais de duas mil unidades de educação infantil.

A educação fundamental também foi fortalecida com o FUNDEB, que viabilizou a ampliação dessa etapa de ensino de oito para nove anos e a universalização do atendimento. Foram estendidas ao ensino médio ações que antes atingiam apenas a educação fundamental, como o Programa Nacional do Livro Didático, o Programa Nacional de Bibliotecas Escolares, o Transporte Escolar e a Alimentação Escolar.

No período de 2003 a 2010, houve um reajuste de 131% do valor *per capita*/dia na alimentação escolar. Em 2007, foi criado o Programa Caminho na Escola, com o objetivo de prestar assistência financeira aos entes subnacionais na aquisição de veículos escolares para a educação básica, com o consequente aumento de 2.391 para 10.866 veículos em 2010. (BRASIL, 2010)

Portanto, o FUNDEB proporcionou maior equalização e cooperação federativa dos recursos financeiros. Longe de resolver os problemas de desigualdades na federação brasileira, que vão além da aprovação do fundo, ele respondeu, em parte, às exigências de maior equalização federativa na área educacional.

Ainda no campo do financiamento educacional, o orçamento do MEC em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) saltou de 3,9% em 2002 para 5% em 2009. Em termos reais, passou de R\$ 27,2 bilhões em 2003 para 65,2 bilhões em 2010. O orçamento do Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou de R\$ 9,02 bilhões em 2003 para R\$ 27,5 bilhões em 2010, ou seja, triplicou. (BRASIL, 2010, p. 131- 132). Além disso, a aprovação da

Emenda Constitucional 53, de 2006, que instituiu o FUNDEB, significou um avanço no que se refere à valorização da carreira docente na Educação Básica (EB), uma vez que estabeleceu o Piso Nacional para o Magistério da rede pública.

No segundo mandato, o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2007, juntamente com o Plano de Metas Todos Pela Educação e o Plano de Ações Articuladas (PAR), tornou-se a agenda pela qual o governo federal realizou o planejamento educacional de nível básico. O PDE foi uma tentativa do governo federal de estabelecer convênio de colaboração com os entes subnacionais e as Instituições Públicas de Educação Superior, ou seja, um regime de colaboração que propiciasse o desenvolvimento prioritário na educação básica.

O PDE constitui-se de uma reunião de vários programas independentes, mais de quarenta, desenvolvidos no âmbito do MEC. Essas ações, apesar de tentarem restabelecer o protagonismo local por meio de políticas educacionais descentralizadas, focadas em um público alvo específico e implementadas em nível municipal, detiveram um alto grau de centralização. Isso porque a decisão e o desenho partiram do governo federal, que restringiu a participação das unidades subnacionais na construção de estratégias de execução. Ressalta-se que, em 2008, todos os municípios da federação brasileira aderiram ao Plano de Metas Todos pela Educação e ao PAR.

Foi criado, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que se tornou uma referência para medir a qualidade da Educação Básica. A partir desses indicadores e por meio da elaboração do PAR, o MEC ofereceu apoio técnico e financeiro aos municípios. Para a elaboração do PAR, as unidades subnacionais utilizam o módulo no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC). Com essa ferramenta, o ente federado empreende um diagnóstico da situação educacional local, a partir de quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Com base na análise de cada plano, gera-se um Termo de Cooperação Técnica entre o MEC e o município, no qual estão anotados os programas que serão implementados com a assistência técnica do MEC.

Com o PAR, o governo federal definiu metas bianuais para cada rede escolar dos municípios até 2022. Assim, os sistemas municipais, estaduais e federal de ensino passaram a ter metas para atingir, determinadas pelo IDEB. Embora o PAR tenha favorecido a indução da agenda política educacional da União, foi um importante instrumento na tentativa de correção

das assimetrias federativas na educação. A coordenação federativa do governo federal em um país marcado por uma grande desigualdade econômica, político/administrativa e técnico operacional pode se constituir em um caminho favorável na garantia do direito à educação. De acordo com Oliveira (2009, p. 207), durante o governo de Lula

[...] houve iniciativas importantes do ponto de vista de políticas regulares de educação no sentido de buscar recuperar o papel protagonista do Estado federal como promotor de políticas para o setor, bem como de tentativas de correção de distorções naturais de um país com as dimensões do Brasil e com suas diferenças regionais. Sabe-se que o processo de descentralização ocorrido na década passada trouxe ganhos e perdas. Não se trata mais de um esforço de recentralização no sentido de uma contra-reforma, mas desequilíbrios provocados precisam ser corrigidos.

Além da centralização decisória, o PDE contribui para avanços significativos no que diz respeito às relações federativas no campo educacional, uma vez que suas ações eram implementadas em regime de colaboração entre os entes federativos. Por meio da adesão ao PAR, os municípios recebiam a cooperação técnica e financeira da União para o atendimento de suas demandas. Para a maioria dos municípios brasileiros, o PAR representou um avanço no campo do planejamento educacional e na implementação de ações concretas para a superação das suas deficiências técnicas e administrativas.

Assim, o PDE assegurou um novo padrão de relacionamento entre a União e os entes subnacionais. Por meio de um instrumento jurídico consubstanciado em um plano de metas concretas, buscou-se garantir a sustentabilidade e a continuidade das ações. O PAR identificou as demandas para as ações do MEC e organizou a chegada de vários programas federais às unidades subnacionais. A esse novo padrão das relações federativas na educação, dá-se o nome de regime de colaboração induzido, uma vez que reconheceu o compromisso de colaboração entre os entes federativos, a partir da agenda da União.

O capítulo 2 retoma o assunto sobre o federalismo e as políticas educacionais no governo Lula. Também traz uma discussão mais focada nas relações federativas expressas por meio do PDE, do Plano de Metas Todos Pela Educação e do PAR, que se constituíram como elemento central no planejamento educacional no Brasil e afetaram diretamente a dinâmica federativa no campo educacional.

## CAPÍTULO 2 - A FEDERAÇÃO CENTRALIZADA: O REGIME DE COLABORAÇÃO

O objetivo deste capítulo é analisar a relação entre federalismo e educação no Brasil e situar as políticas educacionais dentro da dinâmica federativa. Trata, então, das seguintes questões: primeiro, uma breve conceituação do federalismo e das características da federação brasileira pós CF/1988; segundo, as formas de cooperação interfederativa do federalismo brasileiro; no final do capítulo, o regime de colaboração na área educacional.

No pós-1990, a federação brasileira sofreu uma série de mudanças que afetaram diretamente as relações intergovernamentais. A centralização normativa, fiscal e a capacidade operacional da União conferiram-lhe um poder de indução que lhe permitiu produzir uma agenda de políticas nas unidades subnacionais. No campo das políticas educacionais, a colaboração se materializou por meio de programas induzidos pelo governo federal.

### 2.1 O CONCEITO DE FEDERALISMO

O federalismo é uma das formas de organização do território nacional. Sua espinha dorsal é a autonomia dos entes e a sua congregação em torno de uma constituição que assegure, ao mesmo tempo, a união nacional e a autonomia administrativa, econômica e política de cada unidade subnacional. Dallari (2009 p. 255) salienta que os estados “são federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo”. Bonavides (2010, p.200) revela uma fisionomia da federação no que se refere à sua essência jurídica

[...] “há federação onde a tutela constitucional garante a autonomia dos Estados, onde estes participam de competência constitucional própria, onde a constituição não se reforma sem a audiência e o consentimento dos Estados-membros, onde, por último, acima da vontade dos componentes da organização política, paira uma instância judiciária superior, tribunal supremo, com poderes para dirimir conflitos porventura suscitados entre a União e os referidos Estados.

Dallari (2009 p. 258-260 grifo do autor) caracteriza o Estado federal com os seguintes elementos

*A união faz nascer um novo Estado e, concomitante, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados. [...]. A base jurídica do Estado Federal é uma Constituição, não um tratado. [...]. Na federação não existe*

*direito de secessão. [...] No Estado Federal as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências. [...] A cada esfera de competência se atribui renda própria. [...] O poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas. [...] Os cidadãos do Estado que adere a federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior. [...].*

Os estados federais surgem por segregação ou agregação. Diz-se que o federalismo é formado por agregação quando estados independentes organizados constitucionalmente se unem para formar um novo e único Estado, renunciando à sua soberania para transformar-se em estados-membros, tal como nos Estados Unidos da América (EUA), em 1789<sup>53</sup>. O federalismo por segregação surge do dismantelamento de um Estado Unitário, como no caso do Brasil. (CHAGAS, 2009, p. 59). Para Abrucio (2013, p. 14), as federações derivam de duas condições

[...] Uma é a existência de heterogeneidades que dividem e criam conflitos específicos numa determinada nação, que podem ser de cunho territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), étnico, linguístico, socioeconômico (desigualdades regionais), cultural e político (diferenças no processo de formação das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas). [...]. Outra condição federalista é a existência de um discurso e de uma prática de defensores da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial num país marcado por heterogeneidades. [...]

O federalismo figura-se em diversos contextos e formas e difere-se quanto à composição social, econômica e institucional. Os arranjos internos das federações variam bastante. Algumas são mais centralizadas, enquanto outras contêm intenso grau de descentralização. Algumas assumem o parlamentarismo como sistema de governo e outras, o presidencialismo com instituições congressuais. Não existe apenas um único modelo de federalismo que seja apropriado a todas as circunstâncias, pois “cada federação é única”. As federações surgiram em diferentes momentos históricos, por razões e diversas circunstâncias particulares. (ANDERSON, 2009, p. 17-18).

Para Costa (2010), federalismo e federação são fenômenos diferentes, mas intimamente ligados. Federação refere-se a um território organizado legalmente, sob uma Constituição federalista, que reconhece mais de uma instância de poder com graus diferenciados de autonomia. O federalismo faz referência a um princípio de organização

---

<sup>53</sup>O primeiro Estado federal teve origem na América do Norte. Em 1776, aconteceu a revolução das 13 colônias da Inglaterra, que conquistaram as suas independências e reuniram-se em 1781 em uma confederação denominada de Confederação dos Novos Estados. A existência dessa confederação logo mostrou sua fragilidade na garantia da unidade nacional, pois suas atribuições eram restritas e os Estados não estavam obrigados a aderir às deliberações do senado. Os federalistas americanos propuseram uma solução pactuada, estabelecida em convenção, que mantivesse a autonomia dos Estados e garantisse a unidade nacional, um Estado soberano, mas não unitário, uma federação.

política que rege as relações intergovernamentais, que podem ser assim classificadas: a) orientação centralizadora; b) orientação descentralizadora; e c) as que propõem um balanço entre centralização e descentralização.

As federações de orientação centralizadora pressupõem a ampla capacidade do governo central de interferir nas unidades subnacionais, seja no âmbito jurisdicional, político ou fiscal, além de maiores atribuições no âmbito das divisões de competências. As de orientação descentralizadora preveem a extensa autonomia jurisdicional, política/administrativa e fiscal das unidades subnacionais em âmbitos vertical e horizontal, bem como a divisão compartimentalizada de competências. As que propõem um balanço entre centralização e descentralização buscam o maior equilíbrio fiscal, normativo e político entre os entes que a compõem, uma espécie de simetria federativa e a cooperação no campo das competências.

Há muitas federações no mundo, com sistemas federativos variados e flexíveis, que funcionam segundo suas próprias dinâmicas, com graus diferentes de autonomias dos governos subnacionais em relação ao governo federal. A relação entre os entes federados é dirigida por mecanismos institucionais que podem favorecer a competição ou a colaboração.

Assim sendo, cada federação é regida por princípios e mecanismos próprios, que condicionam as relações intergovernamentais. Embora haja divergências entre os estudiosos que analisam a temática, no que diz respeito aos princípios ou horizontes normativos pelo qual se desenvolveram as mais variadas federações, Costa (2010a, p. 731, grifo do autor) cita alguns elementos da “ideologia federalista”

- 1) O princípio *contratual ou associativo*: segundo o qual todo o poder legítimo só pode ser resultado de pactos, convenções, associações ou contratos entre indivíduos ou comunidades (políticas) autônomas. [...].
- 2) O princípio do *pluralismo políticos*: segundo o qual a existência de duas ou mais comunidades políticas autônomas (mas não soberanas) dentro de um mesmo estado constitui uma maior garantia para a liberdade e, portanto, para a busca da igualdade;
- 3) O *princípio de subsidiariedade*: segundo o qual a responsabilidade pelas decisões e ações coletivas dentro de uma comunidade política pertence a todos os que serão (potencialmente) afetados por elas[...].
- 4) O *princípio de equidade federativa*: segundo o qual todos os membros federados têm direitos, na medida em que cumpram seus deveres, a todo o auxílio necessário para garantir padrões mínimos de existência [...].

Sob esses horizontes normativos, as mais variadas formas de federações procuraram organizar seus territórios e desenvolver suas experiências. O que se pode afirmar, a partir desses princípios, é que a tendência dos estados federais é a redistribuição de poder,

de recursos fiscais, jurisdicionais, administrativos e de competências entre os entes que o compõem.

Essa maneira de organizar o Estado traz a sua própria dinâmica. Diferentemente do Estado unitário, exige um compartilhamento de poder ou do processo decisório no país. Isso significa que, na elaboração e execução de políticas públicas conjuntas, pode haver o envolvimento de mais de uma jurisdição, fazendo-se necessária a negociação entre os entes federados o que, por sua vez, torna a decisão política mais complexa. Nesse jogo federativo, as regras constitucionais e a autonomia financeira e político-administrativa são fatores essenciais para desvendar as tramas do processo. Conforme Abrucio (2010, p. 42)

Não há uma fórmula única que oriente as federações. Os países federativos têm heterogeneidades e trajetórias históricas diferentes, de modo que as soluções precisam se adequar a tais especificidades. Todavia, quatro elementos são essenciais para o sucesso desta forma de Estado. O primeiro é a compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes, o que supõe a existência de pelo menos dois níveis de governo autônomos e a necessidade de cooperação intergovernamental e de ações voltadas à integração nacional. Em segundo lugar, é preciso garantir os direitos federativos, por intermédio da Constituição e de sua interpretação – normalmente feita por cortes constitucionais –, além de ter como objetivo a garantia da diversidade sociocultural e/ou da redução das assimetrias socioeconômicas entre as esferas governamentais. Devem-se também instituir arenas institucionais que garantam aos pactuantes (governo federal e governos subnacionais) três coisas: sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e, em muitas ocasiões, decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental. Por fim, dado que vários dos problemas de ação coletiva não podem ser resolvidos por apenas um nível de governo, as políticas públicas têm de ser montadas com vistas em garantir a coordenação entre todos os atores territoriais.

O funcionamento de uma federação depende de instituições básicas que certifiquem os direitos originários dos pactuantes, tais como a Constituição Federal, a Corte Constitucional e a representação política por meio do bicameralismo. Mas as relações intergovernamentais que conferem motricidade à dinâmica federativa são componentes cruciais para a compreensão do funcionamento dos sistemas federais, uma vez que os entes federativos detêm autonomia constitucional e precisam de interdependência nas ações conjuntas.

A questão da organização político/territorial tornou-se central para o funcionamento das democracias contemporâneas. Segundo Abrucio (2013 p. 11-12), isso se deu por dois motivos: o primeiro diz respeito ao grau de participação dos cidadãos no processo de decisão política; o segundo, ao crescimento e à complexificação das funções

públicas, que ocasionaram uma maior descentralização das atividades e o consequente aumento das instituições democráticas. Juntamente a esse processo, cresce a necessidade de se montarem arenas de discussão e deliberação de questões intergovernamentais afetando, assim, a produção de políticas públicas, principalmente nas federações.

O impacto da organização territorial federativa sobre a produção das políticas públicas depende dos arranjos intergovernamentais da Constituição de cada estado, das regras de funcionamento específico da política analisada e das relações intergovernamentais expressas na dinâmica própria de cada federação. Especifica-se, a seguir, o caso brasileiro.

## 2.2 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA

A partir de 1889, o Brasil adotou a forma federativa para a organização do seu território. Desde então, o país conviveu com vários arranjos federativos, uns mais centralizados, outros descentralizados. A literatura brasileira sobre o federalismo refere-se a esse movimento de centralização e descentralização como próprio da história federalista brasileira e fruto de cada momento político e econômico que o país atravessou. Costa (2010, p. 738-739) menciona o desafio que o Brasil enfrentava quando se optou pela República Federativa:

Transformar um imenso e desarticulado território, dominado por oligarquias regionais, cujo impulso isolacionista – e não o desejo de autonomia – fora sufocado durante mais de 40 anos pelo regime monárquico centralizador, numa nação minimamente integrada econômica e politicamente sob os fundamentos de um regime fragilmente representativo. Mas, ao contrário da experiência norte-americana, o impulso democratizante não estava nos governos locais, e sim numa pequena parcela das elites nacionais – representadas por figuras como Tavares Bastos, Joaquim Nabuco e Rui Barbosa –, que se contrapunham à outra parte das elites nacionais que consideravam impossível desenvolver um Estado nacional forte e modernizador delegando poderes substantivos às elites regionais – representavam a corrente “autoritária” e centralizadora homens como o Visconde de Uruguai, Alberto Torres e Oliveira Viana. Toda a nossa história republicana se resume na dificuldade de nossas elites políticas em resolver o conflito aparentemente inconciliável entre a construção de um Estado nacional forte e modernizante e a consolidação do regime representativo e democrático. É compreensível que ao longo desse processo, o experimento federalista tenha sido sufocado, deformado e fartamente manipulado pelas elites políticas, seja atribuindo-lhe a responsabilidade pelo caráter privatista e autoritário dos governos estaduais e municipais, seja tomando-o como panaceia para todos os males da centralização.

Desde a proclamação da República Federativa do Brasil, o país produziu seis arranjos federativos, expressos nas Constituições Federais de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e a atual, de 1988. O formato e as regras federativas expressas nessas constituições acabavam por reger a dinâmica federativa própria de cada momento histórico. Outros fatores, tais como a economia política, a autonomia administrativa operacional, a cultura política, os interesses da classe dominante brasileira e internacional afetam diretamente a dinâmica das relações intergovernamentais e, conseqüentemente, a implementação de políticas públicas. Vale ressaltar, aqui, o alerta lembrado por Sousa (2005, p. 106), de que a compreensão do funcionamento de sistemas federais não se dá apenas pelo estudo da estrutura constitucional, mas sim pelas estruturas reais do poder econômico e pelas forças e práticas políticas internas e externas.

A primeira fase do federalismo brasileiro (1891-1934) resultou do que a literatura chama de “federalismo oligárquico”, cuja principal característica foi a autonomia dos entes subnacionais dominados pelo latifúndio e pela exportação agrícola de poucos estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. O predomínio de estados com maior poder econômico perpetuou uma situação de desigualdade entre os estados. O pacto federativo baseava-se numa conciliação que salvaguardava a supremacia das oligarquias estaduais, tanto no governo federal como nos governos estaduais. (ABRUCIO, 1998)

A educação na República Velha deu continuidade ao modelo imperial de dualidade do ensino<sup>54</sup> e concedeu mais autonomia aos governos subnacionais. O governo central manteve a responsabilidade pela educação superior no país e a educação primária e secundária no Distrito Federal. A constituição de 1891 deixou a cargo dos governos estaduais a oferta do ensino primário, inclusive a definição sobre a sua obrigatoriedade e gratuidade. Com a assimetria entre os entes subnacionais e o contexto do federalismo oligárquico houve, por parte de alguns governos, o quase abandono da política educacional, aumentando ainda mais as desigualdades regionais na federação. (ABRUCIO, 2010, p. 53-54).

A CF/1934 trouxe uma redução da competência dos estados e a tonificação da autonomia municipal. O texto constitucional era carregado de um perfil social derivado da Constituição alemã de Weimar. Houve um enfraquecimento do setor cafeeiro e um fortalecimento do governo central pós-revolução de 1930 que levou Getúlio Vargas ao Poder. Régis (2009, p. 10) narra: [...] “Getúlio Vargas estava determinado a industrializar o país. Seu

---

<sup>54</sup>O Brasil Império deu primazia a educação superior para a formação das elites, e delegou às províncias a responsabilidade pela educação primária.

principal objetivo foi promover o capitalismo nacional, o que reduziria a dependência nos mercados estrangeiros”.

No governo de Vargas não houve autonomia política dos estados e nem crescimento nacional. Os investimentos favoreceram apenas alguns estados e a assimetria tornou-se mais evidente, ou seja, acirrou-se a existência de regiões muito ricas e outras muito pobres. Esse processo de centralização autoritária culminou em 1937, com o Estado Novo, com a consequente perda da ideia de federação descentralizada. A CF/1937 alicerçou a garantia dos direitos trabalhistas, reformulou a relação Estado/Sociedade Civil e teceu o elo final de sustentação do governo Vargas, a saber: os militares, as elites urbanas (industrial) e a população (setores da classe trabalhadora).

Vargas criou uma pasta ministerial para a área da Educação, o Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública, que fez com que o governo central se tornasse mais robusto, no plano normativo. Não se conseguiu, entretanto, alterar a realidade educacional nos estados e municípios e nem romper com a estrutura dual das redes de ensino. Com o enfraquecimento dos governos estaduais, devido ao centralismo do governo autoritário de Vargas, que quase extinguiu a federação, o ensino primário sofreu mais um golpe, o que obstaculizou as mudanças expressivas nos primeiros níveis de ensino. (ABRUCIO, 2010, p. 54-55).

No período de 1946 a 1964, a federação brasileira viveu seu momento de maior dinamismo e agitação. A defesa por descentralização ganhou força juntamente com a ideia de “federalismo cooperativo”. O movimento em torno do municipalismo se fortalecia, inclusive no campo educacional. Buscava-se uma configuração de “federalismo tridimensional”, com maior autonomia dos municípios frente aos estados e melhor distribuição de renda, mais favorável aos municípios. Iniciou-se uma campanha municipalista e vários congressos foram organizados, para articular as suas reivindicações. Segundo Araújo (2005, p. 169)

Nessas reivindicações, ficava clara a idéia de um regime de colaboração entre as três esferas de administração na organização e execução dos serviços públicos, e de uma alteração no regime federativo do país, com nova atribuição de rendas e competências que incluíam as demandas do movimento municipalista por maior autonomia, com condições técnicas e financeiras. [...].

No plano da Educacional, as requisições por municipalização não obtiveram o resultado esperado. Araújo (2005, p. 221) ressalta que a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases Nacionais (LDB) em 1961. [...] “não expressou os apelos do movimento municipalista

no sentido da consolidação de sistemas de ensino de bases locais”. Para Abrucio (2010 p. 56), “[...] o arremedo de federalismo corporativo serviu mais para reduzir intervenções centralizadoras que retirassem a autonomia dos governos subnacionais, do que para aumentar a colaboração intergovernamental com vistas à expansão da educação no Brasil. [...]”

Com o golpe civil/militar de 1964, o movimento de descentralização perdeu força e a dinâmica da centralização passou a reger a federação. A constituição de 1967 alargou as possibilidades de intervenção da União nos estados e municípios que estabelecessem políticas contrárias às diretrizes nacionais e à “segurança nacional”. O governo central passou a interferir, inclusive, na nomeação dos governadores e dos prefeitos municipais e também instituiu uma grande centralização tributária, constituindo uma grave restrição ao federalismo.

A educação também foi afetada por essa dinâmica federativa, mas a marca histórica do dualismo de redes continuou presente. O governo federal, no que diz respeito a educação superior, dilatou a oferta de cursos públicos e incentivou o setor privado, além de inaugurar um sistema de pós-graduação. Quanto à organização da educação básica, o governo federal instituiu o ensino primário com extensão de oito anos de estudos e o designou à responsabilidade dos estados. No ensino de segundo grau, criou vários cursos técnicos, que não foram ao encontro do resultado anunciado pelo regime.

A Lei 5692/1971 reorganizou o ensino brasileiro e implantou um modelo descentralizador de cunho municipalista. Essa estratégia foi utilizada pela União para minar os governos subnacionais, pois dependiam de transferência de recursos do governo central para a execução de programas e políticas educacionais; quem aceitasse o auxílio, deveria se conformar com o modelo tecnocrata introduzido pelo MEC. Isto resultou em perda de autonomia dos entes subnacionais, em barganhas federativas e arranjos clientelistas, que favoreciam os interesses do regime militar.

No campo do financiamento, Martins (2011, p. 109) declara: “O regime militar suprimiu a vinculação de recursos nas esferas federal e estadual e recentralizou ao máximo as relações federativas”. Abrucio (2010, p. 58), em termos da relação educação e federalismo no período, conclui

O balanço final da relação entre educação e federalismo no regime militar revela que a expansão dos serviços e dos temas de atuação foi feita sob novas bases políticas, administrativas e financeiras, por uma forte centralização no plano federal, que se revestia, paradoxalmente, de características tecnocráticas e clientelistas na implementação desconcentrada

da política no plano subnacional. Do ponto de vista federativo não se logrou uma combinação adequada entre nacionalização e descentralização.

Com o esgotamento do modelo de desenvolvimento instaurado pelos militares, os clamores por redemocratização e descentralização avolumaram-se. Em 1987, deu-se início à construção de uma nova Constituição. Os princípios que nortearam a constituinte de 1987 estavam ligados às seguintes questões: descentralização tributária; limitação do poder do governo federal nas questões ligadas à área orçamentária; arrecadação dos estados e municípios; e o debate a respeito da questão tridimensional da federação.

O processo de redemocratização contou, também, com a organização popular, que saiu às ruas exigindo as eleições diretas (Diretas Já). Ocorreu uma reorganização dos movimentos sociais, que repercutiu diretamente na elaboração da CF/1988, no tocante aos direitos sociais. A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi o ponto mais alto da descentralização política e fiscal e avigoreou a crescente predominância dos interesses dos governos estaduais e municipais.

### 2.2.1 O federalismo brasileiro pós CF/1988

Após a Constituição Federal de 1988, considerada por alguns pesquisadores a mais descentralizada do mundo, os estudos sobre o federalismo brasileiro, advindos dessa corrente interpretativa, têm apontado para um momento de descentralização. Arretche (2012, p. 15), na contramão desta literatura, opina: “[...] O processo de construção do estado nacional operou no sentido da centralização da autoridade política”. A autora ainda ressalta que a Constituição Federal de 1988 facilitou a centralização de decisão nas mãos do governo federal e que o Estado federativo brasileiro produziu um efeito centrípeto na produção de políticas públicas, ou seja, o poder de decisão sobre a condução de políticas de cunho nacional está concentrado nas mãos da União.

[...] a supremacia da União tem raízes sólidas no processo de construção do estado-nação brasileiro. A constituição de 1988 não foi exceção a essa tradição. Apesar de sua decisão em favor da descentralização da *execução* das políticas, os constituintes preservaram ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União. O artigo 21, que lista as competências legislativas da União, tem 25 incisos e inclui políticas executadas pelos governos subnacionais, nessas áreas tanto a União quanto as unidades constituintes podem iniciar legislação, mas as normas das primeiras prevalecem sobre as últimas. O artigo 22 lista as áreas de competência legislativa exclusiva da União, nas quais portanto, as unidades constituintes

estão interdidadas de legislar. Tem 29 incisos, incluindo políticas executadas por estados e municípios. O artigo 24 lista as áreas de competências concorrentes, em que estados, municípios e a União podem legislar. Tem apenas 16 incisos. O artigo 25 estabelece que os poderes legislativos residuais são dos estados. Entretanto, dada a amplitude jurisdicional da União, esse resíduo tende a ser praticamente inexistente. Exceto para a criação de áreas metropolitanas e na segurança pública, nenhuma área de política é de exclusividade legislativa dos estados. (ARRETCHE, 2012, p. 16, grifo da autora).

A CF/1988 descentralizou a operacionalização das políticas públicas, mas não o formato e a decisão. O governo federal pode praticamente iniciar legislação em qualquer área das políticas públicas. Portanto, a União exerce grande influência na produção da agenda de políticas nas unidades subnacionais e no modo como as políticas descentralizadas são executadas. Sousa (2005 p. 111) enfatiza

Desde a promulgação da Constituição de 1988, outorgar o rótulo de centralizado ou descentralizado ao federalismo brasileiro parece não dar conta da sua atual complexidade. A federação tem sido marcada por políticas federais que se impõem sobre às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Congresso Nacional e por limitações na capacidade de legislar sobre políticas próprias – esta última também estrangida por decisões do poder judiciário. [...]

Em tese, embora os entes federativos tenham autonomia para aderir ou não à agenda de políticas proposta pelo governo federal, em sua maioria não retêm grandes capacidades financeiras, operacionais e políticas para impor suas próprias agendas, e acabam por ceder às induções da União. Segundo Arretche (2012, p. 20): “A normatização e supervisão federais bem como o papel redistributivo da União são componentes indispensáveis das dinâmicas políticas locais”.

A cooperação da União na área educacional, especificamente na educação básica, operacionaliza-se por meio da função redistributiva, supletiva e técnico/financeira. A capacidade financeira do governo central propiciou-lhe instrumentalizar diversos programas governamentais no campo educacional, com a justificativa de cooperação técnica e financeira. O alto grau de flexibilidade ou desvinculação de suas receitas conferiu ao governo federal alto poder de indução em relação à implementação de políticas educacionais junto às unidades subnacionais.

Na tabela 4, visualiza-se o total dos gastos ou despesas discricionárias<sup>55</sup> do executivo federal no campo das políticas sociais, especificamente na educação. nos anos de

---

<sup>55</sup>São aquelas que concedem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e

2004 a 2014. Vale lembrar que as despesas discricionárias não incluem os repasses obrigatórios previstos na CF/1988 ou em leis complementares.

**Tabela 4 - Gastos do executivo federal (despesas discricionárias) no campo das políticas sociais no período de 2004 a 2014**

Ano	Total Geral	Educação	Percentual
2004	44.104.404.536	6.242.598.416	14,2%
2005	50.379.295.889	7.810.286.144	15,5%
2006	58.264.737.945	8.927.603.499	15,3%
2007	68.016.193.771	11.174.252.673	16,4%
2008	74.297.376.362	12.252.991.997	16,5%
2009	86.855.046.306	15.854.724.476	18,3%
2010	98.827.254.277	22.498.656.818	22,8%
2011	115.282.550.681	25.614.065.440	22,2%
2012	137.850.388.573	34.972.013.541	25,4%
2013	151.142.813.248	38.325.968.696	25,4%
2014	164.330.139.180	40.857.500.532	24,9%

**Fonte:** (BRASIL, 2015).

As despesas discricionárias do executivo federal no campo das políticas sociais amplificaram-se consideravelmente no período descrito. Por terem um caráter discricionário, ou seja, como não estão fixadas rigorosamente no orçamento ou em repasses constitucionais, asseguram ao governo central maior autonomia na aplicação dos recursos para a manutenção de suas ações e programas. Isso, por sua vez, revigora as iniciativas da União e dilata o seu poder de indução frente às unidades subnacionais.

Cavalcanti (2017, p. 25), quanto à assistência técnica e financeira do governo federal nos diversos programas instrumentalizados pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) nas unidades subnacionais, conclui

A análise mostra ainda que são os Programas de Assistência Voluntária, sobre os quais o MEC possui discricionariedade, que mais introduzem a lógica da política educacional esboçada pelo MEC/FNDE. Isto fica evidente pela diversificação e complementariedade dos programas que abarcam um amplo leque de níveis, modalidades, áreas e dimensões da educação básica, tais como educação infantil, EJA, educação especial, infraestrutura, currículo, formação de professores e muitos outros temas.

No campo educacional, os investimentos cresceram mais de seis vezes, se compararmos os anos de 2004 e 2014. Esse aporte financeiro indica um aumento no raio de ações do governo federal implementadas no campo das políticas sociais/educacionais. O poder econômico do governo federal, aliado à ampla capacidade jurisdicional no campo das políticas sociais, favorece a imposição de uma agenda governamental centralizada.

As estratégias de indução do governo federal para atrair a adesão das unidades subnacionais na implementação de políticas conjuntas incorporam parte das demandas locais e o oferecimento de apoio técnico e financeiro, além de ter a seu favor mecanismos institucionais na legislação. Tais mecanismos permitem ao governo federal centralizar a decisão e a elaboração das políticas e descentralizar a sua execução, além de limitar a autonomia dos governos locais quanto à decisão sobre suas próprias atividades e gastos. Na realidade, o governo federal utiliza da sua ampla capacidade normativa e do seu poder de gasto para induzir os governos locais a adotarem as suas políticas e programas. Para Arretche (2012, p. 146),

[...] o estado federativo brasileiro dotou a União de autoridade normativa e capacidade de gasto que lhe permite afetar decisivamente a agenda dos governos subnacionais, a despeito da descentralização política, fiscal e de competências adotada a partir da Constituição de 1988. [...].

Descentralização fiscal e de competência não é igual a autonomia para tomar decisões sobre as políticas e os gastos públicos necessários à sua implementação. Tal autonomia pode ser limitada pela regulação federal e, portanto, pautar o campo das relações intergovernamentais verticais. Isso significa que, nem sempre, descentralização é igual a mais democratização.

### 2.2.2 A cooperação na federação brasileira pós-CF/1988

A Constituição Federal de 1988 originou-se no combate à centralização vivenciada no regime militar (1964-1985). Esse novo federalismo foi o resultado de forças democráticas e de grupos regionais tradicionais (políticos e classe dominante regional/local) que defendiam a descentralização de viés municipalista e buscavam o enfraquecimento do governo federal para se fortalecer.

A defesa da descentralização com viés municipalista produziu um federalismo centrífugo, de caráter compartimentalizado. Mas, ao mesmo tempo, a Carta Constitucional no

artigo 23, elegeu o federalismo cooperativo para a implementação de políticas públicas, visando à maior equalização na prestação de serviços públicos, dada a enorme desigualdade da federação brasileira. No campo educacional, o artigo 211 consagrou o regime de colaboração entre os entes federados, para a garantia do direito à educação. Além disso, atribuiu à União o papel de normatizar, redistribuir recursos e induzir o processo de implementação de políticas públicas.

É importante ressaltar que a redemocratização e a descentralização municipalista e estadualista necessariamente não significaram o esvaziamento do poder da União, embora em um primeiro momento (1988-1995) essa tenha sido a tônica do federalismo pós-redemocratização. A Carta Constitucional de 1988 conservou, no nível central, poderes vultosos, tais como: a) a maior parte das competências legislativas, principalmente no que diz respeito às políticas públicas; b) uma burocracia forte e de melhor qualidade, se comparada às unidades subnacionais; e c) um forte poder de barganha, fruto da sua capacidade financeira e normativa.

No período de 1988 a 1994, a União, mesmo amparada na carta constitucional que acolheu o federalismo cooperativo, não logrou sucesso nas estratégias de cooperação e coordenação federativa das políticas públicas. O que predominou foi o federalismo fragmentário e compartimentalizado – cada jurisdição preocupava-se apenas consigo mesma, o que, por sua vez, tomou a forma de um grande obstáculo para a cooperação. Vale lembrar que o comportamento individualista não cooperativo atingiu não somente os municípios, mas também os estados, ou seja, no período indicado, predominou o federalismo estadualista e predatório. O modelo descentralizador, em um primeiro momento, adotado no início da redemocratização, trouxe maior autonomia aos municípios. Muitos deles, no entanto, não possuíam condição financeira, administrativa e política para usufruir de tal condição. Para Abrucio e Sano (2013, p. 93)

A descentralização produziu, inegavelmente, resultados positivos ao país. Isso pode ser aferido pelas inovações administrativas feita no plano local, que depois foram incorporadas por outros governos – inclusive o federal, como no caso do Bolsa Família –; pela redução de gargalos de ineficiência gerados pela excessiva centralização; e pela pressão por maior democratização no nível municipal. [...]. A inexorabilidade de uma descentralização que confere poder e autonomia aos municípios não significa que o modelo descentralizador adotado nas origens da redemocratização estivesse imune a problemas. Seus resultados foram bastante díspares pelo país, reproduzindo, em boa medida, a própria desigualdade que marca a Federação brasileira. Ainda mais porque, ao adotar o município como ente

federativo pleno, negligenciou-se que a desigualdade intermunicipal é até maior do que a macrorregional. [...].

Esse cenário gerou uma descentralização que atribuía às prefeituras a responsabilidade pela formulação e implementação de políticas públicas. Porém, diante das fragilidades institucionais dos municípios brasileiros, eles não corresponderam ao esperado, além do que o fenômeno reforçou o comportamento individualista na federação, constituindo-se em obstáculo para a cooperação intergovernamental.

Em meados dos anos 1990, os governos estaduais entraram em crise e iniciaram um processo de renegociação de suas dívidas com a União. Uma série de regulamentação que limitava a autonomia dos entes subnacionais foi produzida no período, reduzindo o comportamento predatório dos estados. Esse movimento provocou uma mudança no pêndulo federativo que favoreceu a União e, particularmente, o processo de descentralização das políticas sociais. O governo federal passou a induzir programas de repasse de gestão e execução de políticas antes realizada pela União. Esse processo, basicamente, teve como foco os municípios.

No que diz respeito à cooperação na federação brasileira, já no governo de Itamar Franco e posteriormente no primeiro mandato de FHC, alguns passos foram dados, mesmo que timidamente, como por exemplo o Sistema Único de Saúde (SUS), nos anos 1990<sup>56</sup>. O SUS é um modelo de política pública que respeita a questão federativa, uma vez que supõe a articulação entre os entes federados. O governo federal desempenha o papel de indutor e financiador, sem suprimir a autonomia dos entes subnacionais, que participam da elaboração e implementação da política de saúde. Para sustentar essa colaboração, o SUS é gerido por fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, a saber: o fórum bipartite, de caráter horizontal (entre o mesmo nível de governo), e o tripartite, de caráter vertical (entre esferas diferentes de governo).

Mas foi no governo de Lula (2003-2010) que as ações de coordenação e cooperação foram estimuladas e alcançaram a Assistência Social, a Seguridade Social e a Educação<sup>57</sup>. Apesar desses avanços, a literatura sobre o federalismo no Brasil aponta para a necessidade de caminhar rumo a uma maior coordenação federativa da União, que promova

---

<sup>56</sup>O SUS foi implantado de forma gradual, mas foi fundado basicamente pela Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990). Em período posterior de implementação, foi formulada uma série de regulamentações que deram corpo à política.

<sup>57</sup>Vale lembrar que a educação não dispõe de um Sistema Nacional de Educação, mas ações como o PDE e PNE sinalizam para uma visão mais sistêmica da educação e buscam, não sem limites, ampliar a colaboração na construção e implementação de políticas educacionais.

a cooperação intergovernamental, respeite a autonomia dos entes federados e a sua capacidade de negociação, além de combater a assimetria da federação<sup>58</sup>.

Abrucio e Sano (2013, p. 143) constata um avanço significativo na cooperação intergovernamental na federação, na forma de associativismo territorial<sup>59</sup>, sob diversas configurações

[...]. Neste campo, podemos destacar diversas formas, entre as quais os consórcios de direito privado e de direito público, os arranjos territoriais e intersetoriais comandados pela União, como territórios da cidadania; os comitês de bacia hidrográfica; as regiões metropolitanas e as regiões integradas de desenvolvimento (Rides); os arranjos produtivos locais; as formas de associativismo governamental.

Os autores realçam o crescimento do papel da União no processo de consorciamento, a vinculação dessas ações de cooperação a programas específicos, a baixa participação dos estados nesses consórcios e o grande número de consórcios intermunicipais. Também indicam que a descentralização tem como foco os municípios e que o governo federal, através de um processo de indução, tem fomentado a colaboração intergovernamental vertical na federação (governo federal e municípios).

Strelec e Costa (2016, p. 54) identificam, classificam e caracterizam as formas de cooperação e articulação intergovernamental no Brasil. Relacionam uma variedade de formas de cooperação e articulação que envolvem diversos atores governamentais e não governamentais que interagem de diferentes maneiras. A articulação em torno dessa cooperação pode variar entre formas mais voluntárias, que se apresentam principalmente no âmbito horizontal e local (entre municípios) e formas de cooperação mais induzidas como, por exemplo, os programas governamentais federais. Nos arranjos da articulação que envolve apenas a esfera governamental, “é possível observar, considerando a variedade das formas de articulação, uma evidente presença dos mecanismos normativos e de indução promovidos pelo governo federal, principalmente as que envolvem atores governamentais”.

Os consórcios públicos<sup>60</sup> aparecem na forma de consórcios intermunicipais, consórcios públicos dos municípios com a esfera estadual, consórcios públicos com a União e

---

<sup>58</sup> Ver: Abrucio (2005); Abrucio e Sano (2009); Franzese e Abrucio (2009); Prado (2003); Arretche (2012); Rezende e Afonso (2015); Lotta (2014), Strelec e Costa (2016).

<sup>59</sup> Trata-se da aliança, com maior ou menor grau de formalidade, entre níveis de governo, tanto no plano horizontal como no vertical. Acima de tudo, o território se torna a referência a partir da qual se organiza a política. (ABRUCIO; SANO, 2013).

<sup>60</sup> Consórcio significa, sob o ponto de vista jurídico e etimológico, a união ou a associação de dois ou mais entes da mesma natureza. (ABRUCIO ; SANO, 2013, p. 98). A lei federal que regulamenta os consórcios (LEI Nº 11.107, de 6 de abril de 2005) somente foi aprovada no governo Lula e se constituiu um marco para a

consórcios interestaduais. Os consórcios intermunicipais que ostentam maior desenvolvimento são os da área de saúde. O mesmo resultado se repete nos consórcios entre os estados e os municípios. Por fim, nos consórcios entre os municípios e a União, a educação ocupa o primeiro lugar. (ABRUCIO; SANO, 2013).

Os estudos citados<sup>61</sup> apontam para um comportamento indutivo da União no campo educacional, com a finalidade de construir cooperação entre a esfera federal e a esfera mais local de governo (os municípios). É preciso ter em mente que esse tipo de comportamento pode conduzir a um centralismo nas relações intergovernamentais na área educacional. Não obstante, por outro lado, a coordenação federativa da União pode contribuir para diminuir as desigualdades educacionais na federação.

Portanto, o dilema básico a ser enfrentado no nosso sistema federativo é a descentralização e a desigualdade federativa sintetizada por Abrucio e Sano (2013, p 143) da seguinte maneira: “Como descentralizar em um contexto no qual o município constitui uma peça-chave, considerando a necessidade de lidar com as desigualdades regionais e intermunicipais, por meio da participação indutiva e colaborativa da União e dos estados”.

O contorno federativo de políticas públicas na área social é pautado por normas constitucionais de interdependência entre os entes federados, pela ação indutora e coordenadora do governo federal. A ação da União direciona-se à produção de normas e mecanismos nacionais de coordenação intergovernamental, bem como à indução por meio do apoio financeiro e auxílio técnico, condicionando a adesão dos entes subnacionais.

O conceito de um sistema que articule as ações dos entes federados dentro de uma determinada organicidade, com finalidades nacionais, que respeite a autonomia federativa e as diferenças regionais/locais é o paradigma predominante nas estratégias de coordenação/cooperação da União. Apesar do forte poder indutor, regulamentador e financiador da União, essas ações preveem a criação de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação das políticas, a exemplo do SUS.

A partir da experiência do SUS, outras áreas foram se estruturando dentro da noção de sistema federativo, tais como a assistência social e a segurança pública. Já na

---

colaboração intergovernamental e as formas de consorciamento no Brasil. Para Strelec e Costa (2016, p.49-50), “Os consórcios públicos podem ser definidos como um instrumento de cooperação federativa, que, constituído exclusivamente entre os entes federativos (municípios, estados e União) adquire uma personalidade jurídica de direito público, permitindo sua atuação nos mais diversos setores de políticas públicas, inclusive na execução de serviços públicos [...]”

<sup>61</sup> Abrucio e Sano (2013); Strelec e Costa (2016).

educação, até o presente momento, essa tarefa está por fazer, muito embora o artigo 13º do PNE (2014-2024), amparado na emenda 59/2009, prescrevia a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) até junho de 2016.<sup>62</sup>

Na área educacional, sob a forma de colaboração redistributiva, temos como precursor o FUNDEF, no governo de FHC, e o FUNDEB, no governo de Lula. Já no governo de Itamar Franco (1992-1994) e posteriormente no de FHC, ocorreu uma série de programas induzidos pela União nas unidades subnacionais, sob a forma de cooperação intergovernamental, com a finalidade de criar parâmetros nacionais<sup>63</sup>. Tais ações e programas fazem parte da função supletiva e redistributiva da União, prevista na Carta Constitucional de 1988, e contribuíram, apesar dos obstáculos, para a cooperação na área educacional. Mas foi no governo Lula que a cooperação federativa ganhou maior sistematicidade, com a implementação do PDE/Plano de Metas, por meio do PAR.

A novidade do PDE/Plano de Metas foi reunir e coordenar uma série de programas, antes dispersos e fragmentados, por meio de um instrumento (PAR) que procurava a articulação federativa e o respeito à autonomia dos entes subnacionais, no tocante à implementação de políticas.

A despeito dos avanços na colaboração federativa na educação, não existe um regime de colaboração efetivo na área. A criação, implantação e implementação de um sistema federativo nacional de educação que articule os entes federados em ações conjuntas coordenadas é o principal desafio para a concretização da colaboração federativa na área. Nas próximas seções, avalia-se como essa colaboração/cooperação aconteceu especificamente na educação.

### 2.3 FEDERALISMO E EDUCAÇÃO

No campo educacional, as políticas públicas são compartilhadas entre os entes federativos. De acordo com a CF/1988, devem ser pautadas no regime de colaboração. Embora, na educação básica, a Carta Constitucional estabeleça o campo de prioridade dos

---

<sup>62</sup> Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados dois anos da publicação desta lei, 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. (BRASIL, 2014).

<sup>63</sup> FUNDEF; Bolsa Escola; Dinheiro Direto na Escola; FUNDESCOLA, SAEB. Ver (DURHAN, 2010).

estados, municípios e Distrito Federal, também prevê a cooperação e a participação da União na regulamentação nacional, no financiamento, planejamento e avaliação externa. O art. 211 da CF/1988 prescreve

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A cooperação intergovernamental da União expressa-se por meio da assistência técnica e financeira, bem como da função supletiva e redistributiva. No entanto, o governo central instrumentaliza múltiplos programas nas redes de educação das unidades subnacionais, sob o regime de cooperação. Esses programas trazem a marca do protagonismo da União, que estabelece as diretrizes gerais das políticas, ficando a cargo dos estados e municípios a sua operacionalização e execução.

Dentro desse processo, as relações intergovernamentais constituem-se como elemento central, pois em estados federativos, o princípio de autonomia é a espinha dorsal do sistema. Nesse caso, é preciso que o nível mais abrangente de governo interessado em implementar sua agenda conquiste a adesão dos demais.

A dinâmica das relações intergovernamentais diz respeito às conexões entre diferentes níveis de governo e é regida pelas regras constitucionais, arranjos administrativos, negociações políticas, desenho dos programas e pela conjuntura econômica federativa. Cavalcanti (2017, p. 12) assevera

As relações intergovernamentais envolvem mecanismos formais (institucionais) e informais que estabelecem processos de negociação, cooperação e coordenação entre os governos. Mecanismos formais incluem tanto o legislativo quanto as instituições e arenas do executivo (ministérios, departamentos, agências, programas governamentais). [...]. Mecanismo informais envolvem, sobretudo, os processos de comunicação e interação entres os funcionários dessas instituições – elaboradores e executores de políticas públicas – os quais, embora ocupem pouco espaço nos estudos e pesquisas, têm forte impacto nas relações que se estabelecem entre os governos, especialmente, naquelas federações onde as relações intergovernamentais são marcadas por clientelismo e poucos mecanismos de *accountability*.

As relações intergovernamentais constituem um elemento fundamental da análise das políticas públicas em um sistema federativo, especialmente no caso brasileiro, que optou, na Carta Constitucional de 1988, pelo federalismo cooperativo. Especificamente, na área educacional, as competências são compartilhadas e o regime de colaboração é a espinha

dorsal legal das relações entre os entes federativos. Cabe aqui acrescentar a consideração de Farenzena, Pergher, Schuch e Mosna (2015, p. 77) sobre a análise de políticas educacionais na federação brasileira

Dada a organização federativa na educação nacional, e a conjunção de princípios de autonomia e interdependência dos sistemas de ensino, julgamos que o exame das atribuições de cada esfera de governo, bem como a concepção de relações intergovernamentais desenhadas nas políticas, são elementos substanciais a ter em conta nos constructos de pesquisa que buscam analisar políticas públicas educacionais no Brasil. Não são os únicos, conjugam-se outros, mas compõem a base inicial para que se formulem questões e/ou problemáticas sobre a gênese, as práticas e/ou os resultados de políticas.

A garantia do direito à educação básica, no Brasil, é compartilhada pelos entes governamentais (União, estados, Distrito Federal e municípios) e está prevista na CF/1988. Esta, por sua vez, prescreve a colaboração e a cooperação como forma de atuação federativa no campo educacional. Os entes subnacionais assumem a oferta e a operacionalização da educação básica e compartilham com a União as dimensões regulamentação, financiamento, planejamento e avaliação.

Na história da República Federativa brasileira<sup>64</sup>, a dinâmica colaborativa na área educacional assumiu diversas formas. Na Primeira República, a ambiguidade e a indiferenciação caracterizaram as relações intergovernamentais no campo educacional. Assim, a esfera municipal reduzia-se a ser a mera representante da esfera estadual na realidade local, ou seja, o município incorporava o papel de representante local do poder estadual.

No período do Estado Novo, nos anos 1930 e 1940, verificou-se uma progressiva ingerência<sup>65</sup> do governo federal na realidade local, que se aprofundou nos anos 1960 e 70. Assim, a instância de governo que toma a iniciativa de convênio determina as regras de funcionamento e se submete às respectivas normas. (WERLE, 2006).

Como consequência da ingerência, surge o que Werle (2006, p. 32) denomina de permeabilidade, ou seja, [...] “um conjunto de práticas políticas administrativas que permite e favorece a penetração das intenções e práticas de umas instâncias sobre as outras. [...]”. Pela permeabilidade, as instâncias municipais aderem a programas e ações de uma esfera de

---

<sup>64</sup> Ver: Nucci (2013).

<sup>65</sup> “A ingerência é entendida como um conjunto de práticas político-administrativas de influência e intervenção, de penetração de umas das instâncias sobre as outras. A ingerência envolve concessões, negociações, omissões político-administrativas, revelando certa prevalência das instâncias que a produzem sobre as demais.” (WERLE, 2006, p. 30).

governo mais abrangente, provocando-se uma situação de subordinação e dependência. A autora analisa o percurso histórico da República brasileira no que diz respeito à colaboração no campo educacional e conclui:

Pode-se dizer que, numa perspectiva histórica, a ingerência e a permeabilidade identificadas nos relacionamentos entre as instâncias denotam relações de afastamento de uma colaboração positiva, contínua, articuladora e responsável, não fragmentária entre os entes federados. (WERLE, 2006, p. 32).

Após a CF/1988, especificamente a partir de meados dos anos 1990, houve um movimento de fortalecimento da União no campo institucional, que alterou a dinâmica das relações intergovernamentais. No campo educacional, deu-se o fortalecimento ou o ressurgimento do que Werle (2006) chama de ingerência e permeabilidade. A colaboração direcionou-se à execução de programas federais disponibilizados via MEC. Diante da fragilidade local, o órgão oferece assistência técnica e financeira, por meio dos respectivos programas, e conquista a adesão das unidades subnacionais.

O Estado federativo brasileiro é composto pela estrutura cooperativa de repartição de competências<sup>66</sup>, ou seja, dentro do arranjo federativo da CF/1988 coexistem formas de competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns entre os entes federados<sup>67</sup>. No campo educacional, as competências privativas e concorrentes são de ordem legislativa e se referem ao poder de legislar sobre a organização educacional. E as comuns são de ordem administrativa ou material; relacionam-se à execução de uma tarefa educacional, com o envolvimento de mais de uma esfera administrativa.

O quadro 2 registra o grau de competências dos entes federados em relação à Educação Básica conforme a Carta Constitucional de 1988.

---

<sup>66</sup> *Competência* é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. *Competências* são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. (SILVA, 2005, p.479).

<sup>67</sup> [...] *Exclusiva*, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21); *privativa*, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de *delegação* (art. 22 e seu parágrafo único) e de competência suplementar (art. 24 e seus parágrafos); a diferença entre a exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite suplementariedade nem delegação; *comum, cumulativa ou paralela*, reputadas expressões sinônimas, que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente (art. 23); *concorrente*, cujo conceito compreende dois elementos: 1 – possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; 2 – primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos); *suplementar*, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§ 1º a 4º). (SILVA, 2005, p. 480).

**Quadro 2- Grau de competência dos entes federados na garantia do direito à educação básica prescrita na CF/1988**

Art. CF/1988	Competência			
	União	Estados	Municípios	DF
Art. 22; XXIV – legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional.	Privativa			
Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação.	Concorrente	Concorrente		Concorrente
Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; Parágrafo único. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)	Comum	Comum	Comum	Comum
Art. 30. Compete aos Municípios: VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.	Cooperação técnica e financeira	Cooperação técnica e financeira	Prioritária	
Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.	Regime de colaboração	Regime de colaboração	Regime de colaboração	Regime de colaboração
Art. 211; § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;	Redistributiva e supletiva			
Art. 211; § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil	Cooperação técnica financeira; função Redistributiva e supletiva	Supletiva	Prioritária	
Art. 211; § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.	Cooperação técnica, financeira; função Redistributiva e supletiva	Prioritária		Prioritária
Art. 211; § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação	Regime de colaboração	Regime de colaboração	Regime de colaboração	Regime de colaboração

dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).				
Art. 214. 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 que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)	Regime de colaboração	Regime de colaboração	Regime de colaboração	Regime de colaboração

**Fonte:** Brasil (1988).

Conforme o quadro 2, o governo central tem ampla jurisdição na área educacional, uma vez que pode legislar privativamente sobre as diretrizes nacionais e interferir diretamente nas unidades subnacionais, por meio do auxílio técnico e financeiro. Embora a CF/1988 estabeleça o regime de colaboração na construção do Plano Nacional de Educação (PNE), a LDB/1996, no art. 8, prescreve como incumbência da União

- I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- II – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
- III – prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
- IV – estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que Nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
- IV – A - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação;
- V – coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
- VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;
- VII – baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
- VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino.

A atuação da União junto aos entes subnacionais na área educacional circunscreve-se à assistência técnica e financeira, à função redistributiva e supletiva, à

elaboração de diretrizes curriculares para a educação infantil, fundamental e ensino médio, à construção de normas e à avaliação dos cursos de graduação e pós-graduação. Também deve elaborar o PNE, realizar a coleta e a disseminação de informações e instituir e coordenar o processo de avaliação nacional. Embora as unidades subnacionais tenham um grau relativo de autonomia na gerência de suas redes de ensino, estão limitadas pelas normas nacionais baixadas pela União, conforme rezam os artigos 10 e 11 da LBD/1996. Cavalcanti (2017, p. 17) pondera que

Ao realizar a sua função de assistência técnica e financeira, a União não apenas transfere recursos financeiros para os demais entes, mas também regulamenta seus fins, sua forma e seus procedimentos, configurando modelos de políticas a serem implementados pelos estados e municípios. Por outro lado, a função redistributiva e supletiva da União envolve também a ação normativa, o que lhe garante a autoridade decisória sobre a regulamentação de recursos e políticas. Portanto, a regulamentação da educação básica por parte da União ocorre tanto por meio da elaboração de marcos regulatórios da política nacional de educação (planejamento, currículo, avaliação) quanto por meio dos atos normativos que disciplinam sua assistência técnica e financeira para os entes federados no campo da educação básica.

Quanto à cooperação intergovernamental, as ações federais têm se direcionado à implementação de programas propostos pelo MEC, por meio de arranjos intergovernamentais. Ainda que as unidades subnacionais tenham, em tese, autonomia para aderirem ou não a tais programas, acabam por ceder aos aliciamentos da União, pois não possuem recursos financeiros, administrativos e técnicos para cumprirem com seu dever constitucional.

Convém, aqui, enunciar uma distinção conceitual levantada por Araújo (2010, p. 238) entre coordenação e colaboração federativa

[...] enquanto a primeira se constitui em procedimento que busca resultado comum a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados, a colaboração federativa se traduz no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas.

Na prática, o regime de colaboração no campo educacional pós CF/1988 tem se configurado na execução de programas governamentais<sup>68</sup> pensados por técnicos do MEC, sem levar em conta a decisão política conjunta. Muitos dos programas propostos pela União possuem órgãos colegiados com representatividade federativa para geri-los, mas se restringem apenas às decisões operacionais e técnicas relativas ao processo de implementação. É preciso

---

<sup>68</sup>Financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: Alimentação escolar, Biblioteca na escola, Brasil Profissionalizado, Caminho da Escola, Dinheiro Direto na Escola, Formação pela Escola, Livro Didático, Plano de Ações Articuladas (PAR), Proinfância, Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo), Transporte escolar, além de fundos como o FUNDEB e o Salário Educação.

ter clareza quanto a quem tem a autoridade decisória para legislar e quem executa, para desvendar os arranjos que compõem o regime de colaboração no campo educacional.

A distinção conceitual entre quem executa (*policy-making*) e quem tem autoridade decisória para legislar (*policy decision-making*) é mais fértil para desvendar o campo das relações intergovernamentais, dos arranjos federativos e os efeitos da descentralização do que a clássica distinção entre estados federativos e unitários. O tamanho do governo central e a capacidade de indução da sua agenda de políticas dependem da sua capacidade de normatizar as políticas descentralizadas e do controle de recursos fiscais. (ARRETCHE, 2012).

O art. 211 da CF/1988 estabeleceu o regime de colaboração como espinha dorsal da organização da política educacional e designou a responsabilidade e a competência de cada ente federativo nos respectivos níveis de ensino. No art. 22, porém, apontou como competência privativa da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, o que, por si só, aparenta uma contradição.

A tipologia de federalismo educacional pretendida na Carta Constitucional parece combinar colaboração com coordenação federal, ou seja, uma espécie de colaboração induzida que tem produzido, apesar dos problemas, um avanço do protagonismo da União na produção de agenda nas unidades subnacionais e a ampliação do direito educacional na federação.

Essa configuração constitucional levou a União a exercer uma ampla função normativa, em detrimento da decisão federativa conjunta. As unidades subnacionais ficaram encarregadas pela operacionalização das decisões tomadas em organismos federais. Ainda levou o governo central a produzir uma vasta série de normas nacionais, que limitaram a autonomia das unidades subnacionais. Essas normas abrangem desde o gasto dos recursos financeiros, a formação docente, o piso salarial, a alimentação escolar, a avaliação, até a composição dos currículos.

No caso da federação brasileira, a ampla capacidade da União em legislar e coordenar as políticas educacionais está orientada em produzir regras homogêneas. Esse comportamento é sólido, pois a Constituição Federal obriga os governos subnacionais e a União controla recursos fiscais e os usa como mecanismo de indução. A centralização da capacidade regulatória nas mãos da União limita a autonomia dos governos subnacionais relativos à decisão e à execução de políticas educacionais e dos gastos dos recursos financeiros.

As transferências federais, além de operarem para reduzir as desigualdades nas receitas para a execução de políticas públicas, como no caso do FUNDEF, estão direcionadas a produzir incentivos para alinhar as prioridades dos governos locais às prioridades da agenda política federal. Arretche (2012, p. 22) avalia que

[...] A variedade de federalismo adotada no Brasil o aproxima das federações centralizadas europeias, que tendem a operar com base em mecanismos institucionais que centralizam o processo de formulação de políticas e conferem grande poder de regulação à União. Significa, portanto, que a União conta com recursos institucionais para coordenar as ações dos governos subnacionais em torno de objetivos nacionais comuns.

Na área educacional, o contorno federativo conduziu a diversos arranjos no campo do financiamento da educação, que envolveram transferências constitucionais<sup>69</sup>, legais<sup>70</sup> e de Fundo<sup>71</sup> de caráter obrigatório e transferências de recursos voluntárias<sup>72</sup> por parte da União para as unidades subnacionais, que ganharam características de assistência financeira prevista na CF/1988 e na LDB/1996. Oliveira e Cavalcanti (2014, p. 39-40) inferem que

Diferentemente das transferências constitucionais, que já são regulamentadas constitucionalmente, as transferências legais e voluntárias são objeto de intensa normatização, conforme os rumos da política do governo federal e, por isso, constituem-se em base de dados normativa privilegiada para compreensão das características e dos movimentos que assumem a política governamental. [...].

Desde a aprovação da CF/1988, que vinculou 18% das receitas dos impostos da União e 25% dos estados e municípios para a manutenção e desenvolvimento da educação, aconteceu uma série de mudanças nos dispositivos legais que operacionalizam a distribuição dos recursos. Entre as mais importantes estão a Emenda Constitucional (EC) n. 14, de 1996, que criou o FUNDEF e a EC n.º 59, de 11 de novembro de 2009, que estabeleceu o FUNDEB. Estes foram instrumentos importantes que contribuíram para uma melhor equalização do financiamento educacional, uma vez que subvincularam parte dos recursos à manutenção do

---

<sup>69</sup>Transferências constitucionais: são os recursos que a União transfere aos estados e municípios por determinação da CF/1988, como por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE). (BRASIL, 2005).

<sup>70</sup>Transferências legais: São aquelas previstas em leis específicas que determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de conta. As transferências legais para a educação estão todas organizadas em programas sob a responsabilidade do FNDE, tais como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, entre outros. (BRASIL, 2005).

<sup>71</sup>No repasse de fundo, os valores são depositados diretamente do FUNDEB para contas específicas dos fundos. (BRASIL, 2005).

<sup>72</sup>As transferências voluntárias são os repasses de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional e legal. Com a política do PAR, tais transferências, em grande parte, também passaram a ser feitas de forma automática, vinculadas às demandas apresentadas no PAR de cada ente (BRASIL, 2005).

Fundo e normatizaram a sua aplicação. Mas, conseqüentemente, restringiram a autonomia dos estados e municípios em relação aos gastos com educação, pois estes são condicionados a normas nacionais que regem o Fundo.

A federação brasileira é marcada por uma imensa desigualdade econômica entre as esferas governamentais, o que, por sua vez, demonstra um imenso descompasso entre a arrecadação de impostos e a oferta de serviços públicos, como por exemplo, a educação. A transferência intergovernamental é um dos mecanismos que ajudam a combater essa lacuna. Portanto, o FUNDEF e posteriormente o FUNDEB têm contribuído, ainda que timidamente, para a superação da assimetria no campo educacional e para o aprofundamento da colaboração prevista no art. 211 da CF/1988. (SENA, 2011).

As transferências legais e voluntárias no campo da educação materializaram-se em diferentes programas federais que assumiram as características da gestão governamental em questão. Os programas diversificaram-se dependendo do foco: educação infantil, fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos (EJA), Educação indígena, Educação do Campo, formação de professores, alimentação escolar, transporte, saúde escolar, tecnologia educacional, livros didáticos, educação ambiental, olimpíadas escolares, Projovem e outros.

No final do segundo mandato do governo Lula, os programas de transferências voluntárias chegaram a mais de 40, a maioria deles de caráter focal, com públicos específicos para atendimento. A partir de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) unificou e reestruturou esses programas e deu prioridade às escolas com baixo IDEB, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR).

O PAR atuou como mecanismo de orientação para o planejamento educacional nos municípios e para as transferências realizadas para os entes subnacionais, por meio de programas específicos. Após realizar um diagnóstico da situação local, o município recorria a um menu de programas e ações de assistência técnica e financeira que melhor correspondia à sua situação. Oliveira e Cavalcanti (2014, p. 49) descrevem

Portanto, a ação correspondente a cada situação ou problema identificado no diagnóstico do PAR já está previamente definida e formatada pelo MEC, a qual será solicitada pelo ente como a ação necessária à sua condição. Porém, a experiência da gestão dos serviços públicos mostra que nem sempre a ação disponibilizada pelo MEC, em formato de um programa específico, responde à problemática vivenciada pelo município, uma vez que é impossível a qualquer programa formatado nacionalmente atender a todas as especificidades da diversa realidade de um país na dimensão do Brasil. Por

outro lado, sabe-se que, para grande parte dos municípios brasileiros que apresentam baixa capacidade técnica para planejar e implementar políticas públicas, ter um modelo de planejamento pré-estruturado, ações formatadas e guias de procedimentos, aumenta a chance de a política pública ser efetivada.

O processo de indução é favorecido pela condicionalidade da transferência de recursos e pela baixa capacidade técnica operacional da maioria dos municípios. Ao aderirem aos programas específicos, os governos locais se responsabilizavam por seguir as normas e formatos estabelecidos em cada programa. Assim, a decisão da política ficou a cargo do MEC e a operacionalização e responsabilização, a cargo dos municípios.

A colaboração entre as esferas administrativas pautou-se no exercício descendente de poder. Não houve um compartilhamento do poder decisório entre elas. As relações intergovernamentais foram regidas pela dinâmica do governo central, que possuía maior capacidade na imposição da sua agenda. De acordo com Andrade (2013, p. 390), não há

[...] iniciativas para a elaboração de uma agenda programática de intervenções, acordada entre tais esferas, de modo a se explicitar o que e como serão levadas a efeito as ações necessárias à melhoria não somente do atendimento às demandas específicas de níveis e modalidades do ensino, mas, sobretudo, do provimento de meios que corroborem a conquista de resultados exitosos no que toca aos parâmetros almejados de qualidade social na educação.

A autonomia dos municípios em planejar e executar a sua política educacional foi limitada pela adesão aos programas do governo federal e à colaboração conjunta na decisão, subtraída. A capacidade de produção da agenda de políticas nas unidades subnacionais por parte da União constituiu uma das características marcantes das relações federativas na área educacional.

A grande quantidade de programas instrumentalizados nos municípios pelo MEC não significou necessariamente descentralização; ao contrário, pode indicar centralização. Partindo do viés analítico defendido por Arretche (2012), entre quem executa (*policy-making*) e quem tem autoridade decisória para legislar (*policy decision-making*), observa-se um processo de centralização no âmbito normativo da política, uma vez que os programas de auxílio oferecidos no PAR são planejados no âmbito do governo federal/MEC.

Entretanto, sob a perspectiva fundamentada em Abrucio (2005, 2013), que diz respeito à coordenação federativa, vê-se que, diante da imensa desigualdade federativa e da fragilidade técnica, fiscal e política dos municípios, a indução da União pode significar um salto de qualidade na oferta de serviços públicos nas unidades locais.

Portanto, a coordenação indutiva da União pode fortalecer o governo local (municípios), no que se relaciona ao atendimento das suas demandas sociais, ou provocar a dependência e a centralização federativa. Existe, aqui, o que Abrucio (2010, p. 47) classifica de paradoxo federativo, “[...] quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas.”

Na tentativa de responder à questão central do federalismo, quanto à autonomia e à interdependência, a temática da coordenação federativa pretende ir além da dicotomia centralização/descentralização. Ela procura mover-se nas duas direções, o que exige a criação de fóruns federativos que promovam a negociação a respeito da elaboração e da implementação de políticas conjuntas, mesmo que coordenadas pela União. Abrucio (2005, p. 46) admite que, no âmbito da coordenação federativa

O governo federal também pode ter um papel coordenador e/ou indutor. Por um lado, porque em vários países os governos subnacionais têm problemas financeiros e administrativos que dificultam a assunção de encargos. Por outro, porque a União tem por vezes a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas.

A função coordenadora da União não pode ferir alguns princípios básicos do federalismo, tais como a autonomia dos entes federados, os direitos constitucionais das unidades subnacionais e a barganha federativa. Para que não haja hierarquias centralizadoras, é preciso que o processo decisório, embora coordenado pela União, envolva outras esferas administrativas para estabelecer redes federativas amparadas em fóruns federativos de discussão e negociação entre os níveis de governo.

No segundo mandato presidencial de Lula, novas ações foram direcionadas à educação básica, com ênfase na implementação do regime de colaboração, do Sistema Nacional de Educação (SNE) e na discussão sobre o papel das esferas governamentais na garantia do direito à educação. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Metas e o Plano de Ações Articuladas (PAR) evidenciaram a tentativa do governo federal de assumir o protagonismo no direcionamento da educação básica no Brasil.

No campo das políticas educacionais, houve uma revisão na atuação da União, que passou a agir como indutora de programas educacionais. A aproximação do governo federal via MEC com os demais governos subnacionais, por meio do oferecimento da

assistência técnica e financeira, disponibilizadas através de vários programas, foi uma das características marcantes das suas ações.

A União passou a assumir mais compromissos financeiros, de regulação, controle e assistência técnica no campo das políticas educacionais. Embora esse processo favoreça a centralização das decisões nas mãos da União, é inegável que, apesar dos limites e contradições, o apoio do MEC representa, nas redes municipais, uma qualificação no atendimento à demanda educacional.

Mas, é preciso ter clareza que essas ações de coordenação da União, com indução de políticas, não se configuram como regime de colaboração, muito embora os documentos oficiais dos respectivos programas declarem tratar-se dessa matéria. A colaboração federativa na área educacional, prevista na CF/1988, diz respeito à gestão associada de políticas, tal como considera Araújo (2010 p. 238)

Quando falamos na necessidade de estabelecimento de normas de cooperação (art. 23, parágrafo único) ou de regulamentação do regime de colaboração, estamos nos referindo à necessidade de regulamentação de um instituto jurídico, que regule a gestão associada das competências materiais comuns, previstas no art. 23 da Constituição Federal de 1988.

O que comumente se chama de regime de colaboração traz a marca da centralização decisória, ou seja, a União, por meio de diversos programas, é que tem definido as normas de colaboração. O PDE e, posteriormente, o PAR expressaram de forma concreta a visão do MEC sobre a política educacional e o regime de colaboração e podem ser representativos para a compreensão das relações intergovernamentais que se teceram na educação.

A cooperação entre os entes federados prevista no art. 23 da Carta Constitucional de 1988 e o regime de colaboração previsto no art. 211 carecem de regulamentação e tem se tornado objeto de disputas políticas entre a classe empresarial e as organizações que representam os educadores. Araújo (2013) chama a atenção para uma crescente ação do empresariado educacional junto ao governo federal na tentativa de influenciar na interpretação, na definição do conceito e nos rumos do regime de colaboração. Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE),<sup>73</sup> proposto pelo ramo empresarial, tem ganhado um espaço cada vez maior no cenário educacional e institucional. Araújo (2013, p. 788), ressalta que

---

<sup>73</sup> De acordo com o art. 2º da Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012 do Conselho Nacional de Educação: “O ADE é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico.”

[...] os arranjos de desenvolvimento da educação como sinônimos de regime de colaboração vêm ganhando, de forma sinuosa e silenciosa, espaços cada vez mais institucionalizados, ao passo que o debate sobre a necessidade de regulamentação por lei complementar é completamente esvaziado em seu conteúdo político, substituído pela lógica econômica e neodesenvolvimentista dos arranjos produtivos locais, do reforço ao protagonismo local e do associativismo voluntário intermunicipal.

Os ADE tem forte matriz empresarial e propõe um regime de colaboração que contemple a parceria público/privado por meio da realização de consórcios. Diferentemente do que propõe as organizações dos educadores, a exemplo da CONAE, que apoia a regulamentação, por lei complementar, da colaboração vertical entre os entes federativos. A resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012, do Conselho Nacional de Educação dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante o ADE; o parágrafo 1º do artigo 2º reza que: “Essa forma de colaboração poderá ser aberta à participação de instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações.”

De acordo com Abrucio (2012) os ADE, desde 2009, passaram a funcionar em vários municípios com o protagonismo do empresariado por meio do movimento Todos Pela Educação. Os Arranjos promovem uma colaboração horizontal e aberta a parcerias com o setor privado na educação como solução para o aprofundamento e materialização do regime de colaboração. Por outro lado os educadores, através dos mais diversos órgãos representativos, defendem uma colaboração entre os três níveis de governo que assegure maior equalização na oferta, no financiamento e na qualidade da educação em todo o território nacional.

O governo federal tem exercido na área educacional um forte poder coordenador e indutivo que por vezes foi traduzido como regime de colaboração. De acordo com documentos oficiais, o regime de colaboração parece ser o motor *móvil* dos programas desenvolvidos no âmbito do PDE/PAR. Para a análise dessas ações, parte-se do pressuposto de que a colaboração intergovernamental sofreu interferência da dinâmica federativa. Portanto, a compreensão desses objetos exige uma conexão com o campo institucional e as suas formas de organização e funcionamento.

O PDE e o PAR acompanharam o movimento de descentralização das políticas sociais, no caso, as educacionais, materializadas a partir de meados dos anos 1990. Esse movimento foi especialmente marcado por um processo de municipalização da educação

fundamental. Os municípios passaram a assumir funções de gestão e execução da oferta educacional antes executada por um nível superior de governo.

A forma que o governo federal assumiu pós anos 1990 foi a de delegar às instâncias locais a gerência de recursos e a execução, sem compartilhamento do poder decisório. O regime de colaboração no PDE materializou-se na forma do oferecimento de assistência técnica e financeira, por meio de diversos programas do MEC. As relações federativas verticais foram pautadas pela centralização do poder decisório, que se manifestou por meio da indução de programas e orientações que regularam as ações dos governos locais e restringiram a sua autonomia.

É preciso ter em mente que esse processo de coordenação federativa da União tem contribuído, apesar das dificuldades, para a ampliação do direito à educação nas unidades locais e caminhado, ainda que timidamente, rumo à superação das desigualdades educacionais. A despeito dos avanços obtidos pela ação coordenadora do governo federal, ela carece de fóruns federativos institucionalizados que promovam a necessária articulação entre os entes federados, em termos do regime de colaboração. Abrucio (2010, p. 65) explicita

As melhorias na coordenação federativa ocorridas nos dois últimos governos não implicam dizer que o país tenha hoje um regime de colaboração efetivo. Mesmo com a maior municipalização e responsabilização no ensino fundamental, ainda existem lugares onde há uma forte divisão da rede entre estados e municípios e, afora os mecanismos financeiros vinculados às matrículas, não há hoje outro indutor de coordenação entre eles. [...].

O dilema a ser enfrentado, aqui, é a busca de um regime de colaboração que inclua a autonomia e a interdependência federativa, através de uma ação coordenada pela União, por meio de fóruns federativos que garantam a participação das unidades subnacionais no processo decisório. A próxima seção aborda como a federação brasileira tem respondido à questão na área educacional, por meio do PDE/Planos de Metas e o PAR.

### 2.3.1. As relações intergovernamentais e o regime de colaboração no PDE/Plano de Metas e no PAR

A partir de 2007, o MEC propôs o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, um programa de apoio técnico e financeiro aos municípios, com vistas à elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O Plano dependia da adesão

voluntária dos municípios que se comprometiam com as suas metas e com a execução dos programas propostos.

O decreto n. 6.094 de 24 de abril de 2007 lançou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação com a finalidade de, em regime de colaboração, conjugar esforços entre os entes federativos e toda a sociedade em prol da melhoria da educação básica, tendo como parâmetro o IDEB. O Plano é composto por 28 metas, dentre as quais destaca-se a meta XII do art. II: “Instituir programa próprio ou em regime de colaboração para a formação inicial e continuada de profissionais da educação”.

A adesão dos entes federativos ao PDE deu-se de maneira voluntária e implicou a responsabilidade de assumir as metas e executar as ações, sob a fiscalização do MEC. Dessa forma, a União colocou-se como formuladora e indutora das políticas e programas que visam ao cumprimento do referido decreto. De outro lado, os entes subnacionais que aderiram ao plano receberam apoio técnico e financeiro para a execução das ações propostas pelo MEC. Camini (2010, p. 540) chama a atenção para o seguinte fato:

A estratégia de envolvimento dos municípios e estados numa política nacional baseada em diretrizes já estabelecidas pode caracterizar-se como uma forma de democracia induzida ou consentida. Nesse caso, o órgão gestor central responsável formula a política a ser assumida e implementada em colaboração com as demais instâncias, propondo inclusive a forma de organização (equipe local, comitê de acompanhamento), apresentando através do instrumento do PAR um rol de ações e subações que podem ser escolhidas para execução, contando, para isso, com oferta de assistência técnica e financeira da União.

O PDE foi lançado no contexto do PAC, e ficou conhecido como o “PAC da Educação”. Reforçou a característica desenvolvimentista do segundo governo de Lula que, no lançamento do PDE, disse que o “PAC e PDE são anéis de uma mesma corrente em favor da construção de um novo Brasil. De sonho e utopia, que não se faz em um dia, não se faz em um só governo, um Brasil que quer acelerar, crescer”. (BRASIL, 2007a)

O Programa buscou o desenvolvimento de ações tanto na educação básica como na educação superior, como infraestrutura, formação de profissionais da educação, avaliação, financiamento e gestão. De acordo com documentos oficiais: [...] o PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social [...]. (BRASIL, 2009b).

O PDE, tal como foi lançado em 2007, era composto por 30 ações que inseriam todas os níveis e modalidades de ensino. De acordo com o quadro 3, adaptado do texto de

Saviani (2007), a educação básica foi alvo de 17 ações, a educação superior de 5, as modalidades de ensino 7 e, por fim, uma ação dirigida ao ensino médio, educação tecnológica e profissional e à educação superior.

**Quadro 3- Programas propostos pelo PDE por nível e modalidade de Ensino (2007)**

<b>NIVEIS E MODALIDADES DE ENSINO</b>	<b>AÇÕES/PROGRAMAS DO PDE</b>
Educação Básica	Fundeb
Educação Básica	Ideb
Educação Básica	Piso Magistério
Educação Básica	Oferecimento de cursos de formação docente por meio da UAB
Educação Básica	Transporte Escola
Educação Básica	Luz para Todos
Educação Básica	Saúde nas Escolas
Educação Básica	Guia das Tecnologias Educacionais
Educação Básica	Educacenso
Educação Básica	Mais Educação
Educação Básica	Coleção Educadores
Educação Básica	Inclusão Digital
Educação Básica	Proinfância
Educação Básica	Provinha Brasil
Educação Básica	Programa Dinheiro Direto na Escola
Educação Básica	Gosto de Ler
Educação Básica	Biblioteca na Escola
Educação Superior	Fies-Prouni
Educação Superior	Pós-doutorado
Educação Superior	Professor Equivalente
Educação Superior	Educação Superior
Educação Superior	Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior
Educação de Jovens e Adultos	Brasil Alfabetizado
Educação Especial	Sala de recursos Multifuncionais
Educação Especial	Olhar Digital
Educação Especial	Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiências Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência
Educação Tecnológica e Formação Profissional	Educação Profissional
Educação Tecnológica e Formação Profissional	Novos Concursos Públicos
Educação Tecnológica e Formação Profissional	Cidades-Polo
Educação Superior; Ensino Profissional e Ensino Médio	Estágio

**Fonte:** Adaptado de Saviani (2007).

Esses programas propostos pelo MEC/PDE ofereceram assistência técnica e financeira aos entes subnacionais que, na tentativa de atender às suas demandas, aderiram massivamente ao plano, firmado através de acordos de cooperação direta com a União. Com o PDE, o governo central mudou a sua postura, e passou a interferir mais diretamente na agenda de políticas dos municípios, sem a interlocução dos estados. Também induziu parâmetros de avaliação e metas a serem cumpridas. Enfim, o planejamento educacional dos governos municipais teve grande ingerência do MEC.

As relações intergovernamentais na educação, a despeito da descentralização, tiveram um caráter centralizador, uma vez que o MEC dispõe de um poder de barganha que lhe faculta a adoção da sua agenda em praticamente todo o território nacional. Embora os entes subnacionais tenham autonomia administrativa e fiscal garantidas na CF/1988, ela é limitada pelas assimetrias da federação brasileira.

O PDE foi realizado em regime de colaboração e, portanto, dependia da adesão das unidades subnacionais. Frente ao jogo federativo, as unidades viram-se impelidas a assumir tais compromissos. Camini (2010, p. 540) frisa que:

A fragilização da autonomia dos entes federados e, por vezes, até a sua subordinação, pode ocorrer dada a dependência do acesso a recursos para o financiamento das ações geradas nesta dinâmica; essa hipótese é levantada porque estados e municípios aderem às políticas definidas na perspectiva de obter recursos e assistência.

No que diz respeito à formação de professores da educação básica, o PDE lançou o programa “Formação”, cujo objetivo era oferecer cursos de formação inicial e continuada para professores em exercício, por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB). O Decreto 6.094/2007 previa, no art. 8º, § 3º, a assistência técnica e financeira a programas de formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar. (BRASIL, 2007).

Na direção do PDE e do Plano de Metas, o governo Lula nomeou o Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento por excelência para a implementação de políticas educacionais conjuntas, alinhado às transferências voluntárias de recursos aos estados e municípios. Nas palavras de Sousa (2011, p. 1):

O PAR vem se constituindo no principal instrumento orientador das políticas educacionais desenvolvidas pelo MEC a partir de 2007. Com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação o MEC condicionou as transferências aos estados e municípios ao cumprimento de 28 diretrizes e a elaboração do PAR.

O apoio técnico e financeiro da União ocorreu mediante a adesão dos entes federados ao Plano de Desenvolvimento da Educação e a elaboração de um Plano de Ações Articuladas (PAR) nos moldes do decreto 6.094/2007. De acordo com o art. 9 do mesmo decreto: “O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes”.

O PAR é construído a partir de um diagnóstico da rede de educação básica municipal. Com o auxílio da equipe técnica da União, cada ente federativo elabora o seu Plano. Essa é a base para o termo de cooperação firmado entre a União e os entes. O MEC fiscaliza as ações do PAR; a participação ou a adesão dos estados se dá na cooperação técnica e financeira aos municípios, visando à execução e ao monitoramento dos acordos firmados. (BRASIL, 2007).

Conforme o art. 3º do decreto 6.094/2007, o apoio técnico e financeiro da União aos municípios é orientado a partir de quatro eixos e programas de ação: I – gestão educacional; II – formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; III – recursos pedagógicos e; IV – infraestrutura física. (BRASIL, 2007). Concernente ao eixo III, o MEC selecionou cinco critérios para a realização do diagnóstico que serve de base para a elaboração das ações do PAR. O quadro 4 explicita os indicadores de qualidade selecionados pelo MEC, no eixo formação de professores, como subsídio para a construção do PAR nos municípios.

**Quadro 4- Indicadores para realização do diagnóstico do PAR no eixo de formação de professores**

<b>Formação de Professores e dos Profissionais de serviço e apoio escolar e Condições de Trabalho</b>	
<b>Área</b>	<b>Indicadores</b>
	Qualificação dos professores que atuam nas creches
	Qualificação dos professores que atuam na pré-escola
	Qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais da educação fundamental
	Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais da educação fundamental
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil.
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais da educação fundamental.
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries finais da educação fundamental
Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.	Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.
Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03	Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, que visem a implementação da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003
Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar	Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos
<b>Total de Indicadores da Dimensão</b>	<b>10</b>

**Fonte:** Brasil (2009b)

No que compete à formação de professores, o diagnóstico da realidade local foi realizado com base nos indicadores apresentados no quadro 4. A partir dele, formula-se o planejamento das ações do PAR. Todo o processo é acompanhado e avaliado por técnicos do MEC, que emitem o parecer obedecendo aos critérios elaborados pelo FNDE. Schneider, Nardi e Durli (2012, p. 309), em estudo sobre a dinâmica de elaboração do PAR, exteriorizam duas constatações:

[...] A primeira delas refere-se à estratégia de construção do plano por meio de orientações padronizadas. Porquanto impondo uniformização na construção do diagnóstico, das áreas de abrangência de cada dimensão, dos respectivos indicadores de avaliação e das ações de cada indicador, o MEC decide o que é importante e, portanto, passível de apoio técnico ou financeiro. Nesse sentido, as necessidades dos municípios no tocante à formação inicial e continuada de seus professores, tornam-se, em boa medida, reféns das coincidências nas prioridades estabelecidas pelo Ministério. A segunda constatação refere-se ao caráter descentralizador da implementação dessa política pública, que passa a responsabilizar o município, mais diretamente, pelos resultados educacionais. Pela adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação o município se compromete a cumprir as ações propostas no PAR e a divulgar a evolução dos dados educacionais à população local de modo a promover o controle social das ações.

O processo de construção do PAR revelou um tipo de colaboração que preserva a decisão sobre as estratégias e as ações no governo central e a operacionalização e a responsabilização em âmbito local. As relações intergovernamentais verticais aconteceram dentro de um contexto de grande desigualdade federativa.

As políticas educacionais para o nível básico, no governo Lula, foram norteadas por uma agenda governamental baseada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em 2007 e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Na esteira do PDE e do Plano de Metas, o PAR pretendeu tornar-se um instrumento de planejamento das políticas educacionais no Brasil que congregasse todos os entes federativos em torno de um diagnóstico local. Muitos são os autores que reconheceram os avanços e as deficiências deste tipo de ação. Sousa (2011, p. 10) pontua que:

Como instrumento de planejamento das políticas educacionais para estados e municípios, o PAR não rompe com os velhos problemas da prática do planejamento da educação no Brasil. Esse plano também não tem se mostrado capaz de garantir em plenitude a participação popular nos processos de planejamento e gestão da educação. [...]. Um verdadeiro e consistente planejamento da educação, que evidencie políticas e ações de longo prazo no âmbito local, precisa considerar toda a educação oferecida seja no estado ou no município, para além das etapas sob responsabilidade de cada ente federativo, estabelecendo mecanismo de cooperação com União, estados e municípios e também com o segmento privado na oferta da educação escolar. [...].

A dinâmica federativa que permeou o PAR foi o da responsabilização dos municípios pela qualidade da educação básica. Porém, é preciso ressaltar que a respeito do planejamento, financiamento e acompanhamento de políticas, o PAR se constituiu uma ferramenta inovadora em muitos municípios, que passaram a gerir suas ações de forma mais coordenada, menos fragmentada e mais colaborativa no âmbito federativo.

O governo Lula procurou, a partir do PAR, conferir um caráter mais sistêmico no planejamento das políticas educacionais. A tentativa da instauração de um novo regime de colaboração que levasse em consideração a realidade de cada ente federativo e a promessa de um comprometimento de apoio técnico e financeiro por parte da União atraiu o interesse das unidades federativas.

Aderiram ao PAR 26 estados e o Distrito Federal e mais de 5,3 mil municípios. Nos municípios com baixa capacidade econômica, administrativa e técnica, o programa adquiriu uma condição quase que única e necessária na tentativa de melhoria do IDEB. Ferreira e Bastos (2013, s/n) observam que

[...] nos municípios de pequeno porte e com IDEB abaixo da média nacional, o PAR torna-se vital para o desenvolvimento das questões educacionais, pois apesar de, a princípio, chegar aos municípios como apenas mais uma obrigação a cumprir, ele passa a ser o seu único instrumento de planejamento e principal via de acesso aos programas e ao apoio técnico e financeiro federal.

O PAR emergiu como uma nova regulação das políticas educacionais no país e almejou ser um mecanismo mais sistemático entre a União e os entes federativos. Visava a dirimir a realização de diversos convênios transitórios em favor de um plano com metas mais permanentes, elaboradas a partir de um diagnóstico das necessidades locais. Enfim, o PAR foi lançado para tornar-se um instrumento único de planejamento, em larga escala, de políticas educacionais.

Ferreira e Bastos (2013) chamaram a atenção para dois problemas estruturais do PAR: o primeiro, localizado no âmbito da União, refere-se ao modelo do instrumento do PAR e de suas formas de controle burocrático. A proposta central do PAR de revitalização do regime de colaboração e de elaboração coletiva de um diagnóstico que reflita a realidade educacional local não se efetuiu como planejado. O seu tempo de elaboração foi curto e não possibilitou as discussões e reflexões necessárias para o aprofundamento da realidade educacional, o que comprometeu o planejamento. Ainda mais, a estrutura precária de acompanhamento do plano disponibilizada pelo MEC não favoreceu o apoio técnico e financeiro necessário aos municípios, que em sua maioria não possuem competência técnica para gerir sozinhos o PAR.

O segundo problema relaciona-se à estrutura política e pedagógica dos sistemas educativos da maioria dos entes da federação brasileira. Não há uma equipe de trabalho organizada quantitativa e qualitativamente para operacionalizar o PAR. A necessidade de

cumprir o calendário proposto pelo MEC/FNDE, como identificado no primeiro problema, agravou ainda mais a situação e todo esse processo acabou sendo realizado de maneira automática e apenas formal.

A implementação do PAR não aconteceu de forma homogênea, uma vez que os municípios demonstraram diferentes graus de autonomia administrativa e financeira. A dinâmica das relações intergovernamentais necessárias para a execução do PAR configurou-se com tons diversos em cada situação. Ferreira e Bastos (2013, s/n), em estudo sobre o PAR, salientam que:

Há que reconhecer que as relações do Estado brasileiro com os entes subnacionais são comumente marcadas por desigualdades estruturais, políticas, econômicas, sociais, culturais e, principalmente, por diferenciada capacidade administrativa entre os entes. Estas particularidades locais têm peso determinante na política traçada sob a lógica da descentralização.

O PAR foi uma tentativa do governo federal de consolidar o regime de colaboração no campo educacional. O MEC propôs-se a ir ao encontro dos entes federados e, a partir de um diagnóstico educacional local, construir ações coletivas. Mas Ferreira e Fonseca (2011, p. 89-90) constataam que foi um processo de centralização na formulação de ações, por parte do MEC, e de descentralização da execução, para os municípios:

Acresce um elemento centralizador no fenômeno estudado, visto que o PAR é um instrumento que prevê a aplicação de diagnóstico e de organização racional das ações dentro de um cronograma pré-estabelecido pelo MEC. Corre-se, pois, o risco de que a execução das ações seja ritmada pelos interesses mais imediatos da União. [...]. 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. [...].

O governo central passou a direcionar e interferir diretamente no atendimento da demanda educacional dos entes subnacionais. O campo das relações intergovernamentais sofreu alterações que levaram a uma organização nacional da educação básica que tem a União como indutora e coordenadora do processo, ignorando uma construção coletiva e participativa.

O processo foi favorecido pela ampla capacidade da União em legislar e propor políticas no campo educacional, bem como pela centralização fiscal e pela conjuntura política favorável. Houve uma revisão do papel da União, que tentou resgatar o seu protagonismo no campo educacional. Esse fenômeno apresenta um caráter contraditório, uma vez que, diante

das fragilidades dos governos locais (municípios), esse tipo de ação indutiva/coordenadora da União pode promover a centralização, mas ao mesmo tempo o fortalecimento dos municípios, no que concerne à ampliação e à concretização do direito educacional.

Para Cavalcanti (2017, p. 32), essa forma de atuação da União na área educacional indicou um paradoxo federativo entre a coordenação das políticas nacionais, a autonomia e a dependência dos municípios da assistência técnica e financeira do governo federal:

Para os governos subnacionais que dispõem de limitados recursos financeiros, técnicos e políticos, uma política de educação básica proposta e desenhada pelo governo federal implica em ter alguma referência de política; para os governos subnacionais que apresentam maiores condições de formular e implementar suas políticas educacionais, ainda que com limitações financeiras, uma política federal de educação básica, implica em limitações ao exercício de sua autonomia. Assim, a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais na oferta e manutenção da educação básica vem se desenvolvendo em meio a tensões entre necessidades da nação, interesses do governo federal e interesses e necessidades dos governos subnacionais.

O PAR, além disso, constituiu-se uma experiência inédita em âmbito federativo, na educação, que visou a promover a colaboração sistêmica, mesmo que vertical e induzida, e exibiu muitos avanços rumo ao amadurecimento cooperativo na área. Dentre eles: a ação coordenadora da União, a criação de fóruns federativos de políticas, a promoção de uma cultura cooperativa na área, a ampliação da discussão sobre a criação de um Sistema Nacional de Educação pautado no regime de colaboração, e o aprendizado institucional de que a superação das desigualdades educacionais passa pela questão colaborativa no âmbito federativo.

O PARFOR compõe o rol de ações do PAR e foi organizado e operacionalizado por meio do regime de colaboração entre os entes federados e as Instituições de Educação Superior Públicas e Comunitárias. Portanto, a execução do Plano dependia da adesão voluntária das unidades subnacionais e da boa saúde das relações intergovernamentais, bem como da adesão das IES à parceria. A dinâmica federativa constitui-se um elemento central e determinante para desvelar a colaboração estabelecida como prática no âmbito do programa. O Capítulo seguinte trata da operacionalização e dos resultados do PARFOR em nível nacional, tendo em vista o regime de colaboração.

### **CAPÍTULO 3 – O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA (PARFOR) E A QUESTÃO FEDERATIVA**

O objetivo deste capítulo é o de analisar a efetivação do regime de colaboração entre os entes federados, selecionados para a pesquisa, e as IES parceiras no âmbito implantação do PARFOR a partir da dinâmica federativa materializada na área educacional. Explorar os dados referentes ao PARFOR com base nos elementos que constituem a categoria de análise *processo de indução*, a saber: o campo legal; o desenho do programa; a demanda interna; o financiamento.

A categoria de análise *processo de indução* refere-se aos incentivos legais, administrativos, políticos e financeiros envolvidos na negociação e adesão a determinada política, ou seja, diz respeito à tentativa da União em produzir comportamentos nas unidades subnacionais. Os entes federativos têm como garantia constitucional o princípio da autonomia política para aderirem ou não às iniciativas propostas pelo governo federal, salvo as obrigações previstas nas CF/1988. Na tentativa de conquistar adesão dos estados e municípios ao PARFOR o governo federal utilizou de estratégias de indução que congregam parte da demanda local e estímulos de assistência técnica e financeira.

Para o procedimento da análise do campo legal foram selecionados a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Decreto Presidencial nº 6.094 de 24 de abril, o Decreto n. 6.755, de 29 de janeiro de 2009 e a Portaria Normativa N. 9 de 30 de junho de 2009. O objetivo foi compreender as obrigações legais dos estados e municípios no que tange à educação básica e à formação de professores.

Na seção desenho da política foram selecionados o Acordo de Cooperação Técnica (ACT), o decreto 6.755 de 29 de janeiro de 2009 e a Portaria Normativa nº 9 de 30 de junho de 2009, com a finalidade de compreender a dinâmica federativa que compõem o PARFOR. Para tanto utilizou como chave de análise a distinção conceitual entre quem decide e quem executa a política.

No estudo da demanda interna foram coletados, sistematizados e analisados os dados referentes a quantidade de professores em exercício na rede estadual e municipal de educação básica que não possuíam educação superior; levantados dados sobre o quantitativo/percentual de atendimento do PARFOR no período de 2009 a 2014, além das

características dos cursos oferecidos. O objetivo dessa análise foi o de demonstrar o grau de impacto do Plano na formação dos professores em exercício da educação básica nos estados selecionados.

No item sobre o financiamento foram levantados dados referentes à aplicação financeira do governo federal no período de 2009 a 2014 para a execução dos cursos do PARFOR. O objetivo desta seção foi o de compreender o impacto que este gerou no nível de adesão das unidades federativas, ou seja, até que ponto o incentivo financeiro do governo federal pode contribuir para a produção de agenda nos estados e municípios?

### 3.1 O CAMPO LEGAL

A Constituição Federal de 1988 institui o princípio que considera que a educação é um direito de todos e dever do Estado (art. 205) que deverá ser efetivado mediante a oferta de educação básica gratuita dos 4 aos 17 anos de idade (art. 208)<sup>74</sup>. O art. 211 fixa que os entes federados organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração, sendo que os municípios atuaram prioritariamente na educação fundamental e na educação infantil e o Distrito Federal e os estados prioritariamente na educação fundamental e no ensino médio. Já a União exerce função redistributiva e supletiva visando garantir a equalização federativa na oferta de serviços e na qualidade educacional, mediante assistência técnica e financeira às unidades subnacionais.<sup>75</sup>

O mandado constitucional autoriza o governo federal a prestar assistência técnica e financeira às unidades subnacionais. Sobre este pretexto, pós-meados da década de 1990, o MEC instrumentalizou uma série de programas governamentais desenhados com a finalidade de atender à demanda por educação básica na federação. As unidades subnacionais diante da demanda materializada no processo de descentralização das políticas sociais/educacionais e da baixa capacidade técnica e financeira dos municípios, principais endereçados da descentralização, acabaram por aderir aos programas propostos pela União e conseqüentemente as suas condicionalidades.

---

<sup>74</sup> A educação básica gratuita dos 4 aos 17 anos foi prescrita na Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Esta foi fruto da luta dos educadores para ampliação e garantia da oferta obrigatória da educação básica, antes preconizada como obrigatória na CF/1988 como educação fundamental.

<sup>75</sup> Ver item 2.3 deste relatório e o quadro 2, p. 94 – 95.

No que diz respeito à formação de professores a LDB/1996 no art. 62 § 1º dispõe que: “A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério”. No ano de 2007, através do Decreto Presidencial nº 6.094 de 24 de abril, o governo federal implantou o PDE e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação com o objetivo de em regime de colaboração conjugar esforços em proveito da melhoria da educação básica. (BRASIL, 2007).

No Plano de Metas a União se comprometeu a prestar assistência técnica e financeira aos entes federativos que aderissem ao respectivo Compromisso e elaborassem um diagnóstico da situação local por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR). Neste o gestor descrevia o tipo de apoio que o município necessitava no âmbito educacional, baseado em quatro dimensões: 1) gestão educacional; 2) formação dos professores e dos profissionais de serviços e apoio escolar; 3) práticas pedagógicas e avaliação; e 4) infraestrutura física e recursos pedagógicos.

No que diz respeito à segunda dimensão, o inciso XII do art. 2º do decreto 6.094/2007 previa o apoio técnico e financeiro à implementação de programas de formação de professores em exercícios na rede de educação básica pública, a saber: “instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação”.

Na direção do PDE e do PAR o governo federal por meio do Decreto n. 6.755, de 29 de janeiro de 2009 instituiu a Política de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. O referido decreto assumiu a formação dos docentes da educação básica como compromisso de Estado e estabeleceu o regime de colaboração entre os entes federados como instrumento articulador, organizador e executor dos objetivos desta política. De acordo com o Caput do art. 4º, §§ 1º e 6º a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica cumpriria seus objetivos por meio da criação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente e da execução de programas e ações do MEC. Ao Fórum competia formular um Plano estratégico, acompanhar e promover a revisão periódica do mesmo, além de gerir (executar) os programas induzidos pelo MEC no âmbito da formação de professores.

O papel do governo federal via CAPES/MEC foi o de conceder apoio financeiro e dar assistência técnica aos entes subnacionais que aderissem as ações e programas de

formação de professores propostos pela entidade, além do que foi incumbida à função de analisar os planos estratégicos elaborados pelo Fórum e fiscalizar sua execução. O art. 11º, inciso III do decreto 6.755/2009 previa o fomento a programas emergenciais de formação de professores em exercício na rede de educação básica dos entes federados e que apresentavam as seguintes características: a) graduados não licenciados; b) licenciados em área diversa da atuação docente; c) de nível médio, na modalidade Normal.

O Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), lançado em 2009<sup>76</sup>, fez parte de um rol de ações do MEC que visou dar concretude ao decreto 6755/2009. O PARFOR foi um programa de caráter emergencial e focal que buscou atender a formação de professores em exercício na rede de educação básica que apresentavam as características citadas no art. 11º, inciso III do referido decreto.

A exigência legal da CF/1988 que atribui a educação básica como responsabilidade prioritária dos estados e municípios, juntamente com a LDB/1996 que estabelece a formação de nível superior como condição mínima para o exercício do magistério neste nível de ensino, constituiu-se em um elemento indutor que favoreceu a adesão dos entes federativos ao PARFOR. A prerrogativa supletiva da União na área educacional permitiu a esta propor uma série de programas, entre eles o PARFOR, nas unidades subnacionais sobre a insígnia do regime de colaboração.

O PDE/Plano de Metas e o PAR foram o instrumento legal sobre o qual essa colaboração foi construída. Schneider, Nard e Durlí (2012, p 320, grifo dos autores) ao analisarem as Metas do PAR para a formação de professores afirmam que:

Entendemos que o *modus operandi* do PAR, configurado por um rol limitado de ações que podem ser escolhidas e desenvolvidas pelos municípios a partir do diagnóstico prévio, também padronizado, demonstra a tentativa de o Estado tomar para si o controle das iniciativas de formação do magistério no nível local, embora a responsabilização pelos resultados recaia, de forma inexorável, sobre os municípios. Por sua idealização política e configuração técnica, o PAR apresenta-se como um instrumento institucional de regulação do Estado sobre os municípios.

É preciso ter em mente que outros elementos tais como: a real demanda das redes de ensino municipais e estaduais, a baixa capacidade financeira e técnica destas unidades para cumprirem com o mandato legal, a assistência financeira da União e o desenho da política

---

<sup>76</sup> Ministério da Educação. Portaria Normativa N. 9, de 30 de junho de 2009. Institui o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação.

constituíram-se em mecanismos que favoreceram a adesão ao PARFOR. Nas seções seguintes analisaremos cada um desses itens.

### 3.2 O DESENHO DA POLÍTICA

A partir de 2007, com o lançamento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação criado pelo Decreto 6.094/2007 como programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação, também lançado em 2007, o governo federal tentou assumir o protagonismo na organização das políticas educacionais na federação. Desde então, o governo central tomou várias iniciativas para estabelecer colaboração com as unidades federativas mediante a indução de vários programas oferecidos pelo MEC. Entre os objetivos do PDE encontrava-se a formação de professores da educação básica.

Nesta direção a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) assumiu a formação de professores da educação básica por meio da Diretoria de Educação Básica (DEB)<sup>77</sup>. A partir de então a DEB passou a induzir e fomentar diversos programas de formação de professores em parceria com as unidades subnacionais e com as IES.

No que diz respeito a formação inicial, a DEB promoveu três programas em âmbito nacional: o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), objeto deste estudo, o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid)<sup>78</sup> e o Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência)<sup>79</sup>.

Em 2009, o governo federal por meio do decreto 6.755 de 29 de janeiro instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica com a finalidade de organizar em regime de colaboração entre os entes federados a formação inicial e continuada do respectivo segmento. O artigo 11º, inciso III do referido decreto previa a oferta de cursos de primeira e segunda licenciatura e de formação pedagógica em programas

---

<sup>77</sup> A DEB foi criada em 2007 pela lei 11,502, de 11 de julho de 2007 e recebeu como uma de suas atribuições: induzir e fomentar a formação inicial e continuada de profissionais da educação básica e estimular a valorização do magistério em todos os níveis e modalidades de ensino. Em 2012, o Decreto nº 7.692, de 2 de março, alterou o nome da diretoria para Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica, mantendo-se a sigla DEB.

<sup>78</sup> O PIBID foi lançado em 2007 e oferece bolsas para que alunos de licenciatura exerçam atividades pedagógicas em escolas públicas de educação básica.

<sup>79</sup> O Prodocência foi lançado em 2008 e tem por finalidade promover a melhoria e a inovação nas licenciaturas, inclusive incentivando a atualização dos professores que formam professores.

de caráter emergencial direcionados aos docentes em exercício na rede pública de educação básica.

O MEC, por meio da Portaria Normativa nº 9 de 30 de junho de 2009, instituiu o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) como a finalidade de responder à demanda por formação inicial e continuada na rede pública em nível nacional.<sup>80</sup> O respectivo Plano previa a colaboração entre os entes federados e as Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) no processo de execução de acordo com o caput do art. 1º da referida Portaria:

Fica instituído o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, uma ação conjunta do MEC, por intermédio da Fundação de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, em colaboração com as Secretárias de Educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios e as Instituições Públicas de Educação Superior (IPES), nos termos do Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de atender à demanda por formação inicial e continuada dos professores das redes públicas de educação básica.

A colaboração entre os entes federativos foi firmada e definida através de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) celebrado entre o MEC, por meio da CAPES, e as Secretarias de Educação (SED) dos Estados<sup>81</sup>. A participação dos municípios e das IES foi formalizada através de um termo de adesão ao respectivo ACT<sup>82</sup>. O levantamento da demanda local e as estratégias de atendimento foram realizadas pelo Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente previsto no art. 4º, do Decreto 6.755:

A Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica cumprirá seus objetivos por meio da criação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e por meio de ações e programas específicos do Ministério da Educação. (BRASIL, 2009)

---

<sup>80</sup> O PARFOR iniciou sua trajetória na Capes, em 2009, com a oferta de cursos formação inicial e continuada, nas modalidades presencial e a distância, por meio da Plataforma Freire. A partir de 2011, a formação continuada ficou sob responsabilidade da Secretaria de Educação Básica (SEB) e da Secretaria de Educação a Distância (SECADI), ambas do MEC, sendo ofertada no âmbito da Rede Nacional de Formação Continuada (Renafor). A Capes permaneceu com a oferta de formação inicial e continuada, na modalidade a distância, por meio da DED; e a DEB com a ação emergencial da oferta de formação inicial, na modalidade presencial. As duas Diretorias ficaram responsáveis pela gestão da Plataforma Freire. No final de 2012, os cursos de formação inicial e continuada, na modalidade a distância passaram a ser ofertados e geridos, exclusivamente, por meio do Sistema de Gestão da Universidade Aberta do Brasil (UAB). A Plataforma Freire passou, então, a realizar exclusivamente a gestão dos cursos de formação inicial na modalidade presencial. (CAPES, 2013, p.32).

<sup>81</sup> Até o presente foram firmados ACT com 26 Estados e o Distrito Federal.

<sup>82</sup> Ver apêndice A e B do presente relatório

O Fórum é o colegiado em que se concretizou o regime de colaboração por meio da formulação de planos estratégicos que visavam a operacionalização desta política. O art. 5º do decreto 6.755/2009 destaca que o plano estratégico devia ser baseado em um diagnóstico das necessidades de formação inicial e continuada dos profissionais do magistério nos diversos níveis da educação básica. Assim, o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente analisava a demanda das redes estaduais e municipais, planejava, organizava e acompanhava o desenvolvimento do PARFOR.

O atendimento das demandas levantadas pelo Fórum e prevista no plano estratégico elaborado pelo mesmo ocorreram em turmas especiais oferecidas pelas IES parceiras, no âmbito do PARFOR e destinaram-se a professores em exercício na rede pública de educação básica. As turmas foram oferecidas em cursos de: I – primeira licenciatura – para professores que não possuíam formação superior; II – segunda Licenciatura – para docentes que atuavam em área distinta da sua formação inicial; III – formação pedagógica – para professores não licenciados que se encontravam em exercício.

O PARFOR é uma ação conjunta entre Capes, as Secretarias de Estado de Educação, as Secretarias de Educação dos municípios e as IES. A adesão dos estados, municípios e as IES implicou a aceitação de responsabilidades que se delimitavam na execução e operacionalização do Plano e não na decisão sobre o desenho da política. O quadro 5 identifica as atribuições dos parceiros no que diz respeito à colaboração intergovernamental conjunta.

**Quadro 5- Atribuições dos parceiros no que diz respeito ao Acordo de Cooperação Técnica para implementação do PARFOR**

União (CAPES/MEC)	Estados (SED)	Municípios (SED)	IES – parceiras
<p><b>I</b> - Promover o processo de articulação entre as secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e as IES na organização da oferta e implantação dos cursos;</p> <p><b>II</b> - Realizar, em parceria com as entidades que integram os Fóruns, ampla divulgação das ações e da oferta dos cursos e vagas.</p> <p><b>III</b> - Analisar, homologar e publicar na Plataforma Freire, o Quadro de Oferta de Cursos e Vagas;</p> <p><b>IV</b> - Transferir os recursos à IES, nos termos da legislação federal pertinente;</p> <p><b>V</b> - Efetuar, diretamente aos beneficiários, o pagamento das bolsas concedidas no âmbito do PARFOR PRESENCIAL;</p> <p><b>VI</b> - Homologar o pagamento das bolsas do Coordenador Geral e Adjunto;</p> <p><b>VII</b> - Acompanhar a execução e prestação de contas do objeto pactuado nos instrumentos de repasse de recursos formalizados entre a Capes e as IES.</p>	<p><b>I</b> - Implantar, organizar e presidir o Fórum;</p> <p><b>II</b> - Indicar um servidor que será responsável pela articulação e acompanhamento das atividades do PARFOR;</p> <p><b>III</b> - Promover a divulgação das ações e da oferta de cursos e vagas;</p> <p><b>IV</b> - Realizar o processo de validação dos pré-inscritos de sua rede;</p> <p><b>V</b> - Garantir a liberação do professor cursista nos dias e horários fixados das aulas, sem prejuízo de suas atividades profissionais e remuneração;</p> <p><b>VI</b> - Orientar os docentes de sua rede sobre o processo de pré-inscrição, seleção e matrícula;</p> <p><b>VII</b> - Acompanhar o desenvolvimento acadêmico dos docentes de sua rede;</p> <p><b>VIII</b> - Articular-se com as IES visando a compatibilização dos calendários escolares de sua rede com os cursos de formação;</p> <p><b>IX</b> - Garantir as condições necessárias para que os docentes de sua rede possam frequentar os cursos de formação;</p> <p><b>X</b> - Fazer revisão do Plano Estratégico;</p> <p><b>XI</b> - Manter o cadastro Educacenso atualizado.</p>	<p><b>I</b> - Promover e articular as ações do PARFOR PRESENCIAL no âmbito das escolas sediadas em seu município;</p> <p><b>II</b> - Indicar um servidor de seu quadro de pessoal para realizar procedimentos na Plataforma Freire, acompanhar as atividades do PARFOR e orientar os docentes de sua rede sobre o processo de pré-inscrição, seleção e matrícula;</p> <p><b>III</b> - Validar as pré-inscrições dos professores da sua rede;</p> <p><b>IV</b> - Garantir que o docente seja liberado nos dias e horários fixados no projeto pedagógico para frequentar o curso, sem prejuízo de suas atividades profissionais e remuneração;</p> <p><b>V</b> - Acompanhar o desenvolvimento acadêmico dos docentes de sua rede;</p> <p><b>VI</b> - Articular-se com as IES visando a compatibilização dos calendários escolares de sua rede com os cursos de formação;</p> <p><b>VII</b> - Responsabilizar-se por garantir as condições necessárias para a participação dos docentes nos cursos de formação;</p> <p><b>VIII</b> - Colaborar com o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, com a finalidade de subsidiar a elaboração e revisão do Plano estratégico;</p> <p><b>IX</b> - Promover a divulgação das ações e da oferta de cursos e vagas no âmbito do PARFOR;</p> <p><b>X</b> - Manter o cadastro Educacenso atualizado.</p>	<p><b>I</b> - Participar do Fórum do estado em que for sediada;</p> <p><b>II</b> - Participar da elaboração e revisão do Planejamento Estratégico do estado;</p> <p><b>III</b> - Promover a divulgação das ações do PARFOR PRESENCIAL;</p> <p><b>IV</b> - Apresentar ao Fórum Estadual sua capacidade de oferta de cursos e vagas;</p> <p><b>V</b> - Implantar as turmas especiais conforme deliberação do Fórum e homologação da Capes;</p> <p><b>VI</b> - Garantir todos os procedimentos necessários à certificação de todos os alunos das turmas especiais;</p> <p><b>VII</b> - Articular-se com os estados e municípios para definir o calendário escolar;</p> <p><b>VIII</b> - Encaminhar à Capes as informações e documentos que forem solicitados para a formalização do instrumento para a transferência dos recursos;</p> <p><b>IX</b> - Selecionar, acompanhar e certificar o pagamento dos bolsistas no Sistema de Gestão de Bolsas (SGB);</p> <p><b>X</b> - Realizar a seleção dos alunos pré-inscritos na Plataforma Freire para concorrer às vagas;</p> <p><b>XI</b> - Definir e informar aos alunos, no ato da matrícula, quais são as normas acadêmicas sobre a recuperação dos componentes curriculares perdidos, trancamento de matrícula, entre outras regras que se referirem às especificidades das turmas especiais;</p> <p><b>XII</b> - No ato da matrícula, a IES deve exigir, do candidato à Segunda Licenciatura, a comprovação que o mesmo possui grau em licenciatura e pelo menos 3 anos de exercício na docência.</p> <p><b>XIII</b> - Para a Formação Pedagógica: verificar a compatibilidade entre a formação do candidato e a disciplina para a qual pretende habilitar-se.</p> <p><b>XIV</b> - Efetivar a matrícula do aluno selecionado e atualizar anualmente a situação da matrícula desse aluno na Plataforma Freire.</p>

**Fonte:** adaptado de CAPES (2011).

No que diz respeito às atribuições da CAPES estas circunscreveram-se na elaboração das regras que conduziram o Programa, no financiamento das despesas com custeio, capital e bolsa para os professores formadores, bem como na fiscalização e controle dos recursos repassados as IES parceiras. Aos Estados e municípios coube a condução da operacionalização do PARFOR por meio do Fórum, a disponibilização de corpo técnico para acompanhar a execução desta política e o favorecimento da logística necessária para a participação dos professores cursistas. As IES parceiras se responsabilizaram pela implantação e execução das turmas especiais em concordância com as diretrizes do Plano.

O acompanhamento e gestão do PARFOR foram realizados por meio da Plataforma Freire. Este é um sistema informatizado criado pelo MEC para realizar a gestão dos cursos de formação realizados no âmbito do PARFOR<sup>83</sup>. Esta ferramenta foi o suporte eletrônico do processo de planejamento, oferta e pré-matrícula das turmas especiais, bem como acompanhamento da gestão financeira do mesmo, que percorreu o seguinte fluxo: I – as Secretarias de Estado de Educação, orientadas pelo plano estratégico, realizavam a inserção da oferta; II os professores interessados efetuavam a pré-matrícula; III as Secretarias de Educação efetivavam a validação das matrículas de acordo com os critérios estabelecidos nas regras do PARFOR<sup>84</sup> e; as IES parceiras realizavam a matrícula dos alunos. Todo este fluxo foi realizado em conformidade com o calendário pré-estabelecido pela DEB<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Até abril de 2012, o sistema foi administrado pela equipe da Diretoria de Tecnologia e Informação - DIT do MEC. Ao definir-se que a oferta de cursos de formação inicial seria de competência da Capes, a gestão da Plataforma Freire foi transferida para esta Agência, sendo compartilhada pela DEB e DED. No final de 2012, a gestão do sistema passou a ser realizado integralmente pela DEB e a abrigar, exclusivamente, os cursos de formação inicial, na modalidade presencial. (CAPES, 2013, p. 35). A partir de então a DEB introduziu uma série de mudanças nesta ferramenta que buscou torna-la mais interativa e eficiente.

<sup>84</sup> De acordo com a CAPES (2011, p. 2-3) os critérios para a validação das matrículas são: IX. Exigir dos alunos comprovação de estar no exercício da docência na rede pública de educação básica e que está requerendo matrícula na área ou disciplina em que atua, observando o que segue: a) Para a segunda licenciatura, a comprovação do exercício deve ser de 3 anos nos termos da resolução n. 1 do Conselho Nacional de Educação – CNE, de 11 de fevereiro de 2009; b) Para o curso de pedagogia, comprovar estar no exercício da docência na educação infantil ou nas séries iniciais da educação fundamental; c) Para a formação pedagógica, além dos pré-requisitos previstos anteriormente, verificar a compatibilidade entre a formação do candidato e a disciplina para a qual pretende habilitar-se, nos termos da Resolução CNE/CEB n. 02/97;

<sup>85</sup> O referido calendário apresenta as seguintes etapas: a) inserção da demanda pelas secretarias de educação estaduais e municipais; b) disponibilização da oferta de cursos e vagas pelas IES; c) análise do mapa da oferta e demanda pelo Fórum e; d) publicação do quadro geral de oferta de cursos e vagas para a pré-inscrição dos professores na rede. Numa etapa seguinte: e) a lista de pré-inscritos é submetida à validação pelas secretarias de educação; f) a divulgação da relação das inscrições validadas; g) realização dos processos necessários para a matrículas nas IES. (CAPES, 2013).

Se partimos da distinção conceitual levantado por Arretche (2012) entre quem executa (*policy-making*) e quem tem autoridade decisória para legislar (*policy decision-making*) é possível perceber que o desenho do PARFOR propôs um regime de colaboração coordenado pelo governo federal. O MEC desenhou a política e a disponibilizou aos governos subnacionais que se responsabilizaram pela operacionalização e execução. Embora a gestão do PARFOR se realizasse no domínio de um Fórum Federativo as competências deste circunscreviam-se ao levantamento, planejamento e a coordenação de estratégias de execução.

As estratégias do governo federal para conquistar a adesão das unidades subnacionais e das IES ao PARFOR vão além do desenho da política e incorporaram parte da demanda por formação superior das redes estaduais e municipais de educação e no financiamento com custeio e capital para as turmas especiais, bem como o pagamento de bolsa para os professores formadores. A seguir na próxima seção procede-se à análise da demanda e do atendimento do PARFOR, bem como do impacto alcançado pelo programa nos estados selecionados.

### 3.3 A DEMANDA INTERNA

O PARFOR foi induzido pelo governo federal e seguiu a dinâmica de gestão instituída pelo PAR, uma vez que dependeu da adesão dos entes subnacionais para a sua implementação. Para tanto, o governo federal usou de estratégias de indução que levaram em conta a demanda dos estados e municípios por formação inicial de professores em exercício.

A tabela 5 demonstra o percentual de atendimento do PARFOR/presencial em âmbito nacional no período de 2009 a 2014, ou seja, a repercussão do PARFOR no cenário nacional.

**Tabela 5 - Percentual de atendimento do PARFOR/presencial em relação ao número de funções docentes sem formação superior na educação básica (municipal e estadual) em âmbito nacional no período de 2009 a 2014**

Ano	Nº de funções docentes	Nº de funções docentes sem formação superior	Nº de matriculados em curso de 1ª e 2ª Licenciatura	Percentual de atendimento
2009	1.977.978	636.800	10.105	1,6%
2010	2.005.734	623.825	24.506	3,9%
2011 <sup>86</sup>	-	-	12.447	-
2012	2.101.408	459.213	16.546	3,6%
2013	2.148.023	540.842	6.532	1,2%
2014	2.190.743	520.391	8.192	1,6%
TOTAL			78.328	

**Fonte:** (INEP, 2016); (CAPES, 2015).

O Brasil apresentava em 2009, quase 2 milhões (1.977,978) de funções docentes na educação básica, destes mais de 630 mil (636.800) sem formação superior, ou seja, 32% das funções docentes presentes nas redes públicas de educação básica não apresentavam formação inicial adequada. Neste mesmo ano, na região Nordeste concentrava-se o maior percentual de demanda, cerca de quase a metade (48,1%) em relação ao cenário nacional. Verifica-se na tabela 5 que o percentual de atendimento do PARFOR, no período de 2009 a 2014, foi relativamente baixo e alcançou uma média de 2,6%.

As matrículas do PARFOR presencial em nível nacional, no período de 2009 a 2014 atingiram o quantitativo de 79.060, com o percentual de evasão de 20%. As matrículas apresentaram a seguinte distribuição: 67.810 em cursos de 1ª licenciatura, 10.518 na 2ª licenciatura e 732 na formação pedagógica. Esses dados demonstraram que o PARFOR direcionou-se principalmente para os cursos de formação inicial para professores em exercício que não possuíam educação superior<sup>87</sup>.

Na tabela 6 é possível observar um panorama geral dos resultados do PARFOR em âmbito nacional no que se refere ao número de matrículas, ao percentual de evasão e de conclusão/formados.

<sup>86</sup> No ano de 2011, no senso escolar realizado pelo INEP, não foi disponibilizado os dados referentes ao número de funções docentes sem formação superior nas unidades federativas.

<sup>87</sup> Ver anexo B deste relatório.

**Tabela 6 - Quantitativo de matrículas, conclusão e evasão dos cursos do PARFOR/presencial em âmbito nacional no período de 2009 a 2014.**

ANO	MATRICULADOS	CURSANDO	DESVINCULADOS	FALECIDOS	TRANCADOS	TRANSFERIDO	FORMADOS	PERCENTUAL EVASÃO
2009	10.105	3.725	3.252	13	8	0	3.107	32,39%
2010	24.601	13.119	4.479	25	243	3	6.732	19,31%
2011	12.447	8.521	2.416	14	383	2	1.111	22,62%
2012	16.853	11.800	3.598	7	331	0	1.117	23,35%
2013	6.712	5.869	715	3	89	0	36	12,02%
2014	8.342	7.974	347	1	20	0	0	4,41%
TOTAL	79.060		14.807	63	1.074	5	12.103	20,17%

**Fonte:** (CAPES, 2015).

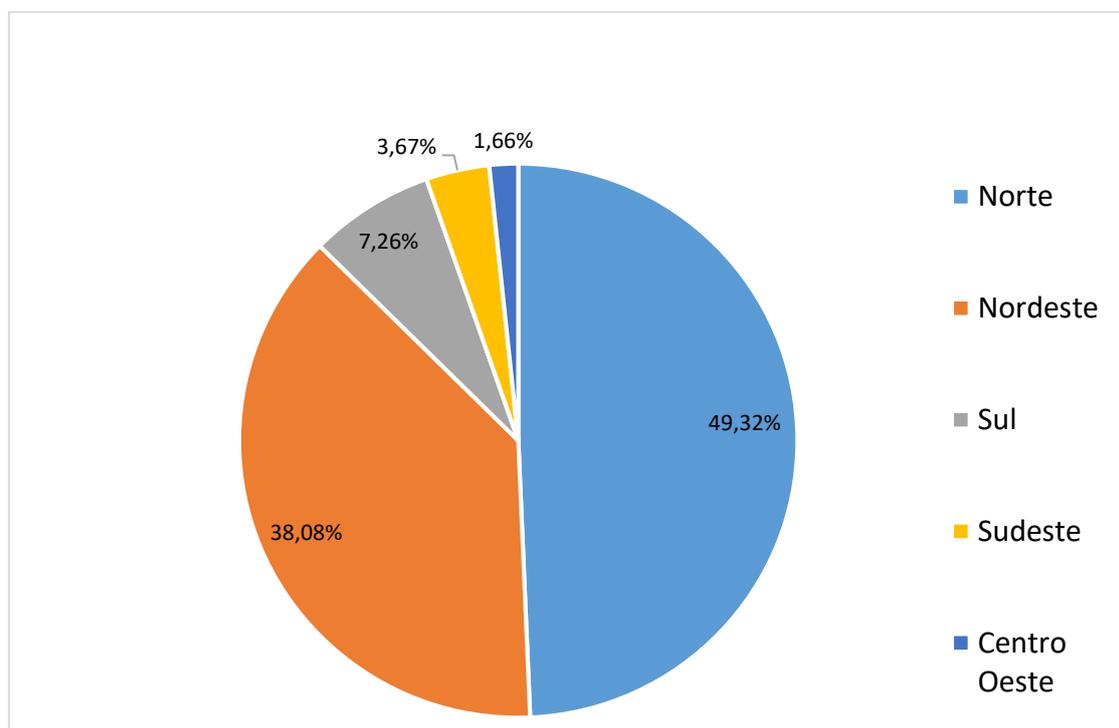
No que se refere ao número de formandos o PARFOR, no período de 2009 a 2014, apresentou um quantitativo de 12.103 professores formados, distribuídos da seguinte maneira: 8.315 nos cursos de 1ª licenciatura, 3.529 nos cursos de segunda licenciatura e 259 nos cursos de formação pedagógica.

Embora em nível nacional este percentual de estudantes participantes da formação promovida pelo PARFOR não aparentou ser muito expressivo, quando estratificado por regiões ou estado é possível identificar que no Norte (Pará) e Nordeste (Bahia) o Plano apresentou resultados expressivos na formação dos docentes em exercício na educação básica<sup>88</sup>.

O gráfico 1 ilustra o percentual de matrículas por região em relação em quantitativo nacional apresentado no período de 2009 a 2014.

<sup>88</sup> Ver anexo C, deste relatório.

**Gráfico 1 - Percentual de matrículas nos cursos presenciais do PARFOR por região em relação ao quantitativo nacional no período de 2009 a 2014**



**Fonte:** (CAPES, 2015).

A região Norte deteve quase que a metade das matrículas seguida pela região Nordeste e a região Centro Oeste apareceu com o menor percentual. Este fenômeno pode ser explicado, em parte, pela elevada quantidade da demanda represada nas regiões Norte e, especificamente, na região Nordeste que, em 2009, possuía mais de 300 mil funções docentes sem formação superior em suas redes de ensino, ou seja, este número representou mais da metade do número de funções docentes nesta região<sup>89</sup>. Entretanto a região Centro-Oeste possuía o menor número de funções docentes sem formação superior, embora também apresentasse o menor número de funções docentes em suas redes de ensino, se comparada com as outras regiões da federação brasileira<sup>90</sup>.

A região Sudeste constituiu um caso particular, uma vez que apresentava um número elevado de funções docentes sem formação superior, mais de 160 mil em 2009, mas o número de matrículas foi baixo e atingiu o quantitativo de 2.332 no período de 2009 a 2014. Este fenômeno é explicado, em parte, pelo maior grau de autonomia

<sup>89</sup> Número de funções docente por região no ano de 2009: Norte 166.009; Nordeste 598.703; Sudeste 786.179; Sul 286.139; Centro Oeste 140.948.

<sup>90</sup> Número de funções docentes sem formação superior por região em 2009: Norte 76.326; Nordeste 306.224; Sudeste 165.123; Sul 60.412; Centro Oeste 28.715.

financeira, administrativa e técnica desta região, ou seja, embora em números absolutos a demanda aparentava ser expressiva, esta representava apenas 20% dos docentes em exercício na educação básica. Sendo assim é possível inferir que os estados que compõem esta região dispõem de outros meios para a qualificação de seus docentes.

A região Sul possuía em 2009 mais de 60 mil professores sem formação superior e apresentou o quantitativo de 4.970 matrículas no período de 2009 a 2014. Nesta região 80% das funções docentes possuíam formação superior, ou seja, embora existisse a real necessidade de formar os 20% das funções docentes em exercício na educação básica que ainda não possuíam formação em nível superior, esta demanda não foi tão expressiva quanto nas regiões Norte e Nordeste. O percentual elevado de funções docentes com formação superior na região Sul demonstrou que as unidades federativas pertencentes a esta localidade dispunham de autonomia para assumir a formação dos professores de suas redes de ensino.

Nas regiões Norte e Nordeste, onde se concentraram o maior número de matrículas do PARFOR, aproximadamente 50% de suas funções docentes não possuíam formação superior. Este dado revelou que estas regiões não apresentavam a autonomia necessária para cumprir com o disposto legal presente no art. 62 da LDB, ou seja, prover a formação em nível superior dos docentes de suas redes de ensino.

É possível inferir que quanto maior o grau de autonomia administrativa, financeira e operacional dos estados e municípios que compõem as regiões da federação brasileira, menor é o grau de dependência em relação às políticas induzidas pelo governo federal. Assim, o nível de adesão das unidades federativas ao PARFOR passou pelo percentual de demanda existente e pela autonomia administrativa, política e financeira para lidar com a formação dos docentes de suas respectivas redes. Vejamos a seguir qual é o impacto do PARFOR nos estados selecionados para a pesquisa.

### 3.3.1 O impacto do PARFOR no Estado do Pará na formação de professores

No Estado do Pará as matrículas, no período de 2009 a 2014, atingiram o quantitativo de 23.951 e corresponderam a 61,42% do total de matrículas na região Norte. A média do percentual de evasão foi de 12,5% e ficou abaixo da média nacional que foi de 20%. O número total de formados no período de 2009 a 2014 foi de 2.539 e

correspondeu a 52,75% do total na região Norte no mesmo período. Os professores envolvidos na execução do PARFOR atingiram o número de 5.157, distribuídos em cinco IES e representaram um percentual de 67,61% do total de docentes que executaram o programa nesta região.

A tabela 7 apresenta o impacto do PARFOR na formação de professores no Estado do Pará, ou seja, o percentual de atendimento em relação ao número de funções docentes sem formação superior no período de 2009 a 2014.

**Tabela 7 - Percentual de atendimento do PARFOR/presencial no Pará em relação ao número de funções docentes sem formação superior na educação básica (municipal e estadual) no período de 2009 a 2014.**

Ano	Nº de funções docentes	Nº de funções docentes sem formação superior	Nº de matriculados em curso de 1ª Licenciatura	Percentual de atendimento
2009	70.783	39.737	725	1,82%
2010	73.461	39.738	9.354	23,54%
2012	80.691	28.895	19.134	66,22%
2013	84.403	36.885	21.022	56,99%
2014	83.614	33.033	23.951	72,51%

**Fonte:** (CAPES, 2015); (INEP, 2016).

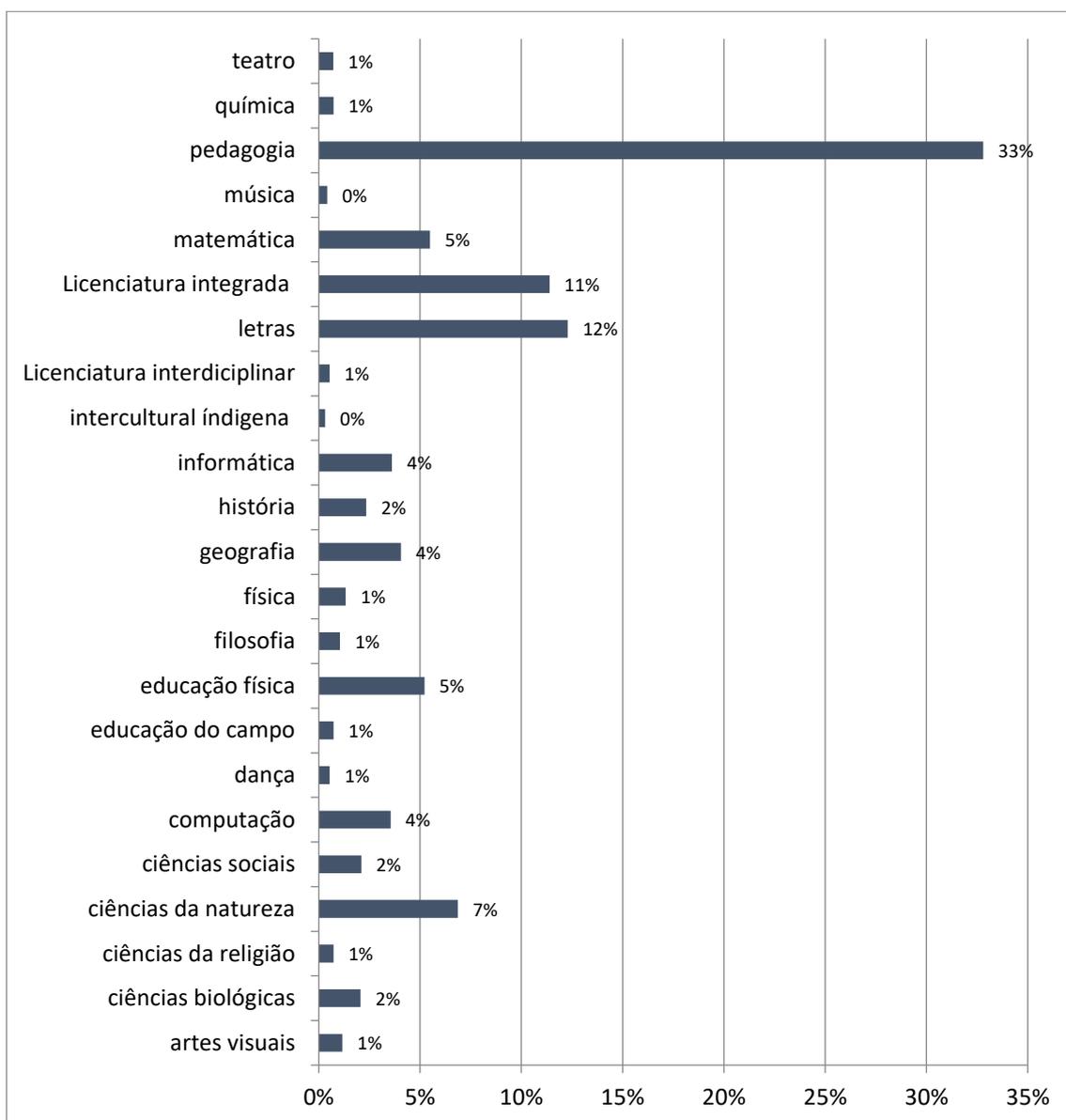
No período analisado identificou-se um crescimento acentuado no percentual de atendimento à demanda por formação superior na rede pública de educação básica do Estado do Pará por meio do PARFOR. No ano de 2014 o percentual de atendimento chegou 72,51% em relação à demanda existente. Esses dados revelaram a importância desta política para a formação do quadro docente da educação básica nesta unidade federativa.

O PARFOR no Estado do Pará só apresentou matrículas nos cursos de primeira licenciatura e as turmas especiais se concentraram, quase que na sua totalidade (90%), no interior do Pará<sup>91</sup>. Esse fenômeno de interiorização do Plano indicou a promoção da formação docente na realidade onde a qualificação destes profissionais se fazia mais necessária.

<sup>91</sup> No período de 2009 a 2014 foram implantadas 789 turmas do PARFOR no Estado do Pará.

No gráfico 2 é possível visualizar as matrículas do PARFOR/presencial no Estado do Pará por curso no período de 2009 a 2014.

**Gráfico 2 - Percentual de matrículas em cursos presenciais do PARFOR/Pará em relação ao período de 2009 a 2014**



**Fonte** (CAPES, 2015)

No gráfico 2 identificou-se que o maior percentual de matrículas se concentrou no curso de pedagogia, esse dado revelou que a demanda por formação superior no Pará estava concentrada nos docentes que atuavam na educação infantil e na

educação fundamental, contrariando as expectativas iniciais e objetivos do Programa para atender a demanda por cursos de química, física e matemática.

Vale ressaltar que a oferta dos cursos identificados no gráfico 2 foram executados pelo quadro de professores pertencentes as IES parceiras. Dos mais de 5 mil docentes (5.117) envolvidos com o PARFOR no Pará, 75,10% atuaram como formadores, 12,45% como orientadores e 12,45% como supervisores de estágio. No ano de 2012 as IPES parceiras no Pará somavam o quantitativo de 5.136 funções docentes em suas unidades, sendo que 74,39% (3.821) atuaram na execução do PARFOR. (INEP, 2016).

Estes dados apontaram para a adesão em massa dos docentes das IPES envolvidas na execução do PARFOR no Estado do Pará. Igualmente, revelou que a estratégia do governo federal em atribuir bolsas aos professores formadores apresentou-se como um forte instrumento de indução que visou conquistar o apoio dos docentes das IPES onde os cursos foram implantados.

Na tabela 8 é possível visualizar o percentual de matrículas do PARFOR/presencial por IES no Estado do Pará no período de 2009 a 2014.

**Tabela 8 - Percentual de matrículas por IES em relação ao período de 2009 a 2014 - Pará**

<b>IES</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Total por IES</b>	<b>%</b>
IFPA	47	1.648	1.047	149	0	0	2.891	12%
UEPA	206	1.108	695	395	497	410	3.311	14%
UFOPA	0	1.538	769	919	563	0	3.789	16%
UFPA	472	3.922	2.099	1.872	706	2.014	11.085	46%
UNIFESSPA	0	0	0	0	136	491	627	3%
UFRA	0	413	1.114	721	0	0	2.248	9%
<b>Total por ano</b>	<b>725</b>	<b>8.629</b>	<b>5.724</b>	<b>4.056</b>	<b>1.902</b>	<b>2.915</b>	<b>23.951</b>	

**Fonte:** (CAPES, 2015).

Na tabela 8 verificou-se que as matrículas se efetivaram nas IES públicas e que na UFPA concentrou-se quase 50% destas. No ano de 2010, a UFPA recebeu quase 4 mil matrículas em cursos presenciais de licenciatura do PARFOR (3.922), o que correspondeu a um percentual de 25,39% em relação ao número de matrículas regulares em cursos presenciais de licenciatura nesta IPES no respectivo ano. (INEP, 2016).

Ainda no ano de 2010, as IPES federais no Pará (IFPA, UFPA, UFPA e UFRA) somaram o quantitativo de 7.521 matrículas em turmas especiais do PARFOR, o que representou um percentual de 44,58% se comparado com as matrículas em cursos regulares de licenciatura em todas as IPES federais<sup>92</sup> nesta unidade federativa.

É possível verificar nestes dados o impacto que os cursos do PARFOR causaram nas IPES parceiras, ou seja, houve um aumento expressivo na quantidade de alunos matriculados e conseqüentemente dos recursos financeiros aplicados nestas instituições. Isto, por outro lado, gerou maior intensificação do trabalho docente, uma vez que os cursos eram realizados nos finais de semana, feriados e no período de férias. Além do que contribuiu para a desregulamentação do trabalho docente, pois a remuneração dos professores formadores era realizada através do pagamento de bolsas, portanto, à margem da proteção trabalhista.

### 3.3.2 O impacto do PARFOR no Estado da Bahia na formação de professores

No Estado da Bahia as matrículas, no período de 2009 a 2014, atingiram o quantitativo de 12.623 e corresponderam a 41,92% do total de matrículas na região Nordeste. A média do percentual de evasão foi de 22,09% e ficou acima da média nacional de 20%. O número total de formados no período de 2009 a 2014 foi de 1.918 e correspondeu a 35,42% do total na região<sup>93</sup>.

Na tabela 9 é possível identificar a ingerência do PARFOR na formação dos professores em exercício na educação básica, que não possuíam formação superior no Estado da Bahia.

---

<sup>92</sup> De acordo com o INEP (2016a) as IPES federais no Pará apresentaram 16.869 matrículas em cursos presenciais regulares de licenciatura no ano de 2010.

<sup>93</sup> O total de formandos na região nordeste, no período de 2009 a 2013, foi de 5414.

**Tabela 9 - Percentual de atendimento do PARFOR/presencial em relação ao número de funções docentes na educação básica (municipal e estadual) que não possuíam formação superior no Estado da Bahia 2009 2014**

Ano	Nº de funções docentes	Nº de funções docentes sem formação superior	Nº de matriculados em curso de 1ª Licenciatura	Percentual de atendimento
2009	152.648	101.117	6.178	6,11%
2010	150.231	95.936	9.121	9,51%
2012	157.267	71.121	11.551	16,24%
2013	155.463	71.299	11.831	16,59%
2014	156.856	64.298	12.623	19,63%

**Fonte:** (CAPES, 2015); (INEP, 2016).

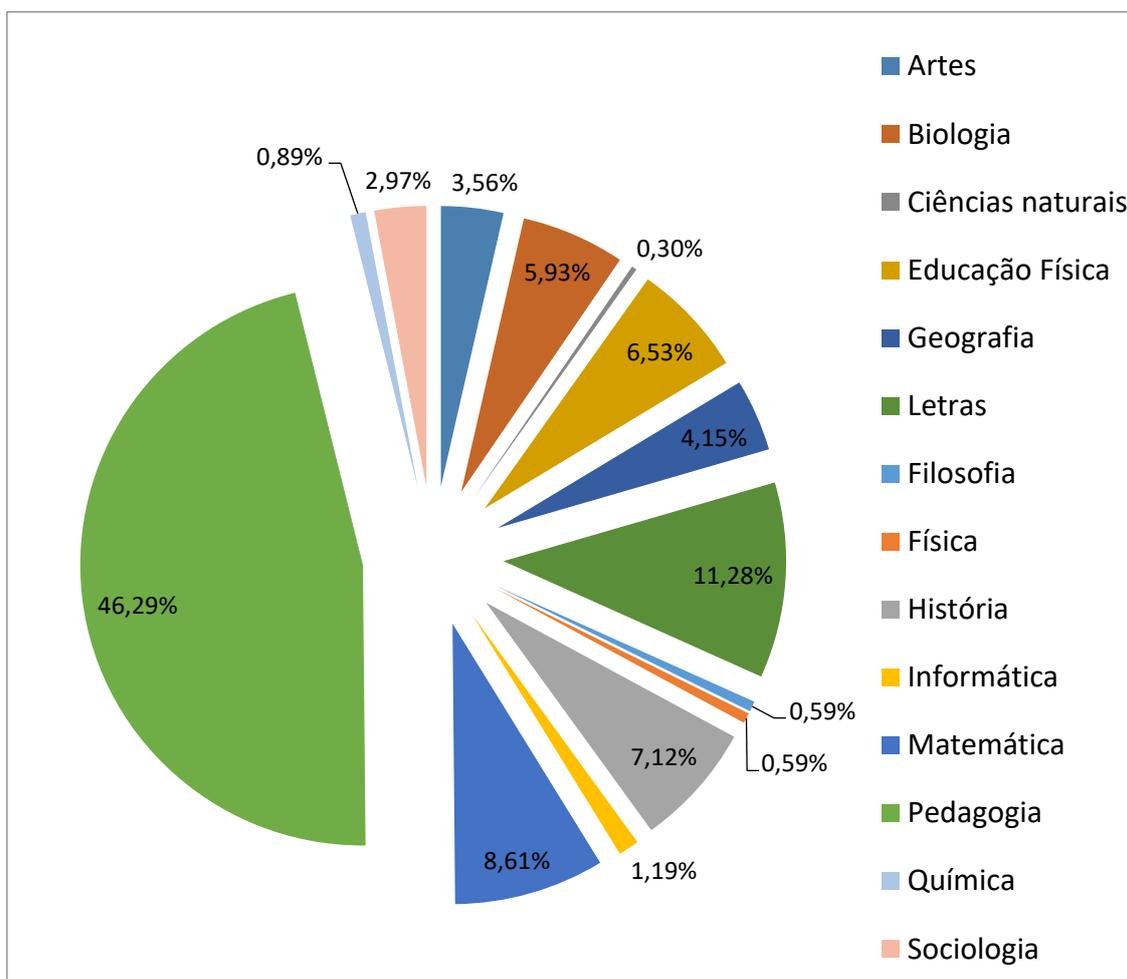
No ano de 2009, o Estado da Bahia possuía mais de 152 mil funções docentes (152.648) sendo que 101.117 não detinham formação superior, ou seja, 66% não apresentavam formação adequada para o exercício do magistério. Esses dados demonstram, além da precariedade da formação do quadro docente no Estado da Bahia, a necessidade de enfrentamento desta situação.

Os dados revelaram o baixo grau de autonomia desta unidade federativa no que tange a formação dos docentes em exercício na educação básica. Além do que a expressiva demanda represada por formação de professores constituiu-se em um forte elemento para a adesão ao PARFOR.

No Estado da Bahia houve matrículas apenas nos cursos de primeira licenciatura do PARFOR/presencial. As matrículas no ano de 2014 atingiram o quantitativo de 12.623 e representaram um percentual de atendimento de quase 20% da demanda existente. Foram implantadas 337 turmas especiais espalhadas em seis IPES, sendo que 94% destas se localizavam no interior do Pará.

No gráfico 3 é possível identificar o percentual do tipo de cursos do PARFOR implantadas no período de 2009 a 2014 no Estado da Bahia.

**Gráfico 3 - Percentual do tipo de cursos do PARFOR implantados no período 2009 a 2014 no Estado da Bahia**



**Fonte:** (CAPES, 2015).

No gráfico 3 verificou-se que o curso de pedagogia abrangeu quase metade das turmas implantadas. A partir desta constatação foi possível inferir que a demanda por formação superior na rede pública da Bahia estava concentrada na educação infantil e na educação fundamental.

Os professores que ministraram o PARFOR somaram, em 2014, um total 2.352, destes 70,07% atuaram como professores formadores, 15,43% como orientadores e 14,50% como supervisores de estágio. Em 2012 as IPES parceiras somavam um quantitativo de 7.530 funções docentes, sendo que 2.828 atuaram nos cursos do PARFOR, ou seja, um percentual de 37,5%. A participação expressiva do quadro docente da IPES na Bahia evidenciou o sucesso da estratégia da União em atribuir bolsas para conquistar a adesão desta categoria.

Na tabela 10 é possível identificar as matrículas do PARFOR no Estado do Bahia distribuído por IPES no período de 2009 a 2014.

**Tabela 10 - Percentual de matrículas do PARFOR/presencial por IPES no período de 2009 a 2014 na Bahia**

IES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	%
UNEBA	5.535	1.658	977	283	116	115	8.684	68,80%
UEFS	174	26	0	0	0	123	323	2,56%
UESC	75	457	45	70	41	38	726	5,75%
UESB	365	386	167	606	73	488	2.085	16,52%
UFBA	0	230	109	77	22	0	438	3,47%
UFRB	29	186	68	28	28	28	367	2,91%
Total por ano	6.178	2.943	1.366	1.064	280	792	12.623	100%
%	49%	23%	11%	8%	2%	6%	100%	

**Fonte:** (CAPES, 2015).

Na tabela 10 foi possível observar que todas as matrículas foram realizadas em Instituições de Educação Superior de caráter público. No ano de 2009 as matrículas nos cursos presenciais do PARFOR corresponderam a 16% das matrículas em relação aos cursos de licenciatura regulares na modalidade presencial nas IPES parceiras. (INEP, 2016). Esse dado demonstrou o grau de impacto sofrido pelas IES que aderiam ao PARFOR no que se refere ao número de alunos matriculados nestas instituições.

As IPES estaduais, no período de 2009 a 2014, abrigaram 93% das matrículas dos cursos presenciais do PARFOR. No ano de 2009, o número de matrículas nos cursos presenciais do PARFOR nas IPES estaduais (UNEB, UEFS, UESB e UESC) atingiram o quantitativo de 6.149 e representaram um percentual de 25,72% se comparado ao total de matrículas em cursos regulares de licenciatura nestas instituições<sup>94</sup>.

No caso da UNEB verificou-se que no período de 2009 a 2014 quase 70% das matrículas dos cursos presenciais do PARFOR foram realizadas nesta instituição. No ano de 2009 as matrículas nos cursos do PARFOR na UNEB apresentaram um quantitativo de 5.535 e corresponderam a um percentual de 33% em relação às

<sup>94</sup> De acordo com dados do INEP (2009) as matrículas nos cursos regulares presenciais de licenciatura nas IPES do estado da Bahia somaram um total 25.548.

matrículas nos cursos regulares de licenciatura na modalidade presencial nesta Instituição. (INEP, 2016).

O elevado percentual de docentes em exercício e sem formação superior nas redes de educação básica no Estado da Bahia manifestou o baixo grau de autonomia administrativa, política e financeira desta unidade federativa em lidar com esta demanda. Esta situação por sua vez favoreceu o alto grau de adesão ao PARFOR constatado no Estado.

### 3.3.3 O impacto do PARFOR no Estado do Paraná na formação de professores

No Estado do Paraná as matrículas nos cursos do PARFOR/presencial, no período de 2009 a 2014, atingiram o quantitativo de 2.623 e corresponderam a 45,72% do total de matrículas na região Sul. A média do percentual de evasão foi de 37%, quase o dobro da média nacional, que foi de 20%. O número total de formados no período de 2009 a 2014 somou 833 e correspondeu a 58,49% do total na região Sul.

Na tabela 11 é possível identificar o percentual de atendimento dos cursos de primeira licenciatura do PARFOR/presencial em relação ao número de funções docentes em exercício e sem formação superior nas redes públicas de ensino no Estado do Paraná.

**Tabela 11 – Percentual de atendimento do PARFOR presencial em relação ao número de funções docentes na educação básica (municipal e estadual) sem formação superior no Estado do Paraná 2009-2014**

Ano	Nº de funções docentes	Nº de funções docentes sem formação superior	Nº de matriculados em curso de 1ª Licenciatura	%
2009	108.551	18.048	53	0,29%
2010	111.940	17.906	304	1,70%
2012	120.477	10.545	1056	10,01%
2013	125.276	17.420	648	3,72%
2014	130.659	16.782	194	1,16%

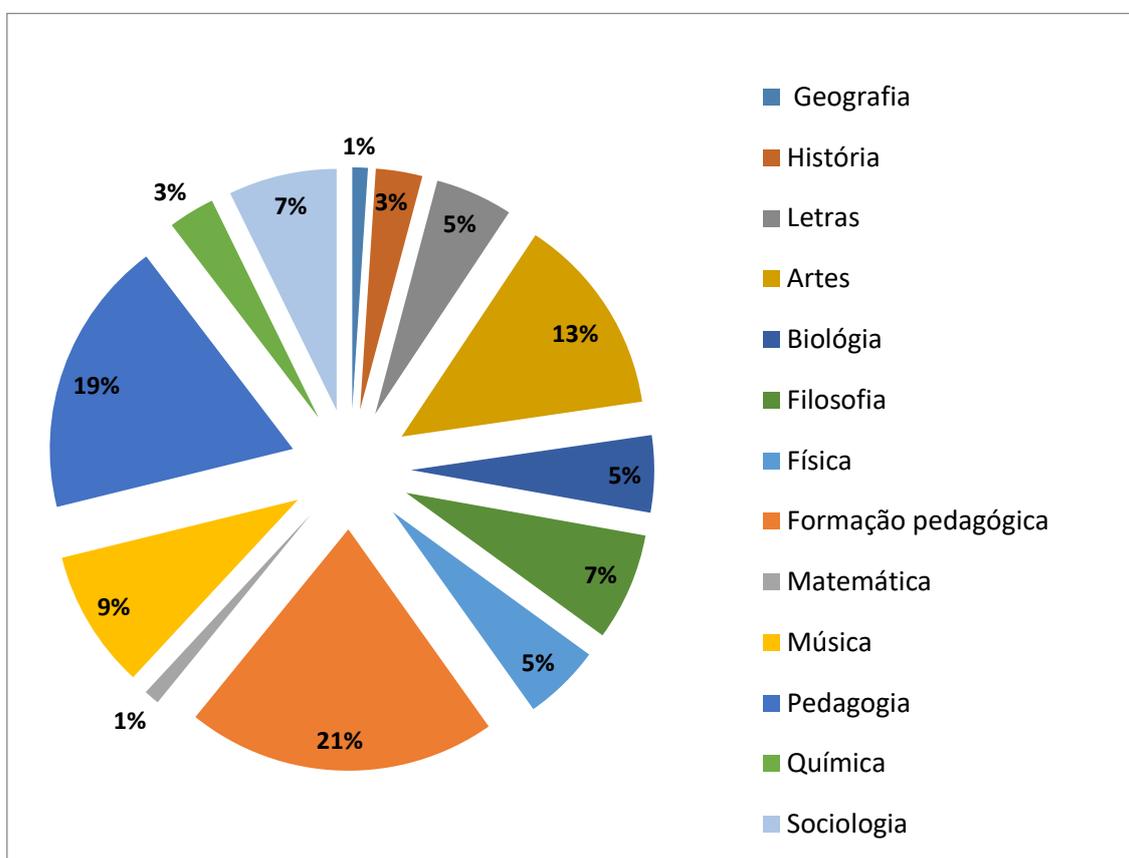
**Fonte:** (CAPES, 2015); (INEP, 2016).

A média do percentual de atendimento do PARFOR no período de 2009 a 2014 no Paraná foi de 3,37% e ficou acima da média nacional de 2,6%. No ano de 2009

o Estado do Paraná apresentava um quantitativo de mais de 108 mil funções docentes na rede pública de educação básica, sendo que cerca de 10% não possuíam educação superior. Portanto 90% dos professores da educação básica no Paraná possuem formação superior, este dado, por sua vez evidenciou que esta unidade federativa dispõe de outros meios e recursos para a formação inicial de seus docentes.

No gráfico 4 é apresentado o percentual de turma especiais do PARFOR/presencial por tipo de curso em relação ao período de 2009 a 2014 no Estado do Paraná.

**Gráfico 4 - Percentual de turmas especiais do PARFOR por tipo de curso em relação ao período de 2009 a 2014 – Paraná.**



**Fonte:** (CAPES, 2015).

No gráfico 4 identificou-se que os cursos de formação pedagógica foram os que obtiveram o maior percentual de turmas especiais contrariando a tendência nacional., logo em seguida apareceu o curso de pedagogia. No Estado do Paraná o PARFOR apresentou três tipos de cursos: a) 1ª licenciatura; b) 2ª licenciatura e; c)

formação pedagógica; sendo que o maior percentual de turmas especiais, 59,30% (51), se concentrou nos cursos de segunda licenciatura, seguindo pela formação pedagógica com 26,74% (23).

Esses dados demonstraram que a demanda por formação de professores no Paraná, diferentemente do Pará e da Bahia, se encontravam no Ensino Médio entre os docentes que já possuíam graduação em nível superior, mas atuavam fora de sua área ou sem formação pedagógica. Os números demonstram o grau de autonomia desta unidade federativa em prover a formação em nível superior dos docentes que atuam na rede pública de educação básica, uma vez que o maior percentual de atuação do PARFOR se materializou nos cursos de segunda licenciatura e formação pedagógica.

Na tabela 12 é apresentado o quantitativo de matrículas nos cursos do PARFOR por IPES no período de 2009 a 2014 no Estado do Paraná.

**Tabela 12 - Quantitativo de matrículas em cursos presenciais do PARFOR distribuído por IPES no Estado do Paraná 2009 a 2014**

EA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	%
UEL	53	99	341	288	159	32	972	37,06%
UEM	0	111	0	434	213	42	800	30,50%
UEPG	0	0	0	0	0	17	17	0,65%
UENPR	0	0	27	69	32	0	128	4,88%
UEOPR	0	79	0	105	62	42	288	10,98%
UFPR	0	0	0	51	71	25	147	5,60%
UTFPR	0	15	0	109	111	36	271	10,33%
Total	53	304	368	1.056	648	194	2.623	100%
%	2%	12%	14%	40%	25%	7%	100%	

**Fonte:** (CAPES, 2015).

Na tabela 12 verificou-se que as matrículas foram realizadas apenas nas IES públicas e que a UEL e a UEM detiveram cerca de 70% do percentual de matrículas e as IPES federal apenas 16% (418 matrículas). Vale lembrar que os professores que trabalharam no PARFOR/Pará faziam parte do quadro das IES parceiras e que dos 572 professores 79,20% atuaram como formadores, 5,42% como orientadores e 15,38% como supervisores de estágio.

### 3.3.4 O impacto do PARFOR no Estado de São Paulo na formação de professores

No Estado de São Paulo as matrículas, no período de 2009 a 2014, atingiram o quantitativo de 2.255 e corresponderam a 77,65% do total de matrículas na região Sudeste. A média do percentual de evasão foi de 38,09% e quase que dobrou a média nacional que foi de 20%. O número total de formados no período de 2009 a 2013 somou 238 e correspondeu a 78,54% do total na região Sudeste no mesmo período.

A tabela 13 apresenta o percentual de atendimento do PARFOR/presencial em relação ao número de funções docentes sem formação superior no Estado de São Paulo.

**Tabela 13 - Percentual de atendimento do PARFOR em relação ao número de funções docentes na educação básica (municipal e estadual) sem formação superior no Estado de São Paulo**

Ano	Nº de funções docentes	Nº de funções docentes sem formação superior	Percentual de funções docentes sem formação superior	Nº de matriculados em curso de 1ª Licenciatura	Percentual de atendimento
2009	390.337	60.831	16%	0	0,00%
2010	399.975	63.005	16%	1.050	1,73%
2012	434.745	50.443	13%	584	0,96%
2013	443.578	60.166	15%	87	0,14%
2014	455.348	59.794	15%	63	0,10%

**Fonte:** (CAPES, 2015).

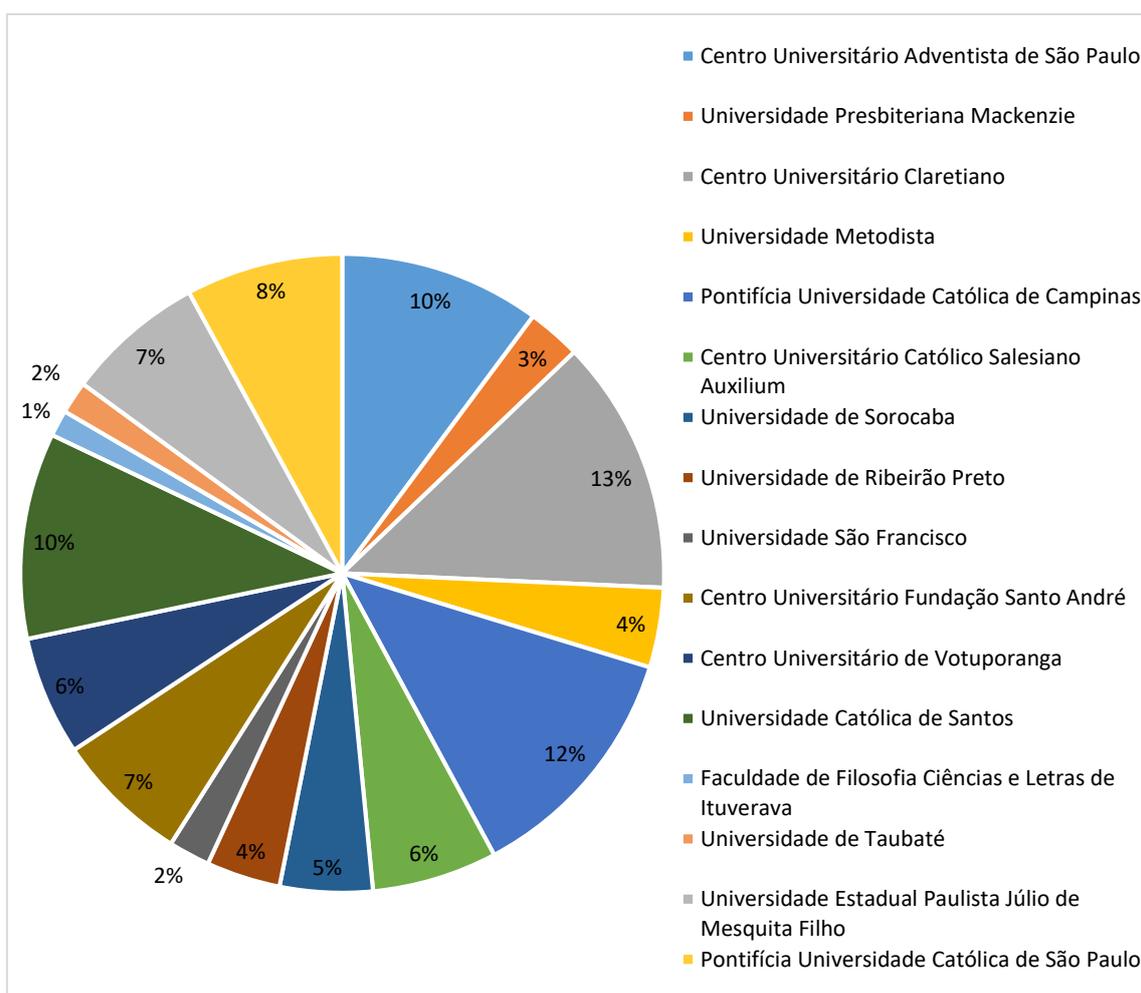
No ano de 2009 o Estado de São Paulo apresentava um pouco mais de 390 mil funções docentes na educação básica, sendo que 60.831 não possuíam educação superior, ou seja, 16% não detinham formação adequada às exigências da LDB/1996. A média do percentual de atendimento do PARFOR em São Paulo foi de 0,73% e ficou abaixo da média nacional que é de 2,6%. Embora a demanda de atendimento do PARFOR ultrapassasse o quantitativo de 60 mil, o Plano não chegou a atender 1% deste público.

No Estado de São Paulo, quase a totalidade das matrículas foram realizadas em cursos de primeira licenciatura e apenas uma turma especial de formação pedagógica foi aberta no ano de 2014 e correspondeu a 0,98% do total de matrículas no

período de 2009 a 2014. Mais de 95% das matrículas se concentraram no curso de pedagogia o que permitiu identificar que a demanda por formação nesta unidade federativa encontrava-se na esfera municipal e no ensino infantil e fundamental.

O gráfico 5 apresenta o percentual de matrículas por IES em relação ao período de 2009 a 2014 no estado de São Paulo.

**Gráfico 5 - Percentual de matrículas por IES em relação ao período de 2009 a 2014 - São Paulo**



**Fonte:** (CAPES, 2015).

No gráfico 5 verificou-se que no Estado de São Paulo as matrículas estavam dispersas em várias IES e, diferentemente dos outros estados analisados, apresentou matrículas na esfera pública e privada de cunho comunitário. As universidades privadas

comunitárias apresentaram um percentual de cerca de 90% das matrículas e as IES públicas cerca de 10%.<sup>95</sup>

As IPES federais não implantaram turmas especiais do PARFOR, mas somente as IPES estadual e municipal que juntas apresentaram um percentual de atendimento muito tímido se comparada à esfera privada. Esses dados manifestaram o protagonismo do ramo privado na formação dos professores em nível superior nesta unidade federativa. Sendo assim, o mesmo dispõe de uma série de instituições privadas que se responsabilizam pelo atendimento desta demanda, além do que, este processo delega para esfera individual a formação do professor que irá atuar na educação básica.

### 3.3.5 O impacto do PARFOR no Estado de Mato Grosso na formação de professores

No Estado do Mato Grosso (MT) as matrículas do PARFOR/presencial, no período de 2009 a 2014, atingiram o quantitativo de 860 e corresponderam a 65,34% do total de matrículas na região Centro Oeste. A média do percentual de evasão foi de 25% e ficou acima da média nacional que foi de 20%. O número total de formados no período foi de 79 e representou 53,02% do total na região Centro Oeste.

A tabela 14 apresenta o percentual de atendimento do PARFOR/presencial em relação ao número de funções docentes sem formação superior na rede de educação básica no estado de MT no período de 2009 a 2014.

**Tabela 14 – Percentual de atendimento do PARFOR/presencial em relação ao número de funções docentes na educação básica (municipal e estadual) sem formação superior no Estado de Mato Grosso 2009-2014**

Ano	Nº de funções docentes	Nº de funções docentes sem formação superior	% de funções docentes sem formação superior	Nº de matriculados em curso de 1ª Licenciatura	%
2009	32.113	7.930	25%	0	0,00%
2010	31.888	6.921	22%	137	1,73%
2012	33.902	4.783	15%	386	4,87%
2013	34.309	4.359	14%	77	0,97%

<sup>95</sup> **IES de esfera privada:** MACKENZIE, UNIFEV, FSA, PUC/SP, PUC/CAMPINAS, UNASP, UNISANTOS, UNISALESIANO, UNIMEP, UNISO, FIC/RIO BRANCO, USF, FIC/SÃO PAULO, CEUCLAR, UNAESP, FFCL. **IPES estadual:** UNESP; **IPES municipal:** UNITAU.

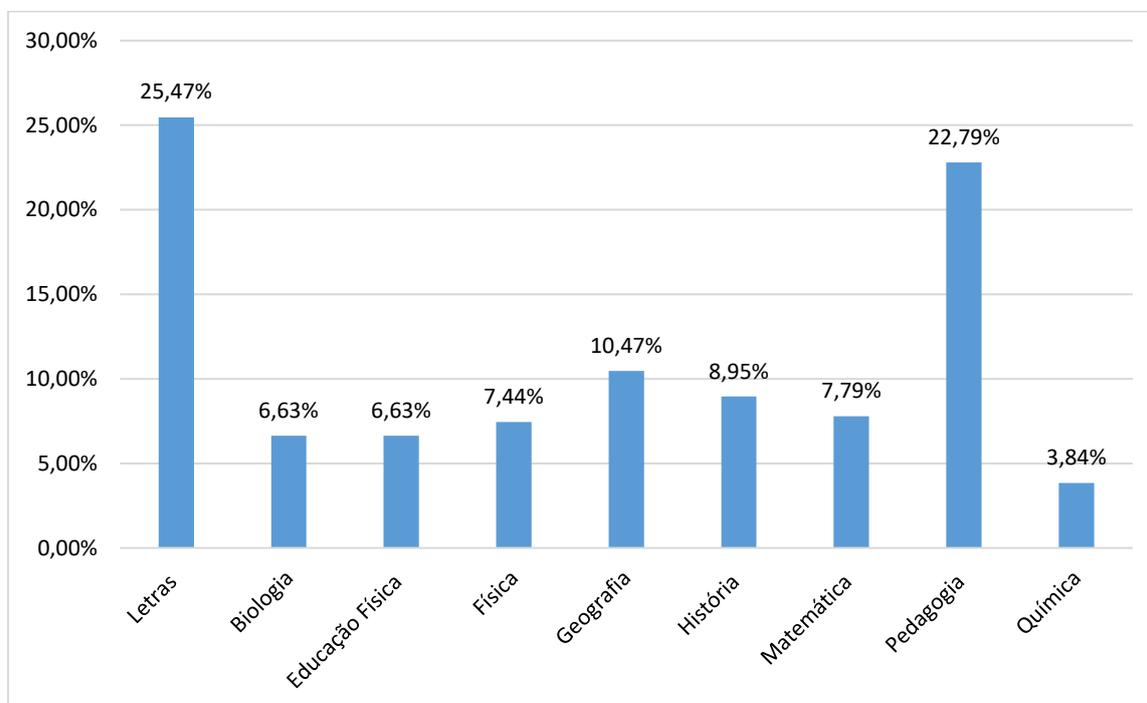
2014	35.066	4.296	13%	188	2,37%
------	--------	-------	-----	-----	-------

**Fonte:** (CAPES, 2015); (INEP, 2015).

Na tabela 14 constatou-se que o quantitativo de funções docentes sem formação superior no Estado de Mato Grosso no período de 2009 a 2014 reduziu-se quase que pela metade. A média de atendimento do PARFOR, no mesmo período, apresentou um percentual de 1,98% e ficou abaixo da média nacional que foi de 2,6%. A partir dos dados foi possível inferir que dos mais de três mil (3643) funções docentes que receberam formação superior apenas 2,16% (79) foram formados no âmbito do PARFOR. Esses dados demonstraram que esta unidade federativa dispõe de uma determinada autonomia no que tange a formação de seus docentes, uma vez que o atendimento a demanda por formação em nível superior dos docentes em exercício na educação básica foi realizado quase que na sua totalidade fora dos cursos do PARFOR.

O gráfico 6 apresenta o percentual de matrículas do PARFOR/presencial por tipo de no período de 2009 a 2014 no estado de MT.

**Gráfico 6 - Percentual de matrículas no PARFOR/presencial por tipo de curso em relação ao período de 2009 a 2014 – MT.**



**Fonte:** (CAPES, 2015).

No gráfico 6 verificou-se que os cursos de Letras e Pedagogia obtiveram o maior percentual de matrículas e seguiu a tendência nacional. Cerca de 90% das matrículas do PARFOR no MT foram nos cursos de segunda licenciatura, diferentemente da tendência nacional em que a matrículas nos cursos de primeira licenciatura obtiveram o maior percentual. A procura concentrada nos cursos de segunda licenciatura nas mais variadas disciplinas revelou uma demanda represada no ensino médio especificamente para aqueles professores que atuam fora da área de sua formação.

No período de 2010 a 2014 o PARFOR somou 860 matrículas, sendo que 69% concentraram-se na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e 31% na Universidade Estadual de Mato Grosso (UEMT). Além do que 73% das matrículas reúnem-se no interior de MT e 27% na Capital. Os professores envolvidos na execução dos cursos do PARFOR, até 2014, somaram um quantitativo 244 docentes, 81,56% atuaram como formadores, 6,56% como orientadores e 11,89% como supervisores de estágio.

### 3.4 O FINANCIAMENTO DO PARFOR

O financiamento do PARFOR foi realizado pelo governo federal mediante concessão de recursos financeiros nas seguintes modalidades: a) recursos de custeio e capital e; b) bolsa aos professores coordenadores e formadores<sup>96</sup>. O quantitativo de recursos de custeio e capital foram calculados mediante o número de turmas especiais implantadas e respeitou os seguintes critérios:

---

<sup>96</sup> A destinação de recursos de capital depende de autorização na Lei Orçamentária Anual. Vale ressaltar que de acordo com a CAPES (2013, p. 41): Em 2013, as Instituições parceiras foram autorizadas a conceder, com os recursos de custeio repassados ao Programa, auxílio financeiro a estudantes, no caso, os professores cursistas do PARFOR. A concessão deve ser realizada da seguinte forma: não ultrapassar o valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) mensais por aluno, podendo a IES definir a quantidade de mensalidades a serem concedidas; os beneficiários devem ser selecionados pela Coordenação Geral do PARFOR na IES; o auxílio deve ser concedido, prioritariamente, aos professores efetivos das redes municipais de educação. Se, após a concessão a esses professores, a IES possuir recursos remanescentes, poderá destiná-los aos professores das redes estaduais de educação. Os requisitos mínimos dos beneficiários são: estar no exercício da docência na rede pública de educação básica; estar regularmente matriculado na IES e ser aluno do curso e turma especial do PARFOR Presencial; ter o currículo na Plataforma Freire; constar na lista de matriculados da Plataforma Freire, na situação “Cursando”; não ser beneficiário de qualquer outro tipo de bolsa ou apoio para participação no PARFOR.

a) para turmas implantadas na sede ou distante dela até 300km, será repassado o valor de R\$ 15.000,00 por turma, por semestre; b) para turmas implantadas em localidades com distância da sede superior a 300km, o valor repassado será de R\$ 20.000,00 por turma, por semestre. (CAPES, 2013, p. 41).

Em nível nacional, investiu-se mais de 630 milhões, destes 32,9% foram gastos com custeio, 0,96% com capital e 66,14% com o pagamento de bolsas para os professores formadores, orientadores e supervisores de estágio. Dos mais de 16 mil professores envolvidos 78,15% atuaram como formadores, 10,90% como orientadores e 10,95% como supervisores de estágio. (CAPES 2014). A tabela 15 ilustra em números absolutos o quantitativo de fomento por região e por tipo referente ao período de 2009 a 2014.

**Tabela 15 - Quantitativo de fomento do PARFOR/presencial por região da Federação brasileira no período de 2009 a 2014**

<b>Região</b>	<b>Custeio R\$</b>	<b>Capital R\$</b>	<b>Bolsa R\$</b>	<b>Total R\$</b>
<b>Norte</b>	108.150.755,15	2.319.357,25	190.450.500,00	<b>300.920.612,40</b>
<b>Nordeste</b>	72.276.554,24	2.524.729,85	157.131.900,00	<b>31.933.184,09</b>
<b>Sudeste</b>	8.425.864,59	553.098,30	22.258.100,00	<b>31.237.062,89</b>
<b>Sul</b>	15.544.147,87	578.386,49	40.061.300,00	<b>56.183.834,36</b>
<b>Centro Oeste</b>	3.116.883,71	56.649,44	7.285.800,00	<b>10.459.333,15</b>
<b>Total 2009 a 2014</b>	<b>207.514.205,56</b>	<b>6.032.221,33</b>	<b>417.187.600,00</b>	<b>630.734.026,89</b>

**Fonte:** (CAPES, 2015).

Na tabela 15 observou-se que mais da metade dos recursos do PARFOR nas cinco regiões do território brasileiro foram aplicados no pagamento de bolsas aos professores que atuam diretamente na execução dos cursos. As aplicações financeiras do governo federal, na modalidade de bolsa foram concedidas aos professores formadores que desempenharam atividades de docência, coordenação e de acompanhamento e orientação de estágio.

O quadro 6 apresenta os valores repassados aos professores formadores de acordo com a atividade desempenhada no programa, bem como os pré-requisitos para o exercício da função.

**Quadro 6- Valores aplicados às bolsas concedidas no PARFOR em 2013**

<b>Modalidade de bolsa</b>	<b>Pré-requisitos</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Coordenador Geral I	Comprovar, no mínimo, três anos de exercício no magistério superior.	1.500,00
Coordenador Geral II	Ter titulação mínima em nível superior e comprovar, no mínimo, um ano de exercício no magistério superior ou titulação de mestre ou doutor, ou vinculação a programa de pós-graduação de mestrado ou doutorado.	1.100,00
Coordenador Adjunto I	Comprovar, no mínimo, três anos de exercício no magistério superior	1.400,00
Coordenador Adjunto II	Ter titulação mínima em nível superior e comprovar, no mínimo, um ano de exercício no magistério superior ou titulação de mestre ou doutor, ou vinculação a programa de pós-graduação de mestrado ou doutorado.	1.100,00
Coordenador de Curso I	Comprovar, no mínimo, três anos de exercício no magistério superior.	1.400,00
Coordenador de Curso II	Ter titulação mínima em nível superior e comprovar, no mínimo, um ano de exercício no magistério superior ou titulação de mestre ou doutor, ou vinculação a programa de pós-graduação de mestrado ou doutorado.	1.100,00
Coordenador Local	Comprovar ser servidor do quadro efetivo da instituição de educação superior ou da secretaria estadual ou municipal de educação ou de órgão equivalente; ter sua indicação aprovada pela Pró-reitoria da IES ou órgão equivalente; quando tratar-se de servidor das secretarias estaduais ou municipais de educação ter sua indicação aprovada pelo representante máximo das respectivas Secretarias ou órgão equivalente; comprovar formação em nível superior; comprovar experiência de 3 (três) anos no magistério na educação básica ou 1 (um) ano no magistério na educação superior.	1.100,00
Professor Formador I, Professor Orientador I, Supervisor de Estágio I	Comprovar formação acadêmica na área de conhecimento da disciplina em que irá atuar; pertencer, preferencialmente, ao corpo docente da IES; comprovar experiência mínima de 3 (três) anos no magistério superior; ter título de mestre ou doutor.	1.300,00
Professor Formador II, Professor Orientador II, Supervisor de Estágio II	Comprovar formação acadêmica na área de conhecimento da disciplina em que irá atuar; pertencer, preferencialmente, ao corpo docente da IES; comprovar experiência mínima de 1 (um) ano no magistério superior ou ter título de mestre ou doutor ou vinculação a programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> .	1.100,00

**Fonte:** (CAPES, 2013, p. 42)

A estratégia do governo federal em atribuir o pagamento de bolsas para os professores envolvidos na execução dos cursos do PARFOR funcionou como um atrativo financeiro para conquistar a adesão desta categoria. Embora é possível problematizar esta forma de ação governamental, uma vez que as relações de trabalho se constituíram à margem da legalidade trabalhista e podem contribuir para o aprofundamento da precarização do trabalho docente. Além do que, os cursos do

PARFOR foram realizados nos finais de semana e feriados e contribuíram para a intensificação do trabalho docente.

A seguir se destacam a distribuição e as aplicações financeiras referentes ao PARFOR nos estados selecionados para a pesquisa.

### 3.4.1 O financiamento do PARFOR no Estado do Pará

No que se refere ao financiamento do PARFOR no Estado do Pará foram aplicados pelo governo federal mais de 194 milhões de reais (R\$ 194.664.545,01) o que correspondeu a 64,69% do financiamento para a região durante o período analisado. A tabela 16 apresenta o percentual de recursos aplicados por ano em relação ao período de 2009 a 2014.

**Tabela 16 - Aplicação financeira do governo federal no PARFOR/Pará 2009-2014**

Ano	Custeio	Capital	Bolsa	Total por ano	%
2009	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	0,00%
2010	R\$ 929.092,41	R\$ 76.833,50	R\$ -	R\$ 1.005.925,91	0,52%
2011	R\$ 13.031.700,00	R\$ 1.025.623,50	R\$ 11.530.300,00	R\$ 25.587.623,50	13,14%
2012	R\$ 17.034.649,20	R\$ 360.000,80	R\$ 33.331.700,00	R\$ 50.726.350,00	26,06%
2013	R\$ 19.693.450,00	R\$ -	R\$ 39.907.100,00	R\$ 59.600.550,00	30,62%
2014	R\$ 19.528.295,60	R\$ -	R\$ 38.215.800,00	R\$ 57.744.095,60	29,66%
Total	R\$ 70.217.187,21	R\$ 1.462.457,80	R\$ 122.984.900,00	R\$ 194.664.545,01	
%	36,07%	0,75%	63,18%		

Fonte: (CAPES, 2015).

Do total de 194 milhões aplicados no Pará, 63,18% foram gastos com o pagamento de bolsas para os professores que trabalharam no PARFOR, 0,75% com capital e 36,07% com custeio. Curioso notar, na tabela 8, que mesmo com o movimento de queda das matrículas houve um crescimento no aporte de recursos (tabela 16), isso devido ao crescimento da participação dos professores formadores, o aumento de cursos e a atribuição de novas funções, tal como orientador e supervisor de estágio.

Na tabela 17 é apresentado o quantitativo de recursos financeiros aplicados pelo governo federal distribuído por IES no período de 2009 a 2014 no Estado do Pará.

**Tabela 17 - Aplicação financeira do governo federal referente aos cursos do PARFOR no Estado do Pará distribuído por IES 2009-2014**

ANO	IFPA	UEPA	UFOPA	UFPA	UFRA
2009	R\$ -				
2010	R\$ -	R\$ -	R\$ 775.093,63	R\$ -	R\$ 230.832,28
2011	R\$ 5.012.200,00	R\$ 4.007.180,00	R\$ 2.551.833,50	R\$ 11.817.510,00	R\$ 2.198.900,00
2012	R\$ 10.018.600,00	R\$ 7.009.750,00	R\$ 5.248.900,00	R\$ 23.871.300,00	R\$ 4.577.800,00
2013	R\$ 9.509.800,00	R\$ 7.645.550,00	R\$ 7.209.200,00	R\$ 29.008.400,00	R\$ 6.227.600,00
2014	R\$ 6.437.500,00	R\$ 8.125.600,00	R\$ 9.311.300,00	R\$ 28.190.500,00	R\$ 5.679.195,60
<b>TOTAL</b>	R\$ 30.978.100,00	R\$ 26.788.080,00	R\$ 25.096.327,13	R\$ 92.887.710,00	R\$ 18.914.327,88
%	15,9%	13,8%	12,9%	47,7%	9,7%

**Fonte:** (CAPES, 2015).

Na tabela 17 verificou-se que as IPES no Pará, que aderiram ao PARFOR, receberam investimentos financeiros que ultrapassaram os 190 milhões de reais (194.664.545,01) e que a UFPA recebeu quase metade (47,72%) das aplicações financeiras no período analisado. Foram repassados à UFPA no período de 2009 a 2014 mais de 90 milhões de reais (R\$ R\$ 92.887.710,00), isso correspondeu a 4 vezes o valor das receitas de transferências correntes<sup>97</sup> no mesmo período e a 60% da receita total da UFPA. (BRASIL, 2016). O volume das aplicações financeiras do governo federal referente aos cursos dos PARFOR na UFPA fez parte de um conjunto de estratégia que visavam conquistar o comprometimento desta instituição com a abertura de turmas especiais nas suas unidades.

Esses dados manifestaram o poder de indução do governo central, uma vez que este dispunha de recursos financeiros para conquistar a adesão dos parceiros, ou seja, para impor sua agenda nas unidades subnacionais. Vale ressaltar que 63,18% dos recursos financeiros do PARFOR aplicados na UFPA foram gastos com o pagamento de bolsas, além do que, foram oferecidos em turmas especiais que são dirigidas pelos docentes das IPES.

A atribuição de bolsas para esses professores constituiu-se em uma estratégia do MEC/CAPES para conquistar a adesão desta categoria, uma vez que os

<sup>97</sup> Na ótica orçamentária, são recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento relacionadas a uma finalidade pública específica, mas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou a transferência. Por outro lado, a utilização dos recursos recebidos vinculasse à determinação constitucional ou legal, ou ao objeto pactuado. Tais transferências ocorrem entre entidades públicas de diferentes esferas ou entre entidades públicas e instituições privadas. (BRASIL, 2015a, p. 48).

curso foram realizados nos finais de semana e até mesmo feriados e não se incorporavam a carga horária dos docentes nas instituições parceiras. O auxílio financeiro da União, aliada ao oferecimento de assistência técnica, permitiu ao governo federal conquistar a adesão das IPES no Pará. Além de que a colaboração entre as unidades subnacionais foram, em parte, induzidas financeiramente, por meio da vinculação de recursos à adesão do Plano.

### 3.4.2 O financiamento do PARFOR no Estado da Bahia

No que diz respeito ao financiamento do PARFOR na Bahia, foram aplicados pelo governo federal mais de 96 milhões de reais (R\$ 96.581.877,44) que corresponderam a 41,64% do total dos recursos investidos no Nordeste. Trabalharam na sua execução 2.352 docentes distribuídos em seis IES.

A tabela 18 apresenta o percentual de recursos aplicados pelo governo federal em relação ao período de 2009 a 2014 no Estado da Bahia.

**Tabela 18 - Aplicações financeiras do governo federal por ano em relação ao período de 2009 a 2014 – PARFOR/Bahia.**

Ano	Custeio	Capital	Bolsa	Total por ano	%
2009	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	0,00%
2010	R\$ -	R\$ 240.076,98	R\$ -	R\$ 240.076,98	0,25%
2011	R\$ 4.400.400,00	R\$ 1.520.128,18	R\$ 10.325.700,00	R\$ 16.246.228,18	16,82%
2012	R\$ 9.123.345,50	R\$ -	R\$ 21.544.900,00	R\$ 30.668.245,50	31,75%
2013	R\$ 9.874.009,81	R\$ -	R\$ 20.986.800,00	R\$ 30.860.809,81	31,95%
2014	R\$ 3.521.616,97	R\$ -	R\$ 15.044.900,00	R\$ 18.566.516,97	19,22%
Total	R\$ 26.919.372,28	R\$ 1.760.205,16	R\$ 67.902.300,00	R\$ 96.581.877,44	
%	27,87%	1,82%	70,31%		

**Fonte:** (CAPES, 2015).

Na tabela 18 constatou-se que 70,31% dos recursos financeiros foram gastos com o pagamento de bolsas para professores formadores, orientadores e supervisores de estágio, 1,82% com capital e 27,87% com custeio. É possível inferir destes dados a capacidade e a estratégia de indução da União, ou seja, a mesma utilizou de sua

capacidade financeira para promover o PARFOR no Estado da Bahia. Além do que, com o pagamento de bolsas, conquistou a adesão dos docentes das IES parceiras, principais agentes na execução dos cursos PARFOR.

A tabela 19 apresenta o percentual de investimentos financeiros nos cursos do PARFOR por IPES no Estado da Bahia no período de 2009 a 2014.

**Tabela 19 - Percentual de aplicação financeira do governo federal por IPES no PARFOR/Bahia 2009-2014.**

IES	Total	%
UEFS	R\$ 2.353.546,33	2,44%
UESB	R\$ 12.237.070,00	12,67%
UESC	R\$ 7.380.556,98	7,64%
UFBA	R\$ 5.574.329,66	5,77%
UFRB	R\$ 2.948.748,86	3,05%
UNEB	R\$ 66.087.625,61	68,43%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 96.581.877,44</b>	

**Fonte:** (CAPES, 2015).

Na tabela 19 identificou-se que dos 96 milhões de reais aplicados no Estado da Bahia, quase 70% dos recursos financeiros foram investidos na UNEB, isso devido ao número matrículas (12.623) e turmas especiais (337) implementadas nesta IPES. No ano de 2011 o montante de recursos aplicados nos cursos do PARFOR na UNEB chegou a mais de 11 milhões de (R\$ 11.241.025,16) o que corresponderam a quase duas vezes o valor da receita com transferências correntes nesta IPES<sup>98</sup> neste mesmo ano.

As aplicações financeiras do governo federal funcionaram como um atrativo para as IES aderirem ao PARFOR, visto que as operações de fomento foram realizadas pelo FNDE diretamente a estas instituições e estavam condicionadas à abertura de turmas especiais. Constatou-se que esta estratégia de indução alcançou um elevado grau de sucesso principalmente entre as IPES estaduais na Bahia, já que mais de 90% das matrículas foram realizadas nesta esfera administrativa.

<sup>98</sup> A receita da UNEB no que diz respeito as transferências correntes em 2011 chegou a R\$ 6.277.339,93. Disponível em: <<http://www.uneb.br/files/2012/11/BF1.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

### 3.4.3 O financiamento do PARFOR no Estado do Paraná

No Estado do Paraná foram aplicados pelo governo federal mais de 18 milhões de reais no âmbito do PARFOR, dos quais 69,60% se destinaram ao pagamento de bolsas para os professores que trabalharam nos cursos oferecidos pelo PARFOR, 0,69% com capital e 29,71% com custeio. A tabela 20 demonstra o quantitativo de recursos financeiros aplicados pelo governo federal no período de 2009 a 2014 no Estado do Paraná nos cursos do PARFOR.

**Tabela 20 - Quantitativo de recursos financeiros aplicados pelo governo federal nos cursos do PARFOR no Paraná 2009 a 2014.**

Ano	Custeio	Capital	Bolsa	Total por ano	%
2009	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	0,00%
2010	R\$ 343.152,32	R\$ -	R\$ -	R\$ 343.152,32	1,85%
2011	R\$ 366.165,59	R\$ 128.692,85	R\$ 1.012.600,00	R\$ 1.507.458,44	8,13%
2012	R\$ 1.071.992,34	R\$ -	R\$ 3.241.300,00	R\$ 4.313.292,34	23,26%
2013	R\$ 1.841.403,08	R\$ -	R\$ 4.616.900,00	R\$ 6.458.303,08	34,83%
2014	R\$ 1.885.750,00	R\$ -	R\$ 4.034.600,00	R\$ 5.920.350,00	31,93%
Total	R\$ 5.508.463,33	R\$ 128.692,85	R\$ 12.905.400,00	R\$ 18.542.556,18	
%	29,71%	0,69%	69,60%		

**Fonte:** (CAPES, 2015).

Na tabela 20 observou-se que quase 70% dos recursos financeiros aplicados pelo governo federal foram gastos com o pagamento de bolsas para os professores formadores. Os docentes envolvidos com a execução do PARFOR em 2014 no Estado do Paraná somavam o quantitativo de 572. Esses dados demonstraram o interesse da União em induzir os docentes da IPES a envolverem-se com o PARFOR, uma vez que são eles que os responsáveis diretos pela concretização do Plano.

A tabela 21 demonstra o quantitativo de recursos financeiros aplicados pelo governo federal diretamente na IPES que aderiram ao PARFOR no período de 2009 a 2014, no Estado do Paraná.

**Tabela 21 - Quantitativo de recursos financeiros aplicados pelo governo federal distribuído por IPES no Paraná 2009-2014.**

IPES	Total	% em relação ao período de 2009 a 2014
UEL	R\$ 7.601.294,25	40,99%
UEM	R\$ 4.550.710,00	24,54%
UENP	R\$ 1.425.268,50	7,69%
UEPG	R\$ 3.000,00	0,02%
UFPR	R\$ 682.100,00	3,68%
UNIOESTE	R\$ 2.577.075,93	13,90%
UTFPR	R\$ 1.703.107,50	9,18%
Total	R\$ 18.542.556,18	

**Fonte:** (CAPES, 2015).

Na tabela 21 verificou-se que a Universidade Estadual de Londrina (UEL) deteve 41% do total do financiamento no período analisado, a Universidade Estadual de Maringá 24,54% e a Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 13,9%. É importante notar que as IPES estaduais acumularam cerca de 90% das aplicações financeiras do governo federal, esse dado revelou o poder de indução da União no que se refere a produção de agenda nesta esfera administrativa. Além do que, demonstrou o protagonismo das IES estaduais na formação do quadro docente da rede de educação básica nesta unidade federativa.

#### 3.4.4 O financiamento do PARFOR no Estado de São Paulo

No financiamento do PARFOR no Estado de São Paulo foram aplicados pelo governo federal mais de 25 milhões de reais (R\$ 25.639.231,41) no período de 2009 a 2014, que corresponderam a 69,83% dos recursos aplicados na região Sudeste. A tabela 22 demonstra o quantitativo de investimento financeiro para a operacionalização dos cursos do PARFOR nas IES que implantaram turmas especiais no período de 2009 a 2014 no Estado de São Paulo.

**Tabela 22 - Quantitativo de aplicação financeira do governo federal no PARFOR/São Paulo 2009-2014**

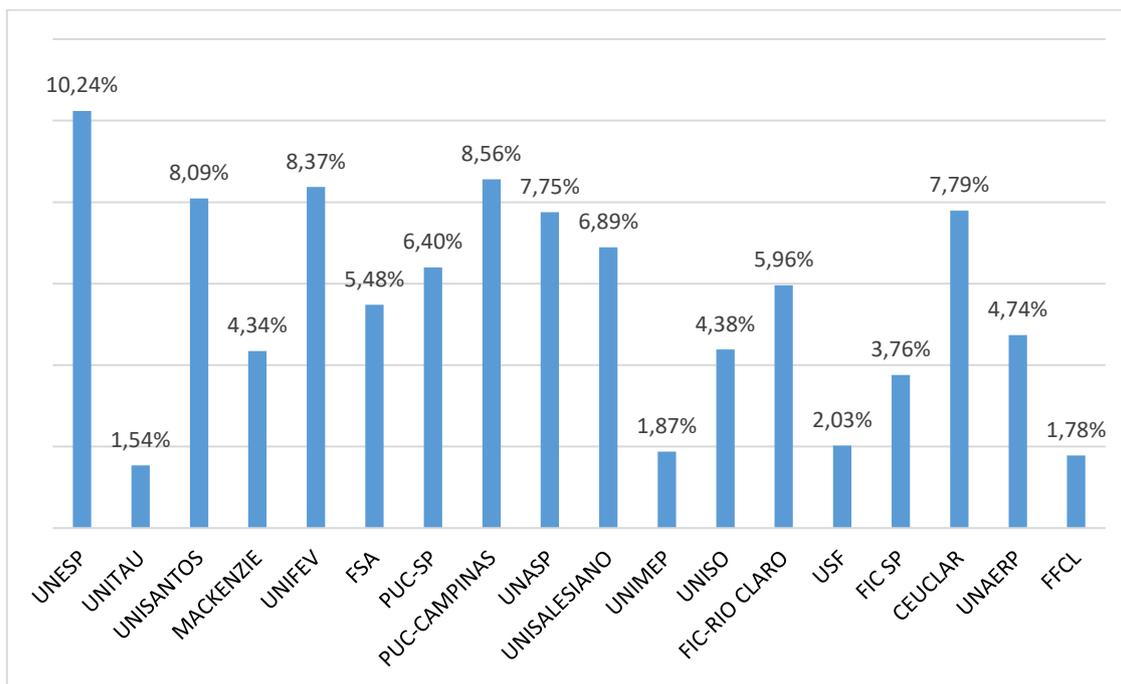
Ano	Custeio	Capital	Bolsa	Total por ano	%
2009	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	0,00%
2010	R\$ 1.273.690,42	R\$ -	R\$ -	R\$ 1.273.690,42	4,97%
2011	R\$ 308.994,07	R\$ 404.900,54	R\$ 2.094.900,00	R\$ 2.808.794,61	10,96%
2012	R\$ 2.118.586,38	R\$ 108.000,00	R\$ 5.173.900,00	R\$ 7.400.486,38	28,86%
2013	R\$ 1.918.050,00	R\$ 8.910,00	R\$ 5.765.100,00	R\$ 7.692.060,00	30,00%
2014	R\$ 1.507.800,00	R\$ -	R\$ 4.956.400,00	R\$ 6.464.200,00	25,21%
Total	R\$ 7.127.120,87	R\$ 521.810,54	R\$ 17.990.300,00	R\$ 25.639.231,41	
%	27,80%	2,04%	70,17%		

**Fonte:** (CAPES, 2015).

Na tabela 22 identifica-se que dos 25 milhões de reais aplicados no Estado de São Paulo, 70,17% foram gastos com o pagamento de bolsas para os professores que trabalharam nos cursos do PARFOR, 2,04% com capital e 27,80% com custeio. O número de professores que trabalharam no PARFOR apresentou em 2014 o quantitativo de 565 distribuídos em dezoito IES parceiras.

O gráfico 7 apresenta o percentual de financiamento do PARFOR por IES no Estado de São Paulo no período de 2009 a 2014.

**Gráfico 7 - Percentual de investimento financeiro do governo federal distribuído por IES no período de 2009 a 2014 - São Paulo.**



**Fonte:** (CAPES, 2015).

No gráfico 7 constatou-se que houve aplicação financeira do governo federal em IES no seguimento privado e no público estadual e municipal. Dos mais de 25 milhões de reais referentes ao financiamento do PARFOR no Estado de São Paulo no período de 2009 a 2014, cerca de 90% foram aplicados no setor privado; 10% na esfera pública estadual e; 1,5% na municipal.

Os dados demonstraram o protagonismo do setor privado no que tange a execução do PARFOR nesta unidade federativa. Este fenômeno, de certa forma destoa à tendência encontrada nos outros estados selecionados para a pesquisa, uma vez que naqueles a esfera pública exerceu hegemonia absoluta na oferta dos cursos do PARFOR.

No ano de 2009 o Estado de São Paulo atingiu um quantitativo de mais de 1,3 milhão (1.385.107) de matrículas em cursos regulares de graduação presenciais, destas mais de 1,2 milhões (1.202.22) realizados na esfera privada, ou seja, cerca de 90%. Nos cursos de licenciatura na modalidade presencial (2009) esse mesmo percentual se repete. Portanto nas licenciaturas foram registrados um quantitativo de mais de 155 mil matrículas (155.801), sendo que cerca de 90% (134.598) estão concentradas na esfera privada. (INEP, 2016a).

Baseado nos dados acima é admissível inferir que a formação do docente para a educação básica no Estado de São Paulo tem como principal protagonista o setor privado. No PARFOR este fenômeno se repete praticamente na mesma proporção e se configura um caso particular se comparado com a tendência nacional. No âmbito das relações federativas foi possível concluir que em unidades federativas com elevado grau de autonomia financeira e administrativa o nível de dependência em relação as políticas federais diminuem. No caso da formação inicial de professores a unidade federativa em questão dispõe de um aglomerado de IES, na sua grande maioria do setor privado, que tem respondido ao atendimento desta demanda.

#### 3.4.5 O financiamento do PARFOR no Estado do Mato Grosso

Os recursos financeiros aplicados pelo governo federal no PARFOR no Estado de Mato Grosso (MT) no período de 2009 a 2014, atingiram um quantitativo de mais de 7 milhões de reais (R\$ 7.223.993,70) que corresponderam a 69,07% do total dos recursos aplicados no Centro Oeste.

A tabela 23 apresenta o quantitativo de aplicação financeira do governo federal no PARFOR no Estado de Mato Grosso no período de 2009 a 2014.

**Tabela 23 - Quantitativo de aplicação financeira do governo federal nos cursos do PARFOR presencial - MT 2009-2014**

Ano	Custeio	Capital	Bolsa	Total por ano	%
2009	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	0,00%
2010	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	0,00%
2011	R\$ 260.193,70	R\$ -	R\$ 371.000,00	R\$ 631.193,70	8,74%
2012	R\$ 732.600,00	R\$ -	R\$ 1.557.600,00	R\$ 2.290.200,00	31,70%
2013	R\$ 612.200,00	R\$ -	R\$ 1.533.400,00	R\$ 2.145.600,00	29,70%
2014	R\$ 697.900,00	R\$ -	R\$ 1.459.100,00	R\$ 2.157.000,00	29,86%
Total	R\$ 2.302.893,70	R\$ -	R\$ 4.921.100,00	R\$ 7.223.993,70	
%	31,88%	0,00%	68,12%		

**Fonte:** (CAPES, 2015).

Na tabela 23 observou-se que quase 70% dos recursos aplicados pelo governo federal foram gastos com o pagamento de bolsas para os docentes da IPES

parceiras que executam os cursos do PARFOR. A UFMT recebeu 73,41% (R\$ 5.302.993,70) dos recursos aplicados no PARFOR/MT pelo governo federal no período de 2009 a 2014 e a UNEMAT 26,59% (R\$ 1.921.000,00). Nesta unidade federativa as IPES federais desenvolveram um importante papel na implantação dos cursos do PARFOR. O número de docentes envolvidos com a execução do PARFOR em MT foi de 244, que representa 67,78% em relação a região Centro Oeste e foram distribuídos em duas IES parceiras<sup>99</sup>.

No que tange ao financiamento do PARFOR nos estados analisados é possível concluir que a aplicação financeira do governo federal teve como principal objetivo conquistar a adesão da IES e principalmente dos docentes envolvidos na execução dos cursos. Isso devido ao fato de que a totalidade dos recursos federais aplicados no PARFOR foi aplicada diretamente nas IES parceiras e estava condicionada a adesão ao Plano e à abertura de turmas especiais. O pagamento de bolsa para os professores formadores tornou mais atrativa a participação dos docentes das IES na operacionalização dos cursos.

---

<sup>99</sup> UFMT e UNEMAT.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa procurou analisar o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) e sua operacionalização por meio do regime de colaboração. Para tanto buscou-se compreender a dinâmica de funcionamento do federalismo brasileiro, especificamente na área educacional, e suas implicações para a implementação de políticas educacionais conjuntas.

Partiu-se da hipótese de que as políticas educacionais sofrem determinações de ordem institucional, advindas da organização federativa do território brasileiro. A dinâmica federativa brasileira congrega elementos de centralização e descentralização, uma espécie de desconcentração<sup>100</sup> da operacionalização de políticas coordenadas por normas nacionais produzidas no centro do poder. Neste jogo federativo a União detém uma ampla capacidade jurisdicional, financeira e administrativa, em relação às unidades subnacionais, que permite ao governo federal induzir comportamentos nas agendas de políticas dos estados e municípios.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 constituiu um dos pontos mais altos do processo de redemocratização no Brasil e num primeiro momento produziu um tipo de federalismo centrífugo que favoreceu o poder dos governadores. Porém, pós-1990 o pêndulo federativo mudou de direção e beneficiou a concentração do poder do governo central. Uma série de normas legais foram aprovadas em âmbito nacional que atingiram diretamente a governança e a autonomia das unidades federativas. Além do que houve um processo de recentralização fiscal que permitiu a União centralizar grande parte dos recursos advindos das arrecadações dos impostos nacionais.

A descentralização das políticas sociais, iniciada nos meados da década de 1990, pulverizou a execução e parte da gestão dos serviços prestados nesta área. Esse processo constitui-se basicamente na descentralização da execução, coordenada por normas nacionais que delimitavam o modo com que as unidades subnacionais conduziram a operacionalização das suas próprias competências constitucionais.

---

<sup>100</sup> *Descentralização*: ocorre quando o repasse de atribuições a um nível menor de governo conjuga elementos de autonomia política, administrativa e financeira para gerir políticas. *Desconcentração*: Trata-se da delegação de funções da esfera central para administrações locais, sem garantir a autonomia na construção da política e no financiamento.

Esse movimento atribuiu aos municípios brasileiros à atenção de uma série de demandas da sociedade civil antes atendida pelo governo federal. Na área educacional a descentralização traduziu-se essencialmente em um processo de municipalização da educação infantil e da educação fundamental. A partir deste cenário e frente as suas fragilidades financeiras e administrativas os municípios realizaram os mais diversos arranjos, que vão desde a parceria com o setor privado até a adesão dos mais variados programas educacionais propostos pelo governo federal, isso na tentativa de munir as demandas impostas pela descentralização.

Na primeira década do século XXI, especificamente no segundo mandato do governo Lula, uma série de programas educacionais foram instrumentalizados pelo governo federal nas unidades subnacionais em regime de cooperação técnica e financeira. Em 2007, com o lançamento do PDE/Plano de Metas o governo federal unificou e sistematizou uma série de programas que antes se encontravam dispersos e estabeleceu o PAR como instrumento por excelência do planejamento educacional na federação. Assim, a União assumiu o protagonismo na condução da política de educação básica em todo o território nacional.

Neste contexto, em 2009, o PARFOR foi implantado com o objetivo, de em regime de colaboração entre os entes federativos, promover a formação de professores em exercício na rede pública de educação básica. O cenário nacional apresentava uma real necessidade de intervenção estatal, uma vez que mais de 30% das funções docentes na educação básica não possuíam formação em nível Superior, sendo que nas regiões Norte e Nordeste este percentual chegou a cerca de 50%.

Os resultados do PARFOR, muito longe de serem homogêneos, apresentaram um alto grau de heterogeneidades. Isso devido às especificidades locais no que tange a necessidade de qualificação dos professores e o grau de autonomia dos estados e municípios para lidar com suas próprias demandas, ou seja, prover a formação dos docentes em exercício nas suas redes de educação básica.

No Estado do Pará, no ano de 2009, mais de 60% das funções docentes nas redes públicas de educação básica (estadual e municipal) não possuíam educação superior, sendo que, em 2014 o PARFOR apresentou um percentual de atendimento de mais de 70%. A maior concentração de matrículas ocorreu no interior do Estado e nos cursos de pedagogia, bem como, houve matrículas apenas em IES públicas, com participação expressiva da esfera federal.

No Estado da Bahia, em 2009, mais de 66% das funções docentes existentes nas redes de educação básica (estadual e municipal) não possuíam educação superior, sendo que, em 2014, o PARFOR apresentou um percentual de atendimento de cerca de 20%. A maior concentração de matrículas ocorreu nos cursos de pedagogia e no interior do Estado, bem como, houve matrículas apenas em IES públicas, com participação expressiva da esfera estadual.

No Estado do Paraná, em 2009, apenas 10% das funções docentes existentes nas redes de educação básica (estadual e municipal) não possuíam educação superior, sendo que, em 2014, o PARFOR apresentou um percentual de atendimento de 1,16%. As matrículas se dispersaram em diversos cursos com destaque para as turmas especiais de formação pedagógica e de segunda licenciatura, a grande maioria localizaram-se no interior do Estado. Houve matrículas apenas em IES públicas com expressiva participação da esfera estadual.

No Estado de São Paulo, em 2009, apenas 16% das funções docentes existentes nas redes de educação básica (estadual e municipal) não possuíam educação superior, sendo que, a média do percentual de atendimento do PARFOR no período de 2009 a 2014 foi de 0,73%. As matrículas se concentraram nos cursos de pedagogia e no interior do Estado, bem como nas IES privadas, com pequena participação da esfera pública estadual e municipal.

No Estado de Mato Grosso, em 2009, cerca de 25% das funções docentes em exercício nas redes de educação básica (estadual e municipal) não possuíam educação superior completo, sendo que a média de atendimento do PARFOR no período de 2009 a 2014 foi de 1,98%. Os cursos que mais apresentaram matrículas foram os de pedagogia (1ª licenciatura) e Letras (2ª licenciatura) e se concentraram no interior do Estado, bem como nas IES públicas federal e estadual.

Curioso notar, na tabela 14 (p. 141), que no ano de 2014, o número de funções docentes que não possuíam formação superior reduziu-se quase pela metade. Este dado revelou que o Estado do Mato Grosso e seus municípios possuem um alto grau de autonomia em relação ao PARFOR, uma vez que promoveram a formação de seus docentes em exercício fora do âmbito do Plano.

É possível concluir dos resultados apresentados que quanto maior o nível de autonomia das unidades subnacionais em responder as suas demandas por formação de

professores, menor é o grau de dependência em relação aos programas induzidos pela União, aqui no caso o PARFOR.

Nas unidades federativas do Pará e da Bahia, mais da metade das funções existentes na educação básica não possuíam educação superior, esse dado demonstrou o baixo nível de autonomia destas regiões em responder as suas demandas por formação de professores. No Estado do Paraná e São Paulo cerca de 10% das funções docentes em exercício na educação básica não possuíam educação superior. Esse fenômeno sinalizou o alto nível de autonomia destas unidades federativas em atender as necessidades de formação de seus docentes.

No ano de 2009 o Estado de Mato Grosso, apresentava um percentual significativos, cerca de 25%, de funções docentes em exercício na educação básica, sem formação superior. Mas, em 2014, este percentual foi reduzido pela metade e esse dado revelou o alto grau de autonomia desta unidade federativa em relação ao PARFOR, uma vez que esse atendimento, em quase sua totalidade, aconteceu fora do âmbito do Plano.

Os resultados alcançados pelo PARFOR dependem do nível de adesão das unidades subnacionais, uma vez que ele é realizado em regime de colaboração, e está relacionado, em parte, com grau de autonomia de cada unidade federativa. Assim, quanto maior a capacidade de atendimento de suas demandas internas, impostas pela descentralização, menor é o grau de dependência em relação às tentativas de indução da União, o que por sua vez fortalece a capacidade de negociação e barganha das unidades federativas.

O PARFOR foi desenhado numa perspectiva federativa, ou seja, o regime de colaboração entre os entes federativos é a espinha dorsal que sustenta esta política. Portanto, as relações federativas são uma parte constitutiva deste processo e elemento central na compreensão deste objeto.

O desenho institucional do federalismo brasileiro expresso na Carta Constitucional confere à União uma ampla capacidade legislativa o que aproxima o Brasil de um federalismo centralizado. Porém, CF/1988 prevê a cooperação entre os entes federados na promoção de políticas públicas. Esta combinação produziu um tipo de cooperação induzida, onde a União detém de grandes capacidades jurisdicionais, financeiras e operacionais para produzir agendas nas unidades subnacionais.

A dinâmica federativa produzida com a promulgação da Constituição Federal combinou descentralização das políticas sociais com centralização normativa, uma vez que atribuiu às unidades subnacionais a execução destas, alinhada a normas produzidas em nível federal. Além do que, nos meados de 1990 houve um processo de recentralização fiscal, que produziu um aumento significativo nas receitas da União e permitiu a esta sustentar um rol de ações que tinham por objetivo produzir agendas de políticas diretamente nos municípios.

No que se refere ao PARFOR, este seguiu a dinâmica federativa centralizadora, uma vez que foi desenhado em âmbito federal e executado pelas unidades subnacionais. A União utilizou de estratégias de indução que levaram em conta parte da demanda local por formação de professores, o mandado legal que prevê como responsabilidade dos estados e dos municípios o atendimento a educação básica, e a aplicação de recursos financeiros condicionados a adesão do Plano.

Os recursos financeiros eram repassados diretamente as IES parceiras que realizassem a abertura de turmas especiais e o pagamento de bolsas para docentes que se comprometessem com a execução do PARFOR. Essas aplicações financeiras do governo federal funcionaram como um estímulo para conquistar a adesão daqueles que em última instância iriam tornar possível a materialização dos cursos, ou das turmas especiais, ou seja, as IES e os seus professores.

Do ponto de vista federativo o regime de colaboração expresso no PARFOR apresentou um caráter centralizador, uma vez que a decisão sobre o desenho da política foi realizada no âmbito central e a sua operacionalização foi descentralizada para as unidades subnacionais. Produziu-se uma ação conjunta mediante a colaboração induzida e coordenada pela União em detrimento da decisão pactuada.

A despeito das necessidades de aperfeiçoamento da colaboração intergovernamental na educação, é preciso destacar os avanços alcançados pelo PARFOR. O primeiro deles diz respeito ao alcance territorial, uma vez que é uma política de cunho nacional que congregou esforços das três esferas de governos. Este aprendizado institucional é de suma importância para o estabelecimento de futuras ações de cooperação na área educacional. Vale ressaltar a interiorização do Plano, ou seja, mais de 90% das matrículas foram realizadas no interior dos estados onde, por via de regra, o acesso a formação de nível superior é relativamente precária.

O segundo progresso refere-se ao estabelecimento de fóruns federativos de negociação e decisão. Embora o PARFOR, dispusesse de um Fórum Permanente de Formação Docente em cada Estado, que congregava em seu interior representantes das três esferas de governo e entidades da sociedade civil organizada, este se limitava a construção de estratégias de operacionalização do Plano. A criação de arenas de pactuação, ainda que limitadas a operacionalização, pode representar um avanço para o amadurecimento das relações intergovernamentais, além de condição necessária, mas não suficiente, para a consolidação do regime de colaboração.

O terceiro aponta para a importância da coordenação federativa da União na tentativa de superar as desigualdades federativas educacionais. A federação brasileira apresenta um alto índice de desigualdade que se reflete na área educacional. Portanto, a ação supletiva e redistributiva do governo federal e a cooperação técnica e financeira são um dos elementos indispensáveis para o enfrentamento e mudança deste cenário.

O quarto avanço diz respeito a um aprendizado institucional de que "políticas importam"<sup>101</sup>, uma vez que podem se constituir em um elemento valioso e estratégico no que tange a diminuição das desigualdades e para consolidação da burocracia institucional. No caso do PARFOR é possível constatar a importância que este exerceu para a qualificação dos docentes em exercício na educação básica, especialmente em regiões com alto índice de demanda e baixa autonomia de atendimento.

Além do que, o PARFOR não se tratou apenas da transferência de recursos, mas também de parte da gestão, através do PAR e especificamente do Fórum Permanente de Formação Docente. Embora, em primeiro momento a União ao induzir o PARFOR estabeleceu padrões nacionais aos quais as unidades subnacionais deviam se enquadrar, ao mesmo tempo e contraditoriamente houve um fortalecimento da burocracia local através do aprendizado ocasionado pela operacionalização da política. Este legado de políticas, no decorrer do tempo, pode contribuir para o aprimoramento da negociação entre os entes federativos e reduzir as chances de decisões unilaterais no desenho das políticas educacionais.

A partir da análise do federalismo brasileiro foi possível concluir que a colaboração na área educacional vem se aprofundando a exemplo do FUNDEF e

---

<sup>101</sup> Ver: Franzese e Abrucio (2013); Arretche (2015).

posteriormente do FUNDEB. Mas, é especificamente a partir do segundo mandato de Lula com a criação do PDE, do Plano de Metas e do PAR que esta cooperação ganha maior sistematicidade. A aprovação do PNE (2014–2024) demonstrou a necessidade de amadurecimento e concretização do regime de colaboração para a superação das assimetrias federativas na educação.

Porém é preciso ter em mente que a construção do Sistema Nacional de Educação que congregue e articule os entes federativos em torno de uma colaboração conjunta construída com mecanismos democráticos que vocalize as necessidades da comunidade educacional é tarefa mais que urgente. Para tal, e a exemplo do SUS, é preciso a instituição, solidificação e o aperfeiçoamento de fóruns de negociação federativa que pactuem a gestão de políticas e não somente a sua operacionalização.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

\_\_\_\_\_. A coordenação Federativa no Brasil: A experiência do FHC e os desafios do governo Lula. *In. Revista de Sociologia Política*, n. 24: p. 41-67. Curitiba, 2005.

\_\_\_\_\_. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In. OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). Educação e Federalismo no Brasil: combater a desigualdade, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010.

\_\_\_\_\_. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In. CARDOSO, J. C.; BERCOVICI, G. (Orgs.) República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Vol. 10; Coleção Diálogos para o Desenvolvimento. IPEA, Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Formação de Professores no Brasil: diagnóstico, agenda de políticas e estratégias para a mudança**. São Paulo: Moderna, 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung e V., 1998. Disponível em:  
<[http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/ReformadoEstadoeocontextofederativobrasileiro.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/ReformadoEstadoeocontextofederativobrasileiro.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Reformas no Brasil recente: instituições, atores, coalizões e agenda. *In. Reforma do Estado, federalismo e elites políticas: O governo Lula em perspectiva comparada*. Relatório de Pesquisa n. 15, São Paulo: FGV, 2008.

ABRUCIO, Fernando Luiz.; SANO, Hironobu. Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizado e desafios da coordenação interestadual. *In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração 33*. São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. Conceituação do Federalismo e Modelos de Relações Intergovernamentais. *In. GARCIA, L. O.; OLIVEIRA, ANTERO, S. A. (Org.). Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras*. Brasília: IABS, 2013. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-de-gestao/arquivos/vol\\_8\\_associativismo\\_intergovernamental.pdf](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-de-gestao/arquivos/vol_8_associativismo_intergovernamental.pdf) . Acesso em: 3 jan. 2017.

ADRIÃO, Thereza. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. *In. Cadernos de Pesquisa*. v. 38, n. 135, set./dez. 2008.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. A Política social no governo Lula. *In. Novos Estudos*. n. 7 a 17; São Paulo, 2004. Disponível em:

[http://socialsciences.scielo.org/pdf/s\\_nec/v1nse/Maria\\_Herm%EDnia\\_Tavares\\_de\\_Almeida](http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_nec/v1nse/Maria_Herm%EDnia_Tavares_de_Almeida) Acesso em: 26 jan. 2016.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? *In. Revista de Sociologia Política* [online]. n. 24, ISSN 1678-9873. Curitiba, UFPR, 2005. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3715>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ANDRADE, Edson Francisco. Regime de Colaboração no Financiamento da Educação Básica no Brasil: a experiência dos fundos contábeis em foco. *In. Educação*, v. 38, n. 2, p. 389-402: UFSM, 2013. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reeducacao/article/view/6227/5486>. Acesso em: 3 mar. 2016.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 6 ed. São Paulo: Boitempo, 2002.

\_\_\_\_\_. **Adeus ao Trabalho**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. 15 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. *In. A cidadania negada*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101010021549/3antunes.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. Tese de doutorado em Educação: USP, 2005.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. *In. Educação e Sociedade*. V. 34, n. 124, p.787-802. Campinas: CEDES/UNICAMP, 2013.

\_\_\_\_\_. **Políticas educacionais e Estado Federativo**: conceitos e debates sobre a relação entre municípios, federação e educação no Brasil. 1ed. Curitiba: Appris, 2013.

\_\_\_\_\_. Direito à Educação básica: a cooperação entre os entes federados. *In. Revista Retratos da Escola*. Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

ARAÚJO, Luiz. O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação. *In. Jornal de Políticas Educacionais*. Curitiba, v. 8, n. 16; jul/dez.: NUPE/UFPR 2014.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995. *In. Revista de Ciência Sociais*. V. 52, n. 2, p. 337 a 423; Rio de Janeiro, 2009.

\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

\_\_\_\_\_. Conclusões. *In. Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos.* 1 ed. São Paulo: Unesp/CEM, 2015.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global:** perspectivas de (re)formulação da federação brasileira. Curitiba: Juruá, 2010.

BARBOSA, Lenira Silveira. **As relações intergovernamentais entre o Estado e os municípios:** um estudo sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino em Pernambuco. Dissertação de Mestrado em Educação: UFF, 2006.

BARBOSA, N. e SOUZA, J. A. P. A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda. *In:* E. Sader e M. A. Garcia (orgs.) **Brasil: entre o Passado e o Futuro.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010. Disponível em: <http://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2011.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade.** Campinas, v. 21, n. especial, p. 779-810: Unicamp/IE, 2012. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Novo%20Desenvolvimentismo/12.12.Economia\\_pol%C3%ADtica\\_do\\_novo-desenvolvimentismo.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Novo%20Desenvolvimentismo/12.12.Economia_pol%C3%ADtica_do_novo-desenvolvimentismo.pdf). Acesso em: 4 fev. 2016.

BIANCARELLI, André M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil**, n. 58, p. 263-288, 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/82400>. Acesso em: 3 fev. 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado.** 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRAGA, Rui. **A política do Precariado:** do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Boitempo, 2012.

\_\_\_\_\_. O fim do lulismo. *In.* JINKINGS, I; DORIA, K. CLETO, M. (Orgs). **Porque Gritamos Golpe?** Para entender o Impeachment e a crise política no Brasil. 1 Ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 31 mar. 2016.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 31 mar. 2016.

BRASIL, Controladoria Geral da União. **Gestão de Recursos Federais: manual para os agentes municipais.** Brasília, 2005. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilhagestaorecursosfederais.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2016.

BRASIL, Ministério da Educação. Decreto 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, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.** Brasília, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em: 25 ago. 2015.

BRASIL, Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social: **Discurso do Presidente da República.** Brasília, 2007a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/24-04-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-assinatura-dos-atos-normativos-do-plano-de-desenvolvimento-da-educacao-pde/view>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

BRASIL, Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Instrumento de Campo.** Brasília, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diagnostico.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2016.

BRASIL, Ministério da Educação. Decreto n. 6.755, de 29 de janeiro de 2009. **Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2011.

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria Normativa N. 9, de 30 de junho de 2009. **Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação.** Diário Oficial da União, n.º 123. Seção 1. ISSN 1677-7042; Brasília, DF, 01 de jul. de 2009a. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port\\_normt\\_09\\_300609.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port_normt_09_300609.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2011.

BRASIL, Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação.** Brasília, 2009b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

BRASIL, governo federal. **Balanco de Governo 2003 – 2010.** Brasília/DF, 2010. Disponível em: <http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 27 out. 2016.

BRASIL, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Balanco: 4 anos 2007-2010.** Brasília, 2010a. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6c57986d15d0f160bc09ac0bfd602e74.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro: 2001 – 2012**. Brasília/DF, 2012.  
<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/indicadores\\_de\\_desenvolvimento.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/indicadores_de_desenvolvimento.pdf)>. Acesso em: 4 fev. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**. Brasília, 2014.  
Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2017.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Federal: Despesas discricionárias totais**. Brasília, 2015.  
Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/pasta-estatisticas-fiscais/09a.-despesas-discricionarias-do-poder-executivo>. Acesso em: 16 dez. 2015.

BRASIL, Ministério da Fazenda. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**, Brasília, 2015a. Disponível em:  
<[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU\\_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o\\_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773)>. Acesso em: 19 jun. 2016.

BRASIL, Controladoria Geral da União. **Portal da transparência**. Brasília, 2016.  
Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/receitas/>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

CAMINI, Lucia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. *In. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)*. V. 26, n. 3, p. 535-550. Goiânia: ANPAE, 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/issue/view/1355/showToc>>. Acesso em: 15.01.2016

CASSINI, Simone Alves. **Federação e educação no Brasil: A atuação do poder legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração**. Dissertação de Mestrado em Educação: UFES, 2011.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. *In. Economia e Sociedade*. V. 21, p. 1011-1042, Campinas: Unicamp, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspe12.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2016

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Relações intergovernamentais na assistência técnica e financeira da União para a educação básica: tensões entre regulação federal e a autonomia dos governos subnacionais. **Revista Textura**. v. 19, n. 40. Canoas/RS: ULBRA, 2017. Disponível em:  
<<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/3013/2234>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

A Revista Textura (ULBRA). v. 19, n. 40 (2017)

CENEVIVA, Ricardo. **O nível de governo importa para a qualidade da política pública? O caso da educação fundamental no Brasil**. Tese de Doutorado em Ciências Políticas: USP, 2011.

CHAGAS, Magno Guedes. **Federalismo no Brasil**: o poder constituinte decorrente da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Fabris, 2009.

COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. **As políticas educacionais da secretaria municipal de Santarém (1989-2002)**. Tese de Doutorado em Educação: UNICAMP, 2005.

CORDENADORIA DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Diretoria de Educação Básica**. Ofício Circular n. 011/2011-CGDOC/DEB. Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica Modalidade Presencial – Orientações Gerais. Brasília: 2011.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica – DEB. **Relatório de Gestão**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/1892014-relatorio-parfor.pdf>  
Acesso em: 29 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Dados estatísticos (PARFOR). Elaborado pela Diretoria de Educação Básica Presencial (DEB): Brasília, 2015.

COGGIOLA, Osvaldo. **O governo Lula**: da esperança à realidade. 1 ed. São Paulo: Xamã, 2004.

CÔRTEZ, Lara Barbosa Quadros. **Estado federal e igualdade na educação básica**. Tese de Doutorado em Direito: USP, 2013.

COSTA, Jean Mário Araújo. **A municipalização do ensino e o regime de colaboração**: um estudo em dois municípios do território do sisal do semiárido baiano. Tese de Doutorado em Educação: UFBA, 2010.

COSTA, Áurea de Carvalho. O regime de colaboração entre União estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. *In*. **Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação** – RBP AE – v. 26, n. 1, p. 105-121, 2010.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. *In*: Educação & Sociedade. V.31, n. 112. Campinas: UNICAMP, 2010a. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 set. 2011.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. Tese de Doutorado em Educação: USP, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 28 ed. São Paulo: 2009.

DINIZ, Josediton Alves. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros**. Tese de Doutorado em Economia: USP, 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. O Plano Nacional de educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectiva. *In.* Dourado, Luiz Fernandes (org). **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e Perspectivas. 2 ed. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Sistemas Públicos de Educação Básica e Relações Intergovernamentais: **A ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino.** Tese de doutorado. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2003. Disponível em: <<http://busca.ibict.br/SearchBDTD/search.do>>. Acesso em: 5 mai. 2017.

DURHAN; Eunice Ribeiro. A Política Educacional do Governo de Fernando Henrique Cardoso. *In.* Novos Estudos: n. 88. São Paulo: CEBRAP, 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002010000300009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000300009)>. Acesso em: 10 abr. 2017.

FARENZENA, N; PERGHER, C. J.; SCHUCH, C. C. T.; MOSNA, R. M. P. Relações Intergovernamentais: aportes para pesquisas em políticas públicas educacionais. *In.* **Oha@res**, v.3, n. 2, p. 65-69: Guarulhos, 2015.

FARIA, José Henrique de. Epistemologia Crítica do Concreto e o momentos da pesquisa: uma proposição para os estudos organizacionais. *In.* **Revista de Administração Mackenzie**. N. 16, São Paulo: MACKENZIE, 2015.

FARIAS, Adriana Medeiros. **Uma experiência de consultoria em educação de jovens e adultos no semi-árido do Piauí:** os limites das ações do governo federal nas políticas públicas. Tese de Doutorado em Educação: UNICAMP, 2009.

FELIX, Robson Gonçalves. Políticas de gestão educacional no Brasil: o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (2004-2010). Tese de Doutorado em Educação – UFMS, Programa de Pós-graduação em Educação. Campo Grande, 2012.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. *In.* **Perspectiva**, v. 29, n. 1, p. 69-96, jan./jun. Florianópolis, 2011.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; BASTOS, Roberta Freire. Políticas educacionais e planejamento: o PAR como objeto de investigação. *In.* XXVI Simpósio Brasileiro de Políticas e Administração da Educação. Recife, 2013. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/ElizaBartolozziFerreira-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em 29 maio 2016.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *In:* ROCHA, M. C. G. (Org.). **Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais.** Brasília: ENAP, 2009.

\_\_\_\_\_. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas no Brasil: os casos do sistema de saúde, de assistência social e de educação. *In.* **Federalismo e Política Públicas no Brasil.** HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. de (Orgs.). Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**. v. 16 n. 46: 2011.

GONÇALVES, Renaldo Antonio. **Educação e federalismo no Brasil**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, PUC/SP, 2006.

GRINKRAUT, Ananda. **Conflitos na Implementação da política Educacional brasileira**: As relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Dissertação de Mestrado. Universidade estadual de Campinas; Faculdade de Educação: Campinas, 2012. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000864895>. Acesso em: 29 maio 2016.

HOLANDA, A.C.P. A importância do município na estrutura federalista brasileira para a concretização de uma democracia participativa. *In*. **Revista Controle Doutrina e Artigos**. Volume XIV, Nº 2; Fortaleza/CE: TCE, 2016. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/viewFile/342/344>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. Evolução da Carga Tributária Brasileira, 2015. Disponível em: <<https://www.ibpt.com.br/img/uploads/novelty/estudo/2142/05EvolucaoDaCargaTributariaBrasileira.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatísticas da Educação Básica**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basicas-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **InepData**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/inepdata>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Sinopse Estatísticas da Educação Superior**. Brasília, 2016a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 25 jun. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). **Radar Social**. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/03.renda.pdf>. Acesso em: 25 out. 2012.

LÁZARI, Eliane Siqueira de Medeiros. **Política de formação dos profissionais do magistério da educação básica implementada pelo regime de colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR)**. Dissertação de Mestrado em Educação: UEMT, 2012.

LEBRÃO, Roberto Mercado. **Federalismo e políticas públicas sociais na Constituição de 1988**. Dissertação de Mestrado em Direito: USP, 2010.

LOTTA, Gabriela. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *In*: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. V. 19, n. 64, Jan/Jun. pp. 2-18: São Paulo, 2014.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Plano de Ações Articuladas**: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS. Dissertação de Mestrado em Educação: UFRS, 2011.

MARQUES, Rosa Maria e; MENDES, Áquilas. O social sob o "taco de ferro" da política econômica do período 2003-2006. *In. Economia e sociedade*. [online]. 2009, vol.18, n.3, pp. 567-582. ISSN 0104-0618. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v18n3/v18n3a06.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas/SP: Autores Associados, 2011.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; AMADO, Adriana Moreira. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. *In. Economia e Sociedade*. vol.24 no.1 Campinas jan./abr. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v24n1/0104-0618-ecos-24-01-00001.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2016.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *In. Revista de Economia Política*. vol. 31, nº 4 (124), pp. 507-527, outubro-dezembro/2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n4/01.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2016.

MORAES, Danielle Cristina de Brito. **A Relação entre os Entes Federados no Financiamento da Educação Básica no Brasil no Contexto da Política de Fundos (FUNDEF E FUNDEB)**. Dissertação de Mestrado em Educação: UFPA, 2012.

NOGUEIRA, Francisco Sérvulo Freire Nogueira. **Modelo federativo, transferências governamentais e política pública**: a política educacional de ensino fundamental e médio em perspectiva. Dissertação de Mestrado em Ciência Política: UNB, 2007.

NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). *In. Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2010, vol.18, n.36, pp. 227-240. ISSN 0104-4478. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/14.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

NUCCI, Leandro Picoli. **O Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR): Análise do Regime de Colaboração Entre a União, Estado, Município e a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGEdu/UFMS): Campo Grande, 2013. Disponível em: <https://sistemas.ufms.br/sigpos/portal/trabalhos/listar>. Acesso em: 24 abr. 2017.

OREIRO, José Luis; PAULA, Luiz Fernando de. Uma agenda de reformas macroeconômicas para o crescimento sustentado com estabilidade de preços e equidade social. *In. Economia & Tecnologia*. Ano 06, Vol. 20, pp. 5-20. Curitiba, 2010. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/novo%20desenvolvimentismo/10.01.Agend\\_a\\_reformas-Oreiro.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/novo%20desenvolvimentismo/10.01.Agend_a_reformas-Oreiro.pdf)>. Acesso em 4 fev. 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *In. Revista Brasileira de política e Administração da Educação (RBPAAE)*. V.25, n.2, p. 197-209: ANPAE, 2009. Disponível em:

<[http://www.anpae.org.br/website/documentos/edicoes\\_revistas/revista\\_RBPAE\\_ed25\\_n2.pdf](http://www.anpae.org.br/website/documentos/edicoes_revistas/revista_RBPAE_ed25_n2.pdf)>. Acesso em: 4 fev. 2015.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às Avestas. *In. Hegemonia às Avestas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. OLIVEIRA, F.; BRAGA, R. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, R.C.; SCAFF, E.A.S.; SENNA, E. **Estado, desenvolvimento e educação nos planos do governo Luiz Inácio Lula da Silva**. *In. Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século 21*. Brasília: Lider Livro, 2013.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Relações Federativas no Financiamento da Educação Básica: compreendendo o papel da União por meio dos atos normativos do FNDE. *In. Educação Online*. n. 15, jan./abr. pp. 36-56. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em <<http://educacaoonline.edu.puc-rio.br/ojs/index.php/Eduonline/article/view/67/pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2016.

PARÁ, Governo do estado do Pará. Secretária de estado de Educação do Pará - **Plano Decenal de Formação de Professores do estado do Pará**. Pará, 2009. Disponível em: <[http://www6.seduc.pa.gov.br/planodeformacao/arquivos/parfor\\_Pa.pdf](http://www6.seduc.pa.gov.br/planodeformacao/arquivos/parfor_Pa.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2016.

PERUZZO, Jobert. **Políticas educacionais em pequenos municípios catarinenses: vetores de desenvolvimento social a partir da emancipação político-administrativa?**. Dissertação de Mestrado em Educação. UNOESC, 2012.

PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. *In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes – **Direito Educacional: educação básica e federalismo**. São Paulo: Quartier latin, 2009.

RIBEIRO, Polnei Dias. **O federalismo e as políticas públicas educacionais: um estudo a partir do supremo tribunal federal**. Dissertação de Mestrado em Educação: UFES, 2012.

REGIS, André. **O Novo Federalismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. estado da arte

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. **A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas**. 2002. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229990/Rezende%20e%20Afonso.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2015.

SAMPAIO, Edna Luzia Almeida. **Políticas de educação e regulação do capital cultural**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais: PUC/SP, 2010.

SANDRONI, Paulo (org.). **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SARI, Marisa Timm. **Regime de colaboração intergovernamental na Educação: a experiência do Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado em Educação: UFRS, 2009.

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *In. Educação & Sociedade*; vol. 28, n. 100 –Especial, p. 1231-1255: Campinas, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

SECCO, Lincoln. **História do PT: 1978-2010**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2011.

SENA, Paulo Martins de. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

SENADO FEDERAL. Desvinculação de Receitas da União (DRU). *In. Senado Federal*. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

SENADO FEDERAL. Lei Kandir. *In. Senado Federal*. Brasília, 2017a. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/lei-kandir>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz and DURLI, Zenilde. O PDE e as metas do PAR para a formação de professores da educação básica. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.** [online]. 2012, vol.20, n.75, pp. 303-324. ISSN 0104-4036. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362012000200005>>. Acesso em: 1 jul. 2015.

SICSÛ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renalt. Por que novo desenvolvimentismo? *In. Revista de Economia Política*. vol. 27, nº 4, pp. 507-524, outubro-dezembro/2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v27n4/a01v27n4.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed.; São Paulo: Malheiros, 2005.

SINGER, André. Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo. *In. Novos Estudos*. N. 85, Nov. 2009. São Paulo: CEBRAP, 2009. Disponível em: <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCcQFjAB&url=http%3A%2F%2Fnovosestudios.uol.com.br%2Facervo%2Fdownload.asp%3FidMateria%3D1356&ei=RkSFUO7uN4ei8ASztIH4Dw&usg=AFQjCNHJRZHzXqEhF9fSzD9nffMm112u5g>>. Acesso em: 22.10.2012.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das letras, 2012.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SOUSA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil, pós-1988. *In. Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro de. O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo? *In. O 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação*. São Paulo: ANPAE/PUC, 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0079.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2015.

STRELEC, Thamara; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Cooperação e articulação intergovernamental: classificação, características e formatos existentes à luz da experiência brasileira. *In. Revista RIEM*, n. 14, Año VII: Chile, 2016.

TAVARES, Maria Augusta. **Os Fios (In)visíveis da Produção Capitalista: informalidade e precarização do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2004.

VIEIRA, Rosilene Silva. **As relações federativas e as políticas de EJA no estado de São Paulo no período 2003-2009**. Dissertação de Mestrado em Educação: USP, 2011.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Contexto histórico e atual das políticas educativas. *In. Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração*. Org. WERLE, Flávia Obino Corrêa. Ijuí: Unijuí, 2006.

## ANEXOS

Anexo A – Quantitativo de matrículas e evasão do PARFOR/ presencial em nível nacional 2009 a 2014

Ano	cursando	desvinculados	falecidos	trancados	transferido	formados	matriculados	percentual de matrículas	Percentual de evasão
2009	3725	3252	13	8	0	3107	10105	13%	32,39%
2010	13119	4479	25	243	3	6732	24601	31%	19,31%
2011	8521	2416	14	383	2	1111	12447	16%	22,62%
2012	11800	3598	7	331	0	1117	16853	21%	23,35%
2013	5869	715	3	89	0	36	6712	8%	12,02%
2014	7974	347	1	20	0	0	8342	11%	4,41%
<b>Total</b>	<b>51008</b>	<b>14807</b>	<b>63</b>	<b>1074</b>	<b>5</b>	<b>12103</b>	<b>79060</b>		20,17%

Fonte: (CAPES, 2015)

Anexo B – Quantitativo de turmas do PARFOR/presencial por tipo em nível nacional 2009 a 2014

Tipo	Quantidade de turmas	Vagas	Validados	Cursando	Desvinculados	Falecidos	Transferidos
Licenciatura	1999	91934	128559	46110	12321	56	5
Segunda Licenciatura	398	15820	20852	4603	2333	6	0
Formação Pedagógica	31	1240	1562	295	153	1	0
<b>Total</b>	<b>2428</b>	<b>108994</b>	<b>150973</b>	<b>51008</b>	<b>14807</b>	<b>63</b>	<b>5</b>

Fonte: (CAPES, 2015)

**Anexo C – Quantitativo de turmas do PARFOR/ presencial por região – 2009 a 2014**

<b>Região</b>	<b>Quantidade de turmas</b>	<b>Vagas</b>	<b>Validados</b>	<b>Cursando</b>	<b>Desvinculados</b>	<b>Falecidos</b>	<b>Transferidos</b>
Centro-Oeste	54	2705	2162	808	356	1	0
Norte	1156	48280	77752	29104	4278	25	0
Nordeste	914	46371	54337	17427	7215	27	2
Sul	213	8100	9999	2187	1979	4	2
Sudeste	91	3538	6723	1482	979	6	1
<b>Total</b>	<b>2428</b>	<b>108994</b>	<b>150973</b>	<b>51008</b>	<b>14807</b>	<b>63</b>	<b>5</b>

**Fonte:** (CAPES, 2015)

**Anexo D - Quantitativo de turmas do PARFOR/presencial por esfera administrativa em nível nacional 2009 a 2014**

<b>Esfera Administrativa (EA)</b>	<b>Quantidade de turmas</b>	<b>Vagas</b>	<b>Validados</b>	<b>Cursando</b>	<b>Desvinculados</b>	<b>Falecidos</b>	<b>Transferidos</b>
Federal	1301	53447	81435	30144	5372	28	4
Estadual	973	49287	60413	18651	7746	28	0
Municipal	11	505	592	87	115	0	0
Privadas	143	5755	8533	2126	1574	7	1
<b>Total</b>	<b>2428</b>	<b>108994</b>	<b>150973</b>	<b>51008</b>	<b>14807</b>	<b>63</b>	<b>5</b>

**Fonte:** (CAPES, 2015)

**Anexo E – Quantitativo de financiamento do PARFOR em nível nacional e por região - 2009 a 2014.**

<b>região</b>	<b>custeio</b>	<b>capital</b>	<b>bolsa</b>	<b>total</b>	<b>Percentual por região em relação ao período de 2009 a 2014</b>
<b>Norte</b>	R\$ 108.150.755,15	R\$ 2.319.357,25	R\$ 190.450.500,00	<b>R\$ 300.920.612,40</b>	<b>47,30%</b>
<b>Nordeste</b>	R\$ 72.276.554,24	R\$ 2.524.729,85	R\$ 157.131.900,00	<b>R\$ 231.933.184,09</b>	<b>36,46%</b>
<b>Sudeste</b>	R\$ 8.425.864,59	R\$ 6.032.221,33	R\$ 22.258.100,00	<b>R\$ 36.716.185,92</b>	<b>5,77%</b>
<b>Sul</b>	R\$ 15.544.147,87	R\$ 578.386,49	R\$ 40.061.300,00	<b>R\$ 56.183.834,36</b>	<b>8,83%</b>
<b>Centro Oeste</b>	R\$ 3.116.883,71	R\$ 56.649,44	R\$ 7.285.800,00	<b>R\$ 10.459.333,15</b>	<b>1,64%</b>
<b>Total 2009 a 2014</b>	<b>R\$ 207.514.205,56</b>	<b>R\$ 11.511.344,36</b>	<b>R\$ 417.187.600,00</b>	<b>R\$ 636.213.149,92</b>	

Fonte: (CAPES, 2015)

**Anexo F** – Quantitativo de professores formadores, supervisores de estágio e orientadores no PARFOR em nível nacional e por unidade federativa.

UF	FUNÇÃO DO BOLSISTA	2014	2013	2012	2011	2010	2009
AC	PROFESSOR FORMADOR	161	61	0	0	0	0
AM	PROFESSOR FORMADOR	1186	1071	888	577	257	3
AM	PROFESSOR ORIENTADOR	55	17	1	0	0	0
AM	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	101	14	0	0	0	0
AP	PROFESSOR FORMADOR	320	349	297	128	112	23
AP	PROFESSOR ORIENTADOR	54	14	0	0	0	0
AP	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	56	16	2	0	0	0
BA	PROFESSOR FORMADOR	1648	2210	2648	2040	1696	104
BA	PROFESSOR ORIENTADOR	363	138	12	0	0	0
BA	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	341	427	168	0	0	0
CE	PROFESSOR FORMADOR	237	181	211	151	157	49
CE	PROFESSOR ORIENTADOR	19	11	0	0	0	0
CE	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	13	14	1	0	0	0
DF	PROFESSOR FORMADOR	60	57	25	0	0	0
DF	PROFESSOR ORIENTADOR	3	12	0	0	0	0
DF	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	6	16	0	0	0	0
ES	PROFESSOR FORMADOR	18	20	19	5	8	0
MA	PROFESSOR FORMADOR	701	651	693	543	198	26
MA	PROFESSOR ORIENTADOR	107	27	45	0	0	0
MA	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	81	17	7	0	0	0
MG	PROFESSOR FORMADOR	0	0	0	5	0	0
MS	PROFESSOR FORMADOR	40	26	45	38	33	0
MS	PROFESSOR ORIENTADOR	0	2	7	0	0	0
MS	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	7	5	3	0	0	0

MT	PROFESSOR FORMADOR	199	164	165	51	0	0
MT	PROFESSOR ORIENTADOR	16	14	9	0	0	0
MT	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	29	24	11	0	0	0
PA	PROFESSOR FORMADOR	3873	4014	3746	2048	1309	91
PA	PROFESSOR ORIENTADOR	642	479	25	0	0	0
PA	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	642	339	50	0	0	0
PB	PROFESSOR FORMADOR	141	86	64	26	0	0
PB	PROFESSOR ORIENTADOR	8	1	2	0	0	0
PB	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	23	18	14	0	0	0
PE	PROFESSOR FORMADOR	195	247	238	179	156	0
PE	PROFESSOR ORIENTADOR	17	26	11	0	0	0
PE	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	23	26	3	0	0	0
PI	PROFESSOR FORMADOR	1475	1479	1497	566	188	0
PI	PROFESSOR ORIENTADOR	305	230	17	0	0	0
PI	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	261	153	88	0	0	0
PR	PROFESSOR FORMADOR	453	507	366	166	64	15
PR	PROFESSOR ORIENTADOR	31	25	21	0	0	0
PR	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	88	53	12	0	0	0
RJ	PROFESSOR FORMADOR	148	146	103	79	41	14
RJ	PROFESSOR ORIENTADOR	7	5	1	0	0	0
RJ	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	3	4	3	0	0	0
RN	PROFESSOR FORMADOR	291	343	299	153	124	30
RN	PROFESSOR ORIENTADOR	0	14	1	0	0	0
RN	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	1	18	0	0	0	0
RO	PROFESSOR FORMADOR	16	2	35	222	70	0
RO	PROFESSOR ORIENTADOR	1	0	0	0	0	0
RO	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	1	0	0	0	0	0

RR	PROFESSOR FORMADOR	112	108	100	64	43	0
RR	PROFESSOR ORIENTADOR	41	5	9	0	0	0
RR	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	17	10	2	0	0	0
RS	PROFESSOR FORMADOR	309	308	263	129	48	0
RS	PROFESSOR ORIENTADOR	10	6	0	0	0	0
RS	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	15	5	0	0	0	0
SC	PROFESSOR FORMADOR	382	574	513	298	15	0
SC	PROFESSOR ORIENTADOR	36	51	9	0	0	0
SC	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	48	60	21	0	0	0
SP	PROFESSOR FORMADOR	492	521	497	301	100	0
SP	PROFESSOR ORIENTADOR	40	18	1	0	0	0
SP	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	33	32	10	0	0	0
TO	PROFESSOR FORMADOR	322	351	298	128	128	0
TO	PROFESSOR ORIENTADOR	27	9	0	0	0	0
TO	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	1	10	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>16351</b>	<b>15841</b>	<b>13576</b>	<b>7897</b>	<b>4747</b>	<b>355</b>

Fonte: (CAPES, 2015)

Anexo G – Quantitativo de matrículas no PARFOR/presencial por região, por Estado e por esfera administrativa – 2009 a 2014.

Região	UF	Número de Municípios por UF	Estadual (Mat)	Federal (mat)	Municipal (mat)	Privada	Total
	DF	1	185	0	1	0	186
	GO	1	0	0	1	0	1
	MS	35	108	0	161	0	269
	MT	108	544	0	316	0	860
	<b>5,71%</b>	<b>145</b>	<b>837</b>	<b>0</b>	<b>479</b>	<b>0</b>	<b>1316</b>
	BA	361	905	1	11717	0	12623
	CE	68	53	0	1514	0	1567
	MA	132	271	0	3743	0	4014
	PB	118	237	0	622	0	859
	PE	100	199	0	1228	0	1427
	PI	196	1323	1	6567	0	7891
	RN	135	258	0	1471	0	1729
	<b>43,74%</b>	<b>1110</b>	<b>3246</b>	<b>2</b>	<b>26862</b>	<b>0</b>	<b>30110</b>
	AC	22	455	0	972	0	1427
	AM	60	1701	1	6826	0	8528
	AP	21	973	0	1194	0	2167
	PA	146	1349	1	22599	2	23951
	RO	23	16	0	95	0	111
	RR	16	711	0	497	0	1208
	TO	102	182	0	1420	0	1602
	<b>15,37%</b>	<b>390</b>	<b>5387</b>	<b>2</b>	<b>33603</b>	<b>2</b>	<b>38994</b>
	ES	19	17	0	36	0	53
	MG	8	7	0	4	0	11

	RJ	26	69	0	516	0	585
	SP	171	335	0	1920	0	2255
	<b>8,83%</b>	<b>224</b>	<b>428</b>	<b>0</b>	<b>2476</b>	<b>0</b>	<b>2904</b>
	PR	259	1388	1	1233	1	2623
	RS	179	586	10	802	0	1398
	SC	231	231	2	725	0	1715
	<b>26,36%</b>	<b>669</b>	<b>2205</b>	<b>13</b>	<b>2760</b>	<b>1</b>	<b>5736</b>
<b>Totais</b>		<b>2538</b>	<b>12103</b>	<b>17</b>	<b>66180</b>	<b>3</b>	<b>79060</b>

Fonte: (CAPES, 2015)

**Anexo H** – Quantitativo de escolas por região, Estado e esfera administrativa com pelo menos um professor matriculado nos cursos do PARFOR/presencial – 2009 a 2014

Região	UF	Escolas estaduais	Escolas municipais	Escolas federais	Escolas privadas	Total
CO	DF	137	0	0	0	137
CO	GO	3	16	0	0	19
CO	MS	57	56	0	0	113
CO	MT	244	179	0	0	423
		<b>441</b>	<b>251</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>692</b>
NE	BA	457	3.805	2	0	4.264
NE	CE	38	654	0	0	692
NE	MA	173	1.667	0	0	1.840
NE	PB	145	353	0	0	498
NE	PE	142	609	0	0	751
NE	PI	449	2.045	0	0	2.494

NE	RN	166	589	0	0	755
		<b>1.570</b>	<b>9.722</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>11.294</b>
N	AC	195	445	0	0	640
N	AM	292	1.807	1	0	2.100
N	AP	291	256	0	0	547
N	PA	533	5.392	1	2	5.928
N	RO	49	132	0	0	181
N	RR	146	152	0	0	298
N	TO	89	417	0	0	506
		<b>1.595</b>	<b>8.601</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>10.200</b>
SE	ES	15	30	0	0	45
SE	MG	8	5	0	0	13
SE	RJ	58	327	0	0	385
SE	SP	288	974	0	0	1.262
		<b>369</b>	<b>1.336</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.705</b>
S	PR	595	526	1	1	1.123
S	RS	363	452	5	0	820
S	SC	480	456	2	0	938
		<b>1.438</b>	<b>1.434</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>2.881</b>
<b>Totais</b>		<b>5.413</b>	<b>21.344</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>26.772</b>
Percentual		20,22%	79,73%	0,04%	0,01%	100,00%

Fonte: (CAPES, 2015)

## APÊNDICES

### Apêndice A – Modelo do Termo de Adesão dos Municípios



Ministério da Educação  
 Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
 Setor Bancário Norte, Quadra 2, Bloco L, Lote 06  
 CEP 70040-020 - Brasília, DF



- d) O gestor com perfil de secretária municipal poderá conceder, na Plataforma Freire, permissão a outros servidores para validar as pré-inscrições no sistema. O gestor deverá ainda:
- orientar os docentes de sua rede na realização dos processos de pré-inscrição, seleção e matrícula; e
  - acompanhar as atividades do PARFOR PRESENCIAL no município;
- e) Acompanhar o desenvolvimento acadêmico dos docentes de sua rede;
- f) Articular-se com as IES visando a compatibilização dos calendários escolares ou a definição de alternativas, quando necessário, que possam permitir a participação e permanência dos docentes nos cursos sem prejuízo de suas atividades profissionais;
- g) Responsabilizar-se por garantir as condições necessárias para os docentes de sua rede frequentarem os cursos de formação;
- h) Colaborar com o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, apresentando as informações que forem solicitadas quanto à demanda por formação no município, com a finalidade de subsidiar a elaboração e revisão do Plano estratégico de Formação Docente do estado.
- i) Promover a divulgação das ações e da oferta de cursos e vagas no âmbito do PARFOR PRESENCIAL no município.

#### I. Da Capes:

- Promover o processo da articulação entre as secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e as IES na organização da oferta e implantação dos cursos;
- Realizar, em parceria com as entidades que integram os Fóruns, ampla divulgação das ações e da oferta dos cursos do PARFOR PRESENCIAL;
- Acompanhar, em parceria com os Fóruns, as Secretarias de Educação Estadual, Municipais e do Distrito Federal, o Plano de Curso das turmas PARFOR PRESENCIAL;
- Analisar, homologar e publicar na Plataforma Freire, a oferta de cursos e vagas apresentadas pelos Fóruns;

#### CLÁUSULA SEGUNDA - da Vigência:

O presente Termo de Adesão tem vigência a partir da data de sua assinatura até 30 de maio de 2016 e poderá ser prorrogado por igual ou inferior período.

#### CLÁUSULA TERCEIRA - das alterações e ajustes:

O presente Termo poderá ser alterado e ajustado, mediante Termo Aditivo, quando houver necessidade de repactuar os termos, as normas, a adequação e o planejamento do processo de implantação do PARFOR.

CLAUSULA QUARTA - são signatários do presente Termo de Adesão os municípios abaixo relacionados, que neste ato são representados pelos seus secretários de educação:

Nome do Município	Nome do Secretário Municipal	CPF	Assinatura

Local

Data



Ministério da Educação  
 Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
 Setor Bancário Norte, Quadra 2, Bloco L, Lote 06  
 CEP 70040-020 - Brasília, DF



- d) O gestor com perfil de secretaria municipal poderá conceder, na Plataforma Freire, permissão a outros servidores para validar as pré-inscrições no sistema. O gestor deverá ainda:
- a) orientar os docentes de sua rede na realização dos processos de pré-inscrição, seleção e matrícula; e b) acompanhar as atividades do PARFOR PRESENCIAL no município;
- e) Acompanhar o desenvolvimento acadêmico dos docentes de sua rede;
- f) Articular-se com as IES visando a compatibilização dos calendários escolares ou a definição de alternativas, quando necessário, que possam permitir a participação e permanência dos docentes nos cursos sem prejuízo de suas atividades profissionais;
- g) Responsabilizar-se por garantir as condições necessárias para os docentes de sua rede freqüentarem os cursos de formação;
- h) Colaborar com o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, apresentando as informações que forem solicitadas quanto à demanda por formação no município, com a finalidade de subsidiar a elaboração e revisão do Plano estratégico de Formação Docente do estado.
- i) Promover a divulgação das ações e da oferta de cursos e vagas no âmbito do PARFOR PRESENCIAL no município.

I. Da Capes:

- a) Promover o processo da articulação entre as secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e as IES na organização da oferta e implantação dos cursos;
- b) Realizar, em parceria com as entidades que integram os Fóruns, ampla divulgação das ações e da oferta dos cursos do PARFOR PRESENCIAL;
- c) Acompanhar, em parceria com os Fóruns, as Secretarias de Educação Estadual, Municipais e do Distrito Federal, o Plano de Curso das turmas PARFOR PRESENCIAL;
- d) Analisar, homologar e publicar na Plataforma Freire, a oferta de cursos e vagas apresentadas pelos Fóruns;

CLÁUSULA SEGUNDA - da Vigência:

O presente Termo de Adesão tem vigência a partir da data de sua assinatura até 30 de maio de 2016 e poderá ser prorrogado por igual ou inferior período.

CLÁUSULA TERCEIRA - das alterações e ajustes:

O presente Termo poderá ser alterado e ajustado, mediante Termo Aditivo, quando houver necessidade de repactuar os termos, as normas, a adequação e o planejamento do processo de implantação do PARFOR.

CLAUSULA QUARTA - são signatários do presente Termo de Adesão os municípios abaixo relacionados, que neste ato são representados pelos seus secretários de educação:

Nome do Município	Nome do Secretário	CPF	Assinatura

Local

Data

**Apêndice B – Modelo do Termo de Adesão das Instituições de Educação Superior**

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

**PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DOS PROFESSORES  
DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

**TERMO DE ADESÃO**

A Universidade Federal do Pará, doravante denominada UFPA, inscrita no CNPJ sob nº 34621748/0001-23, sediada no município de Belém, estado do Pará, neste ato representado pelo Reitor Alex Bolonha Fiúza de Mello, resolve firmar o presente Termo de Adesão ao 1º. Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, objeto da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação, instituída pelo Decreto nº. 6.755, de 29 de janeiro de 2009, e das ações previstas no Plano de Ações Articuladas - PAR, de que trata o Decreto nº. 6.094, de 24 de abril de 2007, consideradas as seguintes condições:

**CLÁUSULA PRIMEIRA – do Objeto:**

O presente termo tem por objeto formalizar a adesão da UFPA ao Acordo de Cooperação Técnica – ACT firmado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e a Secretaria de Estado de Educação do Pará, em 28 de maio de 2009, com vistas à implantação do 1º. Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, instituído pelo Ministério da Educação - MEC, destinado a atender à demanda de professores das redes públicas estadual e municipais sem formação adequada à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB – Lei nº 9394/1996), com a oferta de ensino superior público e gratuito.



**Parágrafo único** – No âmbito da CAPES, este Termo de Adesão será executado por meio da Diretoria de Educação Básica Presencial – DEB e da Diretoria de Educação a Distância – DED.

**CLÁUSULA SEGUNDA - Das Ações:**

A UFPA se compromete a fornecer, no âmbito de suas competências, os recursos humanos e materiais necessários ao cumprimento do disposto no referido ACT, para atendimento à demanda dos professores das redes públicas estadual e municipais da Educação Básica do Estado do Pará sem formação superior adequada à LDB, conforme os arranjos educacionais organizados pelo Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, assumindo as ofertas de vagas de ensino superior público e gratuito, referentes ao período de 2009 a 2011, consolidadas nas planilhas do Anexo I, parte integrante deste Termo de Adesão para todos os efeitos, ministrando os cursos nos níveis seguintes:

- I. Cursos regulares de Primeira Licenciatura, nas modalidades presencial e/ou a distância, destinados a professores sem formação no nível de graduação;
- II. Cursos especiais de Primeira Licenciatura destinados a professores sem formação no nível de graduação;
- III. Cursos Especiais de Segunda Licenciatura destinados aos professores licenciados que atuam fora de sua área de formação;
- IV. Cursos de Formação Pedagógica destinados aos professores com bacharelado e sem licenciatura.

**CLÁUSULA TERCEIRA - Da Vigência:**

O presente Termo vigorará pelo prazo de 07 (sete) anos, a partir da data de sua assinatura, com a possibilidade de prorrogação por igual ou inferior período.

**CLÁUSULA QUARTA - Das Alterações e dos Ajustes:**

O presente Termo poderá ser alterado e ajustado, mediante Termo(s) Aditivo(s), para repactuação da natureza de cursos e de quantitativos de vagas, observado o



planejamento institucional e a tramitação interna nos órgãos colegiados dessa instituição formadora, em acordo com as instâncias pertinentes da CAPES.

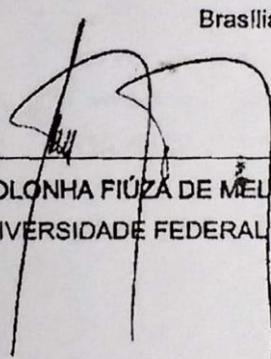
**CLÁUSULA QUINTA - Dos Recursos:**

As despesas necessárias à consecução do objeto deste Termo correrão por conta de dotações específicas constantes nos orçamentos dos partícipes e/ou outros parceiros, condicionadas às respectivas disponibilidades orçamentário-financeiras bem como à ausência de circunstâncias impeditivas ao cumprimento do estabelecido no presente Termo.

**CLÁUSULA SEXTA - Da Publicação:**

A publicação deste Termo de Adesão será efetivada, por extrato, no Diário Oficial da União, pelo Ministério da Educação.

Brasília-DF, 28 de maio de 2009.

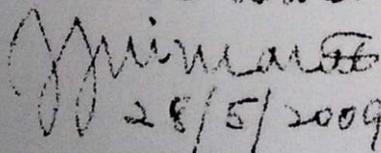
  
 ALEX BOLONHA FIÚZA DE MELLO  
 REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Testemunhas:

1) KBS Silva  
 Nome: Keila Bernartes da Silva  
 CPF: 875 930 251 87  
 RG: 1864617 - SSP/DF.

2) Flávio Hermann  
 Nome: FLÁVIO HERMANN SOARES ANDRADE  
 CPF: 001.551.341-67  
 RG: 2244285 SSP/DF.

Ciente. De acordo.

  
 28/5/2009

Jorge Almeida Guimarães - 3 -  
 Presidente da Capes

