



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ELINE DE MIRANDA MACEDO SILVA

**ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DO 4º CICLO DO PLANO DE AÇÕES
ARTICULADAS NO DISTRITO FEDERAL (2021-2024)**

Brasília
2025

ELINE DE MIRANDA MACEDO SILVA

**ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DO 4º CICLO DO PLANO DE AÇÕES
ARTICULADAS NO DISTRITO FEDERAL (2021-2024)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Licenciado em Pedagogia, à banca examinadora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, sob a orientação da Professora Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho

Brasília
2025

**ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DO 4º CICLO DO PLANO DE AÇÕES
ARTICULADAS NO DISTRITO FEDERAL (2021-2024)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Licenciado em Pedagogia, à banca examinadora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, sob a orientação da Professora Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho

Prof(a). Dr(a). Cristina Helena Almeida de Carvalho
Orientador(a)

Prof(a). Dr(a). Andréia Melo Lacé
Membro da Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a). Ana Maria Albuquerque Moreira
Membro da Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a). Flavio Bezerra de Sousa
Suplente da Banca Examinadora

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à memória de Andrea Fiuza e Marcos Aquino, servidores da GEAMA Ceilândia, que nos deixaram de forma tão prematura deixando um vazio gigante. Seu compromisso com o cuidado, o acolhimento dos adolescentes e a transformação social cotidiana no Sistema Socioeducativo permanece como legado inspirador.

A luz de vocês sempre brilhará!

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por me permitir viver esses anos em uma das melhores universidades do país de forma tão proveitosa.

Agradeço, com enorme carinho e gratidão, ao meu esposo Kélvyn, que me acompanhou durante todo o processo, desde a idealização do sonho de entrar na universidade até os desafios encontrados pelo caminho. Obrigada por estar comigo nos momentos felizes e, principalmente, nos mais desafiadores dessa jornada. O seu incentivo e o seu cuidado fizeram toda a diferença na minha trajetória.

À minha família, expresso todo o meu amor e agradecimento por sempre me apoiarem em cada decisão e por vibrarem comigo em cada conquista.

Ao meu pai, Elierson, por cada palavra de conforto e encorajamento nos momentos em que me senti pequena diante do caos da vida adulta, obrigada por me ensinar a sempre colocar o meu melhor em qualquer coisa que eu me dispusesse a fazer. O senhor sempre me mostrou a importância de lutar e preservar aquilo que é público, e por isso sou imensamente grata. Obrigada por cada vez que renunciou ao seu conforto para que eu e meus irmãos não fôssemos desconfortáveis. A vida nunca pegou leve com o senhor, e, mesmo assim, o seu cuidado trouxe leveza diante das dificuldades que ela nos impôs.

Gostaria de deixar um agradecimento especial à minha orientadora, professora Cristina Helena, que me ajudou a encontrar meu caminho dentro da Pedagogia e sempre inspirou o meu melhor. Estendo esses agradecimentos aos orientandos de mestrado e doutorado da professora, que me ajudaram imensamente por meio de seus trabalhos e pelo apoio em cada dúvida que surgiu durante a construção deste estudo. Em especial, agradeço aos orientandos Danilo e Alan, que me incentivaram e inspiraram a fazer o melhor trabalho possível, e à Angélica, que se disponibilizou a tirar minhas dúvidas e auxiliou nas questões mais técnicas do FNDE. Sem ela, o trabalho não teria ficado tão completo.

Por fim, agradeço aos meus amigos Isabelly e Jonathan, que estiveram comigo durante essa jornada acadêmica, dentro e fora da universidade, trazendo leveza e companheirismo para toda a minha trajetória. Fico feliz em saber que a educação conta com pessoas tão dedicadas e apaixonadas pela transformação social como vocês.

“Agora eu constatava que o mundo real era vasto e que uma variada gama de esperanças e temores, de sensações e estímulos esperava por aqueles que tivessem coragem de seguir em frente em sua imensidão, a fim de buscar o verdadeiro conhecimento da vida entre seus perigos”(Charlotte Brontë)

MEMORIAL

Educação! Pode ser vista como obrigação por alguns, como salvação ou transformação por outros. Na minha trajetória, a educação foi um pouco de tudo isso.

Nasci em 25 de março de 1999, em um contexto familiar em que a mudança por meio da educação começou a partir da minha geração. Sou filha de Elierson, um pedreiro baiano que estudou até o 5º ano do ensino fundamental em classes multisseriadas do interior da Bahia e que sempre contava histórias sobre as dificuldades que enfrentava para chegar até a escola. Muito cedo, precisou começar a trabalhar para ajudar em casa, mas, apesar das adversidades, construiu sozinho sua primeira casa aos 16 anos e possui um conhecimento prático da construção civil impressionante.

Minha mãe, Elisângela, piauiense de corpo e alma, estudou até o 9º ano do ensino fundamental e também precisou deixar a escola por motivos de subsistência. Sou a mais velha de três filhos e fui a primeira da família a entrar em uma universidade federal. Hoje, meus irmãos também conseguiram ingressar no ensino superior: Ezequiel cursa Ciências Contábeis em uma universidade privada e Ezequias se formou no curso de Análise de Sistemas pelo Prouni.

Minha família sempre morou em Ceilândia e minha infância foi simples. Como meus pais não tinham condições de me colocar em creches ou pré-escolas, minha família era responsável pela minha educação até a idade obrigatória de matrícula. Minhas primeiras lembranças na educação básica são dos primeiros anos do ensino fundamental na escola do lugar onde eu morava, o Condomínio Privê. A escola era feita de madeirite, e o que era para ser uma estrutura provisória perdurou por anos. Foi nessa realidade triste de descaso com a educação pública que tive o primeiro professor que me marcou: o professor Francimar, querido por toda a comunidade do Condomínio Privê por seu carisma e sua dedicação.

O meu ensino fundamental, agora em uma escola de verdade, foi todo no CEF 30, construído em 2012, no Governo Arruda. Essa escola se tornou um símbolo de luta para a comunidade, pois foi conquistada à base de mobilização e reivindicações dos moradores. Hoje, como formanda em Pedagogia, percebo o valor da participação política ativa da comunidade na luta por uma educação de qualidade. Durante esse período, tive uma relação tranquila com a escola. Gostava de estudar e de estar naquele ambiente. Porém, no final do fundamental II, problemas familiares começaram a refletir no meu processo de ensino-aprendizagem. A escola

já não era mais um lugar tão agradável; estudar e participar das aulas já não faziam tanto sentido. Foi nesse momento que a educação passou a ser vista apenas como uma obrigação, uma fase que eu precisava atravessar da forma menos incômoda possível. Mesmo diante dessa situação, eu sabia que precisava tirar boas notas para conseguir ir para uma boa escola de ensino médio. Naquela época, em 2014, para poder escolher para onde iria, era necessário já estar aprovada no 3º bimestre; caso contrário, seria encaminhada para a escola padrão, o CED 15, onde eu não gostaria de estudar, pois tinha fama de ser uma escola ruim.

No ensino médio, consegui ir para a escola que eu queria: o CEM 09, famoso por ser a melhor escola da Ceilândia, principalmente por conta da figura do gestor, professor Gadelha, muito ativo politicamente e sempre lutando por melhores condições para a escola e para os alunos. Por anos, o CEM 09 foi uma das escolas públicas que mais aprovava alunos na UnB, e eu conseguia ver toda essa dedicação no dia a dia escolar. Já no primeiro ano, comecei a trabalhar como menor aprendiz em uma unidade de atendimento socioeducativo a UAMA (Unidade de Atendimento em Meio Aberto) e, a partir de então, comecei a equilibrar os famosos “pratinhos” de estudo e trabalho.

Minha relação com a escola, nessa época, começou a se dividir em dois sentimentos: exaustão e salvação. Exaustão porque eu estava sempre cansada e não conseguia equilibrar as duas coisas; quando trabalhava de manhã, acabava faltando muitas aulas por estar exausta. O sentimento de que a educação poderia me salvar apareceu no momento em que conheci as pessoas que trabalhavam na UAMA. Foi quando percebi que os estudos talvez pudessem me proporcionar um futuro diferente daquele que eu conhecia dos meus familiares e me oferecer uma vida melhor. Sou muito grata por ter conhecido pessoas tão incríveis e dedicadas a transformar a vida daqueles adolescentes; através delas, comecei a entender o verdadeiro valor da educação na vida das pessoas.

Ainda no ensino médio, após o término do contrato de dois anos, precisei procurar outro trabalho. Comecei a atuar na parte administrativa de uma padaria e tive a carteira assinada antes de completar 18 anos. Assim que finalizei a escola, comecei a trabalhar em período integral. A universidade, nesse momento, parecia um sonho muito distante. Eu precisava trabalhar o dia inteiro e acabei acreditando no que as pessoas diziam sobre a UnB não permitir conciliar estudo e trabalho por conta do tempo integral. Nesse meio-tempo, fiz um curso técnico em Saúde Bucal com a intenção de conseguir um trabalho melhor e, assim, pagar uma faculdade particular.

Ao finalizar o curso técnico, de dois anos, consegui um trabalho como recepcionista em uma clínica e, logo depois, em uma clínica de radiografia odontológica. Trabalhei lá por um

ano e meio, entre 2019 e 2020, até perceber que gostaria de algo mais. Conversando com meu esposo, decidi deixar o trabalho e me dedicar aos estudos. Queria vivenciar o que não pude quando saí do ensino médio: a experiência de estar em uma universidade pública. Em agosto de 2020, comecei a estudar para o Enem, sem saber ao certo qual graduação escolher. Depois de muita reflexão, percebi que a Pedagogia era o meu caminho.

Em junho de 2021, comecei minha jornada no ensino superior. As aulas começaram ainda no período remoto, e, a partir do 1º semestre, já consegui um estágio em uma escola. No segundo semestre, obtive uma bolsa de iniciação científica. O ensino remoto perdurou por dois semestres, e logo voltaram as aulas presenciais. Percebi, então, que estar na graduação precisava ser uma escolha diária e, muitas vezes, solitária.

Durante os primeiros semestres presenciais, tive dificuldade, mais uma vez, em equilibrar os “pratinhos” de estudo e trabalho. Mesmo sendo estágios de seis horas, as experiências em escolas particulares eram extremamente desgastantes e, principalmente, desestimulantes. A relação entre teoria e prática era praticamente nula, pois eu ainda não havia desenvolvido o senso e o olhar crítico da realidade a partir da teoria, algo que foi sendo construído com o tempo.

A iniciação científica me ajudou a formar esse olhar para a práxis docente, principalmente porque eu estava em uma linha de pesquisa voltada à profissionalidade docente na graduação. Foi uma oportunidade incrível de desenvolvimento e aprendizagem, o que não significa que tenha sido fácil, mas me trouxe muito conhecimento. A partir da iniciação científica, realizei minha primeira viagem internacional, com bolsa do DEG (Decanato de Ensino de Graduação) para custear as passagens, a fim de apresentar o trabalho resultante da pesquisa na Argentina. Esse momento foi extremamente importante e marcante na minha trajetória, não só acadêmica, mas também pessoal.

A permanência e a manutenção no Ensino Superior são desafiadoras e exigem um esforço constante. Percebo que essa não é uma vivência individual: ao conversar com outras colegas, reconheço que muitas compartilham das mesmas dificuldades. O sentimento de não pertencimento e de insuficiência me acompanhou por um longo período durante o curso. Em diversos momentos, senti como se o próprio organismo acadêmico quisesse me expulsar. No entanto, com o passar dos semestres, fui me encontrando e me sentindo, pouco a pouco, pertencente àquele espaço.

Lembro-me de que a disciplina Organização da Educação Brasileira (OEB) foi a primeira que, de fato, despertou meu interesse na Universidade e me fez compreender o caminho que eu começaria a trilhar na Pedagogia.

No oitavo semestre, cursei Financiamento da Educação Brasileira, ministrada pela professora Cristina Helena, e foi nessa disciplina que verdadeiramente me encontrei como Pedagoga. A jornada foi incrível: estudar o financiamento da educação dentro da lógica do Federalismo Educacional abriu novos olhares sobre a complexidade da organização educacional no Brasil. Foi nesse momento que decidi desenvolver meu Trabalho de Conclusão de Curso voltado ao tema do financiamento da educação.

No semestre seguinte, tive a honra de atuar como monitora da professora Cristina, o que me permitiu aprofundar ainda mais meus conhecimentos sobre o tema. Essa experiência foi extremamente enriquecedora para minha formação acadêmica e, pela primeira vez, despertou em mim o desejo de ingressar em um Mestrado. Também por meio da professora Cristina, tive o privilégio de integrar a Equipe Organizadora do Evento da Fineduca, realizado em Brasília. Essa vivência foi única: conhecer nomes de referência no financiamento educacional brasileiro e dialogar com pessoas de diversas partes do país foi, sem dúvida, uma das experiências mais marcantes da minha trajetória universitária.

Hoje, ao concluir o curso, posso afirmar que a Educação transformou profundamente a minha vida, minha forma de ver o mundo, de me relacionar com ele e de desenvolver meu senso crítico.

Este Trabalho Final de Curso nasce do desejo de retribuir à sociedade uma produção relevante, fruto de tudo o que me foi investido durante todos esses anos de formação em uma universidade pública. Espero que, de alguma forma, esta pesquisa contribua para o fortalecimento das políticas de financiamento educacional, de modo que possamos continuar lutando por uma educação pública de qualidade, que considere suas múltiplas dimensões e, sobretudo, como nos ensina a professora Andreia Melo, seja “socialmente referenciada.”

RESUMO

Este Trabalho Final de Curso, no formato de artigo, tem como objetivo geral compreender a estrutura e o funcionamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento para a melhoria da educação básica. A pesquisa adota o método misto, combinando análise qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise documental de legislações e manuais, com análise quantitativa de dados públicos extraídos do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) e abordagem de estudo de caso. Os resultados evidenciam que o Plano de Ações Articuladas se consolida como mecanismo para integrar ações educacionais e impulsionar o planejamento educacional. No período analisado, foram pactuados cinquenta termos de compromisso, concentrados sobretudo na dimensão de infraestrutura física e recursos pedagógicos, especialmente para obras de construção e reforma de escolas e creches. A execução financeira analisada no 4º ciclo, entretanto, revelou baixa efetividade, concentrando os pagamentos em apenas três objetos (Formação, Material Didático e Material), enquanto as áreas de maior priorização no planejamento distrital, como mobiliário, veículo e obras, não apresentaram execução financeira. Além disso, a pesquisa destacou a crescente vinculação do PAR às emendas parlamentares, tornando-se uma problemática no desenho da política e na distribuição dos recursos de forma equitativa.

Palavras-chave: Financiamento da Educação Básica; Plano de Ações Articuladas; Distrito Federal; Emendas Parlamentares.

ABSTRACT

This Final Course Project, in article format, conducts a qualitative-quantitative case study with the objective of understanding the structure and functioning of the Articulated Action Plan (PAR) as a planning instrument for improving basic education and analyzing the initiatives financed through financial assistance during the fourth cycle of the PAR (2021-2024) in the Federal District. The research adopts a mixed-methods approach, combining qualitative analysis, based on bibliographic review and documentary analysis of legislation and manuals, with quantitative analysis of public data extracted from the Integrated Monitoring, Execution and Control System (SIMEC). The results show that the Articulated Action Plan is consolidated as a strategic mechanism to integrate educational and financial actions in educational planning. During the analyzed period, fifty commitment agreements were signed, mainly concentrated on the dimension of physical infrastructure and pedagogical resources, especially for construction and renovation works of schools and daycare centers. The financial execution analyzed in the 4th cycle, however, revealed low effectiveness, concentrating payments on only three items (Training, Teaching Materials and Materials), while the areas with the highest priority in district planning, such as furniture, vehicles and works, did not show any financial execution. Furthermore, the research highlighted the increasing link between the PAR (Program for the Acceleration of Growth) and parliamentary amendments, which is becoming problematic in policy design and the equitable distribution of resources.

Keywords: Funding for Basic Education; Articulated Action Plan; Federal District; Parliamentary Amendments.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1 -	Síntese dos resultados encontrados (2015-2025).....	19
Quadro 2 -	Síntese dos trabalhos encontrados	21
Quadro 3 -	Iniciativas e quantitativo de termos firmados por dimensão do PAR no DF.....	31
Tabela 1 -	Iniciativas de Obras no 4º ciclo do PAR no Distrito Federal: valor do termo, valor empenhado e relação entre eles.....	34
Tabela 2 -	Execução orçamentária 4º ciclo do PAR e percentual pago em relação ao empenhado de 2021-2024 (a preços de 2024 atualizado pelo IPCA).....	37

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
1.1 Metodologia.....	17
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	18
3 CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO EDUCACIONAL DO DF.....	25
4 PAR COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO.....	28
5 ANÁLISE DA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VIA PAR NO 4º CICLO (2021-2024).....	31
6 CONCLUSÃO.....	38
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40

1. INTRODUÇÃO

O Brasil se organiza como uma República Federativa a partir de modelo cooperativo, a qual se caracteriza pelo processo compartilhado de tomada de decisões por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Já o Sistema Federativo se baseia na autonomia dos entes federados que é refletida na formulação de políticas públicas sendo necessária a presença de relações intergovernamentais. (Gutierrez; Farias; Terto, 2021).

No campo educacional, a Constituição Federal de 1988 preconiza em seu artigo 211 o regime de colaboração entre os entes federados e estabelece a responsabilidade compartilhada pela oferta da educação da educação básica. Conforme o § 1º cabe a União exercer função supletiva e redistributiva visando a garantia da equalização e padrão mínimo de qualidade, materializando-se a partir da assistência técnica e financeira aos entes subnacionais.

A assistência da União aos entes federados ocorre de forma obrigatória ou voluntária. A assistência obrigatória diz respeito ao que está expresso legalmente e refere-se aos programas e repasses previstos em leis específicas ou determinados pela Constituição, que não dependem de convênios ou adesão, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Já as transferências voluntárias possuem caráter discricionário e ocorrem a partir de convênios ou Termos de Compromisso firmados para o financiamento de projetos educacionais. Elas exigem a adesão por parte do ente e a realização de planejamento para que a assistência seja efetivada.

Nesse contexto, em 2007, durante o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministério da Educação criou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como uma das estratégias para implementar o regime de colaboração. O PDE foi oficializado pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que estabelece 28 diretrizes voltadas à melhoria da educação básica. Conforme estabelece o decreto, os sistemas municipais e estaduais somente podem acessar a assistência da União mediante adesão formal ao compromisso, observância de suas diretrizes e elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). Nessa perspectiva, o PAR constitui-se como estratégia para o cumprimento do Plano de Metas, sendo conceituado no Art. 9º como um conjunto de ações articuladas apoiadas técnica e financeiramente pelo MEC, instituindo-se como instrumento de diagnóstico e planejamento.

A partir do processo de implementação, o PAR tornou-se "uma das condições para efetivação da assistência voluntária da União aos entes federados subnacionais" (Sudbrack;

Farenzena, 2016, p.61), passando a ser uma das principais ferramentas de planejamento das demandas educacionais dos entes federados e condição obrigatória para acesso as transferências voluntárias da União,

Este Trabalho Final de Curso de graduação em Pedagogia da Universidade de Brasília, no formato de artigo, tem como objetivo compreender a estrutura e o funcionamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento dos entes federados para a melhoria da educação básica.

A partir disso, a pesquisa desdobra-se em três objetivos específicos: caracterizar o contexto socioeconômico e educacional do Distrito Federal; descrever o funcionamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) enquanto instrumento de planejamento dos entes subnacionais; mapear as iniciativas com foco na assistência financeira e analisar os termos de compromisso firmados no âmbito do 4º ciclo do PAR (2021-2024) no Distrito Federal, considerando a execução orçamentária.

Para atender aos objetivos propostos, o artigo está estruturado em cinco seções, além da introdução e da conclusão. Nas duas primeiras seções são apresentadas a revisão da literatura que pretende embasar à pesquisa teoricamente, assim como mapeamento dos trabalhos existentes relacionados à temática. A terceira seção busca descrever o contexto do Distrito Federal, destacando suas características socioeconômicas e sua estrutura educacional, com ênfase nas disparidades regionais e na organização de seu sistema de ensino. Na quarta seção, levanta-se o tema do PAR enquanto instrumento de planejamento, bem como a definição de sua estrutura e etapas. Por fim, na última seção, pretende-se analisar o 4º ciclo do PAR e discutir os dados quantitativos referentes ao mapeamento dos termos de compromisso firmados no período.

1.1 Metodologia

A fim de compreender a política de assistência técnica e financeira da União prestada via PAR, a presente pesquisa adotou como método o estudo de caso, entendido como "uma investigação empírica que permite o estudo de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real" (Bahia et al., 2023, p. 5.963), incluiu a descrição do contexto educacional distrital seguida da análise da política. Foi utilizada uma abordagem quali-quantitativa, definida por Creswell (2010) como um método misto, consistindo em uma abordagem associativa entre as formas qualitativas e quantitativas.

Na análise qualitativa, recorreu-se à pesquisa bibliográfica para compreender o Plano de Ações Articuladas como um instrumento de planejamento e financiamento educacional,

assim como suas perspectivas e desafios na melhoria da educação pública, a partir da literatura já publicada. Além disso, foi realizada uma análise documental das legislações e resoluções que regulamentam o PAR, assim como dos manuais disponibilizados pelo FNDE para auxiliar os entes subnacionais no preenchimento das informações no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC)¹. Ambas têm o intuito de compreender e descrever as características que compõem a política do PAR no Distrito Federal.

Para a realização da pesquisa quantitativa, em um primeiro momento foi utilizada a ferramenta de consultas das liberações² do FNDE, na qual é possível verificar os valores repassados aos entes por ano. Contudo, não foi possível utilizar esses dados em razão de sua organização, uma vez que não é possível identificar a qual termo ou ciclo pertence cada repasse, o que inviabilizou a análise por ciclo proposta nesta pesquisa.

A partir disso, optou por utilizar apenas os dados retirados da plataforma SIMEC, área de acesso público, onde há informações sobre os termos de compromisso firmados entre o Distrito Federal e a União organizados por ciclo. Os dados referentes à etapa de diagnóstico, status de andamento e à prestação de contas não estavam disponíveis para usuários externos, sendo necessário o pedido das informações através da Lei de Acesso à Informação³ pelo site do FalaBr. Porém, a solicitação não foi atendida a tempo, sendo possível utilizar apenas os dados públicos.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura constitui parte importante deste artigo, visto que se propõe dar embasamento teórico à pesquisa, assim como compreender os trabalhos existentes relacionados à temática. Gil (2002, p.162) destaca que a revisão da literatura “deve ser clara, portanto, os pressupostos teóricos que dão fundamentação à pesquisa e as contribuições fornecidas pelas investigações anteriores”.

¹ O SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle) é uma plataforma do Ministério da Educação (MEC) que gerencia informações, recursos e ações de programas educacionais, como o Plano de Ações Articuladas (PAR), além de outros projetos e programas do FNDE e MEC. Destina-se a gestores públicos municipais, estaduais e federais, além de técnicos e parceiros envolvidos na execução de políticas educacionais, como o PAR e programas do FNDE, garantindo transparência e eficiência na gestão. Disponível em: <https://simec.mec.gov.br/login.php>.

² **Liberações - Consultas gerais.** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_01_pc>.

³ BRASIL, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Dispõe sobre o acesso à informação, nos termos do inciso XXXIII do art. 5º, do inciso II do § 3º do art. 220 e do § 2º do art. 219 da Constituição Federal; altera o Código Penal; e dá outras providências.** Brasília, DF, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/112527.html.

Dessa forma, foi realizado o levantamento bibliográfico referente ao Plano de Ações Articuladas, a partir de um recorte temporal dos últimos 10 anos, compreendendo o período de 2015 a 2025. Tal período foi delimitado, devido às constantes mudanças que ocorreram ao longo da consolidação da política, tendo como ponto de referência a obrigatoriedade de estruturação do PAR em consonância com o plano decenal (PNE 2014-2024), instituído pela Lei nº 13.005/2014⁴.

A pesquisa foi realizada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD-IBICT), Periódicos Capes, plataformas Scielo e Google Acadêmico, utilizando os descritores: Plano de Ações Articuladas, PAR, Financiamento, Distrito Federal, DF. Foram realizados também combinações dos descritores, a fim de encontrar trabalhos que relacionassem o PAR ao Distrito Federal, gerando os seguintes resultados:

Quadro 1- Síntese dos resultados encontrados (2015-2025)

Descritores	Base de Dados				
	BDTD	Periódicos Capes	Scielo	Google Acadêmico	Total
"Plano de ações articuladas"	70	125	18	3.500	3.713
"Plano de ações articuladas" "financiamento"	17	8	0	2.790	2.815
"Plano de ações articuladas" "DF"	12	3	0	760	775
"Plano de ações articuladas" "Distrito Federal"	7	1	0	1.570	1.578
Total	106	137	18	8.620	8.881

Fontes: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD-IBICT), Periódicos Capes, Scielo e Google Acadêmico. Elaboração Própria.

Apesar do número elevado de trabalhos, houve dificuldades com os descritores, pois algumas plataformas, como o Google Acadêmico, apresentaram resultados de pesquisas com a sigla PAR como parte de palavras, assim como mostrou resultados que continham apenas partes do termo "Plano de Ações Articuladas". Por isso, os resultados com a sigla não foram levados em consideração. Os resultados com os descritores do Distrito Federal e DF foram associados às instruções que ocorreram no decorrer dos textos, que, em sua maioria, fizeram referência aos entes subnacionais "Estados, DF/Distrito Federal e municípios", não apresentando relação

⁴ BRASIL. Lei no 13.005, de 24 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024.** Diário Oficial da União, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em 26 out. 2025.

direta entre o ente e o PAR, sendo encontrados apenas 2 trabalhos que os relacionavam ao DF. Além disso, muitos trabalhos se repetiram dentre as plataformas e entre os descritores, como foi o caso do descritor "Plano de ações articuladas" "financiamento", tendo resultados contidos no descritor "Plano de ações articuladas". Após a análise e seleção dos textos através dos resumos, foram selecionados 28 trabalhos, sendo eles: 22 artigos, 1 tese, 5 dissertações.

Os trabalhos selecionados podem ser organizados em três categorias temáticas que orientaram este estudo: 1. Federalismo, Regime de Colaboração e Planejamento; 2. Financiamento da educação; 3. Estudos de caso e de implementação estadual/municipal, dos quais foram selecionados para uma análise mais aprofundada devido à semelhança com a proposta desta pesquisa, que analisam um ciclo determinado em um ente específico, constituindo-se em uma categoria com cinco trabalhos.

Os textos referentes à primeira categoria analisam o PAR como um instrumento de planejamento, instituído para promover a qualidade da educação básica, visto como uma política crucial que busca materializar o Regime de Colaboração e influência na gestão dos sistemas municipais. Contudo, alguns trabalhos apresentados se referem à implementação da política, como a descentralização parcial de poder, regras padronizadas que se chocam com a diversidade dos entes subnacionais e a burocratização.

A segunda categoria insere o PAR no contexto do financiamento como um instrumento que condiciona as transferências voluntárias e a assistência técnica da União, trazendo como principais limitações apresentadas nos trabalhos o desafio de equidade na distribuição dos recursos, a lógica burocrática e a insuficiência de recursos destinado aos entes pelo FNDE.

No conjunto dos trabalhos dessa categoria, merece destaque o texto que trata sobre o Distrito Federal. O trabalho de Silva (2021) aborda as limitações do CACS-FUNDEB/DF ⁵na

⁵ O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação- CACS/FUNDEB, constitui um colegiado responsável por exercer o acompanhamento sobre a forma como os recursos do Fundo são distribuídos, transferidos e aplicados pelos entes federados — União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Compete ao Conselho acompanhar a utilização dos recursos federais destinados ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), ao Plano de Ações Articuladas (PAR), ao Programa de Fomento à Implantação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) nas redes públicas e ao Repasse de Apoio Suplementar à Educação Infantil. Compete ao conselho, também, receber e avaliar as prestações de contas relativas a esses programas, emitindo pareceres conclusivos sobre a aplicação dos recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

No contexto do Distrito Federal, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS/FUNDEB/DF foi instituído pela Lei Complementar nº 990, de 16 de novembro de 2021, sendo formado por 14 membros titulares e seus respectivos suplentes.

realização do acompanhamento e controle social (ACS) dos recursos financeiros, incluindo aqueles provenientes do Plano de Ações Articuladas (PAR). O autor fundamenta-se na concepção de controle social não como sinônimo de fiscalização, mas como instrumento de empoderamento da sociedade civil. Segundo Silva (2021, p. 1.293), embora o conselho tenha acesso ao SIMEC, os dados ali disponibilizados são muito bem organizados, porém estruturados para atender à lógica de prestação de contas do Poder Executivo. Isso torna a análise, por parte do CACS, dos recursos do PAR uma “missão quase impossível”, devido à complexidade técnica do sistema e à dispersão de um elevado volume de recursos em diversos Termos de Compromisso, agravada pela constante reprogramação desses valores. O estudo conclui que é urgente que o MEC aperfeiçoe o SIMEC, de modo que este dialogue efetivamente com o Conselho e permita um acompanhamento e controle social mais eficazes.

Os trabalhos de estudos de caso e implementação tiveram um foco geográfico específico, analisando os resultados e os desafios do PAR em municípios e estados, incluindo o financiamento via PAR e o impacto na gestão local. A busca por estudos que analisem essa política dentro de um contexto territorial específico teve o objetivo encontrar pesquisas que apresentem uma análise no contexto distrital, porém, foi encontrado apenas um trabalho após a necessidade de expansão do recorte temporal.

No quadro 2, constam cinco trabalhos acerca de estudos de caso sobre o financiamento por meio do PAR,

Quadro 2- Síntese de Trabalhos encontrados

Ano	Título	Autor	Tipo de Obra	Localização do Estudo
2013	A adesão ao Plano de Ações Articuladas influencia a gestão da educação básica no Distrito Federal?	DINIZ, Maria Auriana Pinto	Dissertação	DF
2016	O financiamento da educação a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios paraenses: regime de colaboração?	GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; ROLIM, Rosana Maria Gemaque	Artigo	PA
2018	O processo de execução das ações financiadas pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) no município de Currais Novos/RN	LIRA, Fábria Pereira de Medeiros	Dissertação	RN
2020	Plano de Ações Articuladas (PAR) do Município de Chapada dos Guimarães 2007-2017	SANTOS, Gilberto Gomes	Dissertação	MT
2021	Planos de Ações Articuladas 2007-2010, 2011-2014 e as ações financiáveis pela União na rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte	MORAIS, Magnólia Margarida dos Santos; FRANÇA, Magna	Artigo	RN

2025	Financiamento da educação básica e colaboração federativa: análise do Plano de Ações Articuladas (PAR) de um município do Rio Grande do Norte	GUEDES, Gilmar Barbosa; COSTA, Bruna Kelly	Artigo	RN
------	---	--	--------	----

Fontes: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD-IBICT), Periódicos Capes, Scielo e Google Acadêmico. Elaboração Própria.

O trabalho de Diniz (2013) analisou o impacto do PAR na busca por metas do IDEB na gestão do sistema educacional do DF entre 2007 e 2011. O estudo aponta que o PAR promove uma abordagem racional e instrumental da gestão, o qual o planejamento é realizado como estratégia para promover a racionalidade instrumental nas ações administrativas do sistema e das escolas. A autora aponta que, apesar dos benefícios, desafios como a falta de recursos humanos e disputas políticas impedem a implementação da política. A pesquisa conclui que a adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR) influencia a gestão da educação básica no Distrito Federal de forma positiva, através de uma conexão entre o PAR e a melhoria das políticas educacionais, porém, a autora afirma que é fundamental uma abordagem mais participativa que se alinhe com as demandas reais das escolas e comunidades.

Tal necessidade também é apontada no trabalho de Lira (2018), que analisa a execução das ações que receberam financiamento via PAR (período 2012-2018) no município de Currais Novos-RN. O autor enfatiza a importância de um planejamento colaborativo que reflita as realidades educacionais locais e utilize efetivamente os recursos financeiros. Em relação ao financiamento das ações, o estudo mostra que o PAR foi um instrumento relevante, contribuindo com o repasse de recursos financeiros da União para o município, sendo concretizado na execução de obras como o Proinfância⁶ e na aquisição de suportes pedagógicos. No entanto, o processo de execução foi fragilizado devido à burocracia, à centralidade da União e o descumprimento do contrato das pelas empresas licitadas. Tais obstáculos resultaram em um cenário de obras inacabadas e paralisadas, demonstrando que os recursos, embora repassados, não garantiram a materialização das ações planejadas.

⁶ O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, destinado aos Municípios e ao Distrito Federal. Seu objetivo é garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como promover a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil. Atua principalmente na construção de creches e pré-escolas e na aquisição de mobiliário e equipamentos para a educação infantil. Para que o ente federado seja atendido pelo Proinfância, é necessária a elaboração do PAR, a partir do diagnóstico de sua situação educacional, além do preenchimento dos formulários e documentos disponibilizados no SIMEC, módulo PAR, indicando as ações de infraestrutura física referentes às obras, bem como a solicitação de mobiliário e equipamentos.

Morais e França (2021) mostram uma realidade semelhante de obras paralisadas no âmbito da rede estadual do Rio Grande do Norte nos dois primeiros ciclos do PAR (2007-2010 e 2011-2014). Os autores destacam que o estado recebeu uma quantia considerável de recursos entre programados, empenhados e executados da União para a dimensão de infraestrutura, sendo: R\$ 205.847.989,07 em convênios realizados no 1º ciclo (2007-2010); R\$ 83.916.770,32 de termos de compromissos firmados no 2º ciclo (2011-2014). Apesar disso, houve um prejuízo na efetivação do financiamento das ações. Dentre as razões, destacam-se as limitações burocráticas e legais, tanto da Secretaria de Educação (SEEC/RN) quanto do MEC/FNDE, que resultaram em mais de 30 obras paralisadas, 14 em execução, 2 canceladas e apenas 6 concluídas.

O artigo de Guedes e Costa (2025) analisa o mesmo período no município de Riachuelo-RN e constata que houve um volume pequeno de transferências da União ao ente para a mesma dimensão: R\$ 939.193,58 no 1º ciclo; R\$ 1.101.645,67 no 2º ciclo. Diferentemente da rede estadual analisada na pesquisa de Moraes e França (2021), o município conseguiu aplicar a maior parte dos valores repassados, sendo poucos os recursos destinados a obras. Contudo, o artigo não discrimina o número de obras realizadas durante o período analisado. Os autores destacam que, embora o município tenha recebido e aplicado quase toda a totalidade dos fundos, o apoio financeiro foi considerado reduzido e insuficiente para as necessidades de infraestrutura, gerando um desequilíbrio federativo, pois o ente local, de menor capacidade fiscal, foi responsável por subsidiar 42% das sub ações. O trabalho conclui que, apesar do PAR ser um instrumento importante de planejamento, o avanço na melhoria da infraestrutura foi insatisfatório devido, à precariedade histórica da rede e à fragilidade da política em equalizar a capacidade de investimento.

O artigo de Gutierres e Rolim (2016) analisa o financiamento da educação em cinco municípios do Pará (Altamira, Barcarena, Belém, Cametá e Castanhal) entre 2010 e 2014. O estudo destaca a função do PAR como assistência técnica e financeira suplementar e voluntária da União. As autoras concluem que os recursos financeiros provenientes do PAR foram reduzidos, representando, em média, apenas 2,5% das despesas totais com a função educação nos municípios pesquisados no período. É evidenciado no trabalho, que o regime de colaboração difundido pelo PAR, ao não proporcionar um aumento substancial de recursos, combina-se com a lógica que considera a resolução dos problemas de qualidade da educação exige apenas planejamento e gestão, e não ampliação de recursos públicos.

Em sua dissertação, Santos (2020) analisou a influência do PAR na gestão local do município de Chapada dos Guimarães no período entre 2007-2017, concluindo que a adesão do ente federado foi motivada, no primeiro momento, pela possibilidade de receber recursos financeiros da União. O financiamento via PAR materializou-se na aquisição de recursos, principalmente para a infraestrutura, como as construções pelo Proinfância, compra de mobiliário escolar e veículos. Contudo, o processo de execução financeira foi lento e burocrático, exigindo várias reprogramações das ações, com atrasos de anos, falhando em corrigir a precariedade estrutural das escolas municipais. O estudo aponta que, apesar do planejamento, a implantação sofreu com a centralidade do MEC e a falta de participação democrática na elaboração do plano, mantendo a dependência do município em relação aos recursos federais.

Conforme consta do desenho da política, o Plano de Ações Articuladas se apresenta como uma possibilidade de materialização do regime de colaboração para o financiamento da educação básica, devido não apenas ao seu papel de condicionalidade à transferência voluntária da União, mas também por conta da sua capacidade de planejamento por parte dos entes subnacionais, objetivando a melhoria e o enfrentamento das desigualdades educacionais. Porém, a partir da breve revisão da literatura, é possível afirmar que o olhar mais de perto para a aplicação da política nos estados e municípios, como é apresentado nos estudos de caso, mostra uma fragilidade em sua efetivação, seja pela baixa capacidade de financiamento por parte do FNDE, seja pelo processo burocrático ou pela falta de elaboração participativa do planejamento não alinhado com as reais necessidades locais. Por isso, mostra-se necessária a realização de pesquisa que analise o PAR no contexto do Distrito Federal, com vistas a compreender seus desafios e possibilidades no financiamento educacional.

Sendo assim, a opção por esse objeto de estudo decorre, no primeiro momento, devido a uma opção pessoal. Durante a disciplina de financiamento da educação, com a professora Cristina Helena, apresentei um seminário sobre análise do financiamento do PAR. A partir das pesquisas e estudos, tive interesse pela política e sua importância no papel do federalismo educacional e surgiu o questionamento de como seria o PAR do DF, e quais seriam os termos firmados entre este e a União. Então, no primeiro momento, associei o interesse pelo papel da

política e a curiosidade sobre o contexto educacional do "quadrado"7, não só por ser o local em que nasci e cresci, mas também por seu caráter híbrido de estado-município.8

Em um segundo momento, durante as pesquisas do referencial bibliográfico, notou-se a escassez de trabalhos sobre o financiamento via PAR no Distrito Federal, sendo encontrados apenas os trabalhos de Silva (2021) e Diniz (2013) que se relacionavam a temática, porém nenhum deles analisou o financiamento dentro de um ciclo específico, como foi encontrado nos outros estudos de caso. Portanto, esta pesquisa se diferencia das demais por se propor a realizar um estudo de caso do PAR no contexto distrital. A delimitação temporal do período referente ao 4º ciclo foi feita tendo em vista as mudanças e o aprimoramento tanto na regulamentação da política quanto nos indicadores de diagnóstico e ações/iniciativas propostas pelo FNDE ao longo de cada ciclo. O 4º ciclo finalizou sua vigência em 2024, dando espaço ao 5º ciclo, intitulado "Novo PAR", devido às suas reformulações e melhorias como ferramenta de diagnóstico e planejamento, porém não será objeto deste estudo.

Portanto, o presente artigo tem como objetivo compreender a estrutura e o funcionamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento dos entes federados para a melhoria da educação básica.

3. CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO EDUCACIONAL DO DF

O Distrito Federal é uma das 27 unidades federativas do Brasil, caracterizando-se como o menor ente, totalizando uma área de 5.760,783 km². Em seu território, está localizada a capital federal do Brasil, Brasília, onde também se encontra a sede do governo do Distrito Federal.

Segundo a CF/88, ao Distrito Federal é vedada sua divisão em Municípios, sendo regido por lei orgânica (LODF), promulgada em 1993⁹, cabendo-lhe as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. Dessa forma, o DF é caracterizado como uma entidade de natureza híbrida, organizada em 35 Regiões Administrativas.

A população do DF, segundo os dados do Censo Demográfico realizado em 2022 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possui 2.817.381 habitantes, com densidade demográfica de 489,06 habitantes por quilômetro quadrado, no qual 19% da população está na faixa etária referente à educação infantil e ensino fundamental (0 e 14 anos).

⁷ Apelido atribuído ao Distrito Federal devido ao seu formato geográfico em forma de quadrilátero.

⁸ Tal característica refere-se ao acúmulo de competências legislativas atribuídas aos Estados e aos Municípios, em virtude da vedação constitucional à divisão do Distrito Federal em municípios.

⁹ DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal** nº 116: seção 1, Brasília, p. 1, col. 1, 9 jun. 1993. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/norma/66634/lei_org_nica_08_06_1993.html.

Em relação ao seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁰, ocupa o 1º lugar em relação às 27 unidades federativas, com índice de 0,814. Porém, tal posição não demonstra as disparidades encontradas entre as regiões administrativas.

De acordo com os dados apresentados pela IPEDF-Codeplan¹¹ através da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD, 2021), a região administrativa do Lago Sul apresenta a maior renda per capita mensal do Distrito Federal, no valor de R\$ 10.979,10. A RA apresenta a menor concentração da população negra no DF (32,7%) e 87,2% da população com 25 anos ou mais com diploma de nível superior. Em contrapartida, a região do SCIA-Estrutural apresenta uma renda per capita mensal de R\$ 695,40, calcule a discrepância. Outro contraste é que a região apresenta maior concentração da população negra (75,4%), e apenas 4,6% da população com 25 anos ou mais apresenta diploma de ensino superior. Esses resultados demonstram as disparidades sociais presentes no DF, revelando um cenário de desigualdade atrelado a uma distribuição de renda pouco equitativa.

No que diz respeito à sua organização educacional, o DF, devido ao seu caráter híbrido, é responsável por ofertar todas as etapas e modalidades da educação básica, atuando prioritariamente no ensino fundamental e médio (Brasil, 1988, art.211, § 3º). Conforme a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), o sistema de ensino distrital compreende:

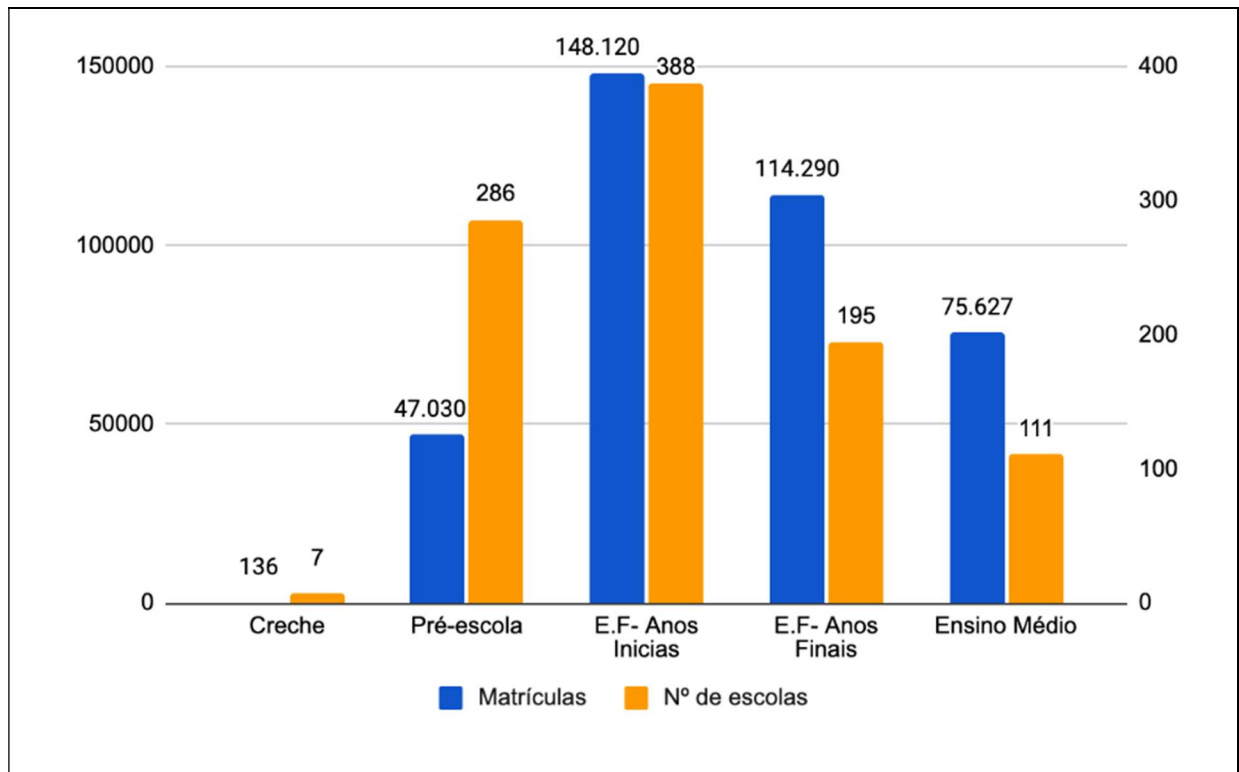
Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:
I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;
II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;
III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.
Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino (Brasil, 1996).

Segundo o Censo Escolar de 2024, o Distrito Federal apresenta um quantitativo de 629.593 matrículas. Destas, 66,4% (418.041) concentraram-se na rede pública, distribuídas em 677 escolas. O ensino é organizado conforme consta do gráfico 1.

¹⁰ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida que reúne indicadores relacionados à renda, escolarização, alfabetização, expectativa de vida, natalidade, entre outros, com o objetivo de avaliar o nível de bem-estar de uma população. Trata-se de um índice que varia de 0 a 1: valores mais próximos de 0 indicam piores condições de saúde, educação e renda, enquanto números próximos de 1 refletem melhores condições nesses aspectos.

¹¹ O Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal – IPEDF Codeplan é uma instituição pública, criada na forma de autarquia especial em junho de 2022, com autonomia administrativa e financeira, vinculado à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.ipe.df.gov.br/>.

Gráfico 1- Distribuição de matrículas distritais rede pública regular e número de escolas por etapa da educação básica no Distrito Federal (2024)



Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica de 2024. INEP. Elaboração própria.

Segundo o gráfico 1, o maior número de matrículas e escolas distritais está centralizado na etapa do ensino fundamental, dividida em anos iniciais e finais. Juntas, somam 62,77% do total de matrículas e 86,07% do quantitativo total de escolas. Destaca-se, na análise, a quantidade muito reduzida de creches e matrículas públicas financiadas e geridas pelo governo do Distrito Federal. O número pequeno e quase inexistente dessa categoria demonstra a realidade da oferta da educação infantil no DF, onde prevalece a terceirização da demanda pública.

Atualmente, a etapa de creche é realizada por instituições conveniadas, incluindo os Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIs). As creches construídas por meio do Proinfância, com recursos do governo federal via PAR são administradas pelos CEPIs.

Segundo Oliveira (2023), a gestão dos CEPIs foi integralmente transferida para as OSCs (Organizações da Sociedade Civil) por opção do governo distrital, sendo a Secretaria de Educação responsável apenas por fiscalizar e regulamentar o atendimento. De acordo com a autora, a adoção de convênios revelou-se uma forma de ofertar educação com menor custo, uma vez que os valores repassados por criança estão defasados. Outro fator importante apontado pela pesquisa é a desvalorização dos profissionais da educação, expressa em baixos salários e

na inexistência de planos de carreira. É importante ressaltar que, por serem de natureza pública, as vagas ofertadas são financiadas a partir de repasses do governo distrital.

4. PAR COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

A assistência financeira realizada pelo FNDE, a partir de transferências voluntárias aos Estados, DF e Municípios era implementada de maneira fragmentada e unidimensional, antes da implementação do PAR, consistindo na elaboração do Plano de Trabalho Anual (PTA) por parte dos entes federados que submetiam suas demandas as resoluções específicas do MEC. Nesse contexto, os entes com maior capacidade técnica e financeira tinham mais propostas aprovadas, em detrimento dos municípios com baixa capacidade, havendo pouca correspondência entre a União e as reais necessidades dos entes subnacionais na implementação de ações que visavam a melhoria da qualidade da educação. (Fernandes; Nogueira, 2020).

Nesse cenário, instituído pelo Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007, o PAR consiste em um instrumento multidimensional responsável por ofertar aos entes subnacionais ferramentas de diagnóstico da situação educacional atrelado ao planejamento de ações que visam a melhoria das condições educacionais. Em seu artigo 8º o Decreto prevê que " As adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados."(Brasil,2007), a partir da adesão ao compromisso, feita de forma voluntária, os entes passaram à formulação do PAR que se estabeleceu como pré-requisito para firmar convênios com o MEC, condicionando as transferências voluntárias às demandas apresentadas (Cavalcanti, 2016).

Tal lógica é reafirmada em 2012, quando o PAR deixa de limitar-se ao Plano de Metas e se estabelece como política de estado a partir da Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012 tendo como objetivo dispor sobre o apoio técnico e financeiro da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios condicionado a pactuação do PAR. O apoio então passa a ser vinculado à observância das metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação (2014-2014), sendo mencionado na meta 7 como uma das estratégias para alcançar os resultados previsto no plano (Klosovski et al., 2020, p.4).

A lei trouxe modificações significativas no repasse dos recursos que passou a ser realizado a partir de transferência direta via termo de compromisso:

Art. 4º A União, por meio do Ministério da Educação, fica autorizada a transferir recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

§ 1º A transferência direta prevista no caput será executada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e ficará condicionada ao cumprimento de termo de compromisso[...] (Brasil,2012, p.1).

Além disso, a legislação formalizou a instituição do Comitê Estratégico no âmbito do MEC, o qual é responsável pela definição, monitoramento e revisão das ações de apoio técnico e financeiro, integrando a representação de atores estaduais e municipais. (Brasil,2012).

Nessa perspectiva, o PAR consolida-se como um instrumento de diagnóstico e planejamento das redes de ensino, que tem como objetivo a superação da fragmentação de políticas públicas educacionais, a promoção do diálogo entre os entes e o fortalecimento do regime de colaboração (Souza; Castro, 2017).

Esse planejamento organiza-se em quatro dimensões – Gestão Educacional; Formação de Profissionais da Educação; Práticas Pedagógicas e Avaliação; e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos – subdividindo-se em áreas e ações específicas. Organiza-se a partir de estrutura plurianual, na qual os estados, o Distrito Federal e os municípios devem elaborar seus planos para um período de quatro anos. Segundo Lira (2018), sua temporalidade quadrienal é crucial, visto que "o protege da descontinuidade das ações e a destruição da memória do que foi adotado" (p.51), favorecendo sua continuidade mesmo em mudanças de gestão.

A elaboração do plano segue etapas claras e complementares: diagnóstico, planejamento e análise técnica. O objetivo é, segundo Viana, Furtado e Ferreira (2021), "estabelecer a relação entre a demanda e os recursos a serem solicitados" (p. 579). O processo de operacionalização das etapas de diagnóstico e planejamento, bem como o acompanhamento dos trâmites e a prestação de contas, é realizado pela Plataforma SIMPEC, o qual vem sendo aprimorado ao longo dos ciclos.

A etapa preparatória e diagnóstica funciona como um instrumento de identificação da situação educacional do ente, elaborado a partir do preenchimento de indicadores específicos em cada uma das dimensões, devendo ser realizado de forma participativa pela equipe local. A partir do PAR 4 (2021-2024), os entes tiveram acesso a dados educacionais, tais como: dados do IBGE, Censo Escolar e indicadores organizados por dimensão na plataforma SIMPEC. Tais informações auxiliam no aprimoramento do autodiagnóstico, fortalecendo, assim, a assistência técnica da União. Após a análise dos dados, os entes são responsáveis por preencherem os indicadores organizados por área e deve-se indicar qual meta do Plano de Nacional de Educação se relaciona a eles.

Após a conclusão do diagnóstico, inicia-se o planejamento, fase na qual o ente elaborará efetivamente o seu plano de trabalho para os quatro anos. Essa etapa consiste na proposição de iniciativas, dentre as disponibilizadas no ciclo, para a melhoria e a solução das demandas detectadas no diagnóstico, dentro de cada dimensão.

Por fim, ocorre a avaliação das iniciativas, sendo o MEC responsável por realizar a apreciação de mérito, com vistas à verificação da adequação da demanda apresentada pelo ente federado à necessidade indicada na fase de diagnóstico. Já o FNDE tem como responsabilidade a avaliação financeira, a fim de verificar as ações passíveis de receber assistência financeira (FNDE, 2020). Finalizado esse processo avaliativo, são definidas as ações passíveis de financiamento e firmados os termos de compromisso entre o MEC e o ente apoiado.

5. ANÁLISE DA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VIA PAR NO 4º CICLO (2021-2024)

O 4º ciclo do PAR (PAR 4) engloba o período de 2021 a 2024 e foi regulamentado pela Resolução nº 4, de 4 de maio de 2020, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e posteriormente pela Resolução Nº 2, de 7 de junho de 2024. O ciclo é embasado nas seguintes diretrizes

- I - a indução à melhoria dos resultados de aprendizagem e de fluxo escolar;
- II - a redução das desigualdades educacionais nos aspectos regional, de raça/cor e socioeconômico;
- III - o papel redistributivo e supletivo da União;
- IV - o alinhamento com as políticas prioritárias do MEC;
- V - a contribuição para o alcance das metas do Plano Nacional de Educação - PNE e dos planos subnacionais;
- VI - a promoção da cultura do planejamento educacional; e
- VII - o regime de colaboração federativa na Educação Básica. (FNDE,2024)

Tal Resolução estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas no âmbito do 4º ciclo, os quais são organizados em critérios mínimos de atendimento, análise de mérito e análise financeira dos planejamentos, examinados de forma sequencial. Os critérios mínimos de atendimento consideram a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros; a nota do IDEB, priorizando aquelas redes que alcançaram melhor desempenho em relação às suas metas; o ente federado com menor número de atendimentos no exercício anterior; a capacidade operacional; a vulnerabilidade socioeconômica, conforme o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); e o índice de distorção idade-série.

A partir dos critérios levantados, o FNDE é responsável por elaborar um *ranking* com os entes que serão atendidos por meio do PAR, indicando aqueles que terão atendimento prioritário. Após o ordenamento, a distribuição dos recursos orçamentários disponíveis considera o resultado do IDEB, de modo que os entes federados abaixo da média nacional recebem 60% dos recursos disponíveis, enquanto aqueles acima da média recebem 40%.

A análise de mérito dos planejamentos realizados pelos entes, é realizada com base nos critérios de elegibilidade, priorização e análise definidos na resolução, observando-se a existência de demanda qualificada alinhada com o diagnóstico local.

Os critérios de elegibilidade referem-se aos aspectos técnicos que determinam a possibilidade de o ente federado receber assistência financeira, sendo estabelecido um conjunto de critérios para cada iniciativa ou conjunto de iniciativas. Já os critérios de priorização dizem respeito aos aspectos técnicos que permitem o ordenamento dos entes para a alocação de recursos em novos atendimentos anuais, fundamentando-se em indicadores para cada conjunto de iniciativas, tais como o Índice de Desempenho dos Sistemas de Ensino (IDSE)¹², o Indicador de Nível Socioeconômico (Inse)¹³ e o indicador de redução de desigualdades de atendimento e aprendizagem entre grupos de nível socioeconômico e raça.

Após o parecer favorável da análise de mérito, o FNDE realiza a análise financeira dos planejamentos, levando em consideração a análise de mérito efetuada pelo MEC e a disponibilidade orçamentária e financeira.

No 4º ciclo, o Comitê Estratégico do PAR, responsável por definir, monitorar e revisar as ações que serão objeto de apoio técnico ou financeiro, aprovou 28 iniciativas passíveis de financiamento, distribuídas entre as quatro dimensões, que orientam os termos de compromisso no Distrito Federal. Dentre essas iniciativas, o DF pactuou 50 termos, conforme apresentado no quadro a seguir

Quadro 3- Iniciativas e quantitativo de termos firmados por dimensão do PAR no DF

Dimensões	Iniciativa	Objeto	Nº Termos de Compromisso
Dimensão 1 Educação	Realizar eventos	Evento	
	Adquirir caminhão frigorífico	Veículo	
	Apoiar despesas de custeio no âmbito da política pública de transporte escolar	Transporte escolar -custeio	
	Adquirir veículo para atividades de acompanhamento pedagógico e gestão educacional	Veículo	
Dimensão 2 Formação de Profissionais da Educação	Formação Tipo 1	Formação	
	Formação Tipo 2		1
	Formação Tipo 3		
	Formação Tipo 4		
Dimensão 3 Práticas Pedagógicas e Avaliação	Adquirir material para modalidades educacionais e temas transversais	Material	
	Adquirir material cultural		
	Adquirir material de apoio didático		1

¹² Até o momento o indicador não foi desenvolvido e nem utilizado pelo FNDE.

¹³ O Indicador de Nível Socioeconômico (INSE), elaborado pelo INEP a partir das respostas ao questionário do Saeb, integra informações sobre a escolaridade dos pais ou responsáveis e sobre a posse de bens e serviços pelas famílias. Seu propósito é oferecer um panorama da realidade social das escolas e das redes de ensino, considerando o perfil socioeconômico dos estudantes.

Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/inep-indicador-de-nivel-socioeconomico-inse>.

Dimensão 4 Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	Adquirir material esportivo	Material	2
	Adquirir brinquedos		1
	Adquirir material escolar		1
	Adquirir material para laboratórios		
	Adquirir equipamento de TIC	Equipamento	1
	Adquirir equipamentos de climatização		3
	Adquirir equipamentos para práticas pedagógicas e laboratórios		1
	Adquirir equipamento de cozinha		3
	Adquirir mobiliário de sala de aula	Mobiliário	3
	Adquirir mobiliário para outros ambientes escolares		1
	Construir escola ou creche	Obra	28
	Reformar escola ou creche (suspensa)		2
	Ampliar escola ou creche (suspensa)		
	Adquirir ônibus escolar	Veículo	2
	Adquirir bicicletas e capacetes		
	Adquirir lancha escolar		
	Educação Integral em Tempo Integral	Serviço/ material	
			50

Fonte: Simec e dados da Resolução nº2 de 2024 FNDE. Elaboração própria.

Como apresentado no Quadro 3, a maior concentração de termos (96%) encontra-se na Dimensão 4, evidenciando a priorização e a necessidade de assistência financeira para ações relacionadas à infraestrutura física e aos recursos pedagógicos por parte do ente federado.

Verificou-se que a priorização de ações voltadas para a infraestrutura segue tendência observada no conjunto de trabalhos analisados na revisão de literatura. Morais e França (2021) apontam que, durante o período de 2007 a 2014, na rede estadual do Rio Grande do Norte, a maior parte dos recursos solicitados foi destinada à infraestrutura física das escolas. Guedes e Costa (2025) demonstram que, no período de 2011 a 2014, 100% dos termos firmados pelo município de Riachuelo/RN foram voltados para a Dimensão 4, em razão da precariedade histórica da infraestrutura vivenciada na região. O estudo de Lira (2018) reafirma essa lógica no município de Currais Novos/RN, evidenciando que a Dimensão 4 foi o foco principal dos investimentos financeiros recebidos, sendo apontada como a principal carência no diagnóstico do ente.

Do total de termos de compromisso assinados, mais de 60% destinam-se a obras, contemplando iniciativas de construção e reforma. Essa demanda do Distrito Federal relaciona-se principalmente à construção de novas creches no âmbito do Proinfância, com 12 termos

assinados para a criação de novas unidades. Atualmente, conforme dados do EducaDf¹⁴, o DF conta com 73 creches conveniadas que atendem 12.416 matrículas distribuídas pelas Regiões Administrativa. Em contrapartida, a Secretaria de Educação possui uma fila de espera com mais de 9.000 crianças aguardando vaga em creche, o que reforça a necessidade de ampliação da rede destinada ao atendimento do público de 0 a 3 anos, de modo a assegurar o direito de acesso à educação infantil.

Diante do volume de termos de compromisso vinculados à Dimensão 4 e da relevância da assistência financeira via PAR para a construção e ampliação de escolas no Distrito Federal, optou-se, em um primeiro momento, por analisar somente a execução financeira relativa à infraestrutura física e aos recursos pedagógicos. Entretanto, o Acórdão 2371/2023¹⁵ do Tribunal de Contas da União determinou o cancelamento dos termos de compromisso de obras celebrados com cláusula suspensiva, isto é, são aqueles assinados mesmo com documentação pendente, firmados entre 2020 e 2022, e financiados como despesas discricionárias do FNDE, por emendas de comissão e emendas de relator¹⁶, cujo valor do empenho seja inferior a 15% do valor sob a responsabilidade do FNDE.

No caso do Distrito Federal, todos os 30 termos de obras firmados ao longo do ciclo foram celebrados com cláusula suspensiva. Além disso, os termos firmados no ano de 2022 apresentaram valor de empenho inferior aos 15% mínimos, o que gera risco de descontinuidade das obras, devido à ausência de garantia de disponibilidade orçamentária¹⁷ e financeira. A maior parte dos termos apresenta empenho equivalente a até 1% do valor total pactuado, conforme demonstrado na tabela a seguir.

¹⁴ Para consultar as vagas disponíveis e a fila de espera para creches no DF, dividida em sub-regiões, feitas pela Coordenação Regional de Ensino, ver: <https://www.educacao.df.gov.br/creches-df/>. A lista de espera é atualizada regularmente.

¹⁵ Conforme o Acórdão, "A presente ação de controle teve por objetivo apurar, mediante inspeção, eventuais irregularidades relativas a interferência indevida de agentes privados na gestão das transferências voluntárias do MEC e do FNDE, buscando identificar possíveis riscos de direcionamento dos recursos em desrespeito a critérios técnicos utilizados para apoio aos estados e aos municípios, seja em decorrência do favorecimento de entes federados menos necessitados em detrimento de outros mediante a adoção de critérios políticos ou como resultado da atuação de terceiros, não pertencentes aos quadros do MEC e FNDE, como intermediadores com facilidade de acesso à Pasta e à Autarquia e com influência para priorizar a liberação de recursos a determinados entes federados". (BRASIL, Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

¹⁶ Segundo o site UFRR "**Emenda de Comissão:** Propostas apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado Federal, bem como as propostas pelas Mesas Diretoras das duas Casas. Têm o objetivo de direcionar recursos para áreas temáticas específicas, alinhadas às atribuições da comissão proponente, como saúde, educação ou infraestrutura; **Emenda de Relator:** São emendas de autoria do Deputado ou Senador que, naquele determinado ano, foi escolhido para produzir o parecer final (relatório geral) sobre o Orçamento." Ver a este respeito: <https://ufr.br/proplan/o-que-sao-as-emendas-parlamentares/>.

¹⁷ Fluxograma da execução das aquisições e serviços do PAR, consultar: <https://www.educacao.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/Fluxograma-da-execucao-servicos-PAR-28out25.pdf>.

Tabela 1- Iniciativas de Obras no 4º ciclo do PAR no Distrito Federal: valor do termo, valor empenhado e relação entre eles

(continua)

Nº do Termo	Iniciativa	Ano	Valor do termo	Valor empenhado ¹⁸	%
202142975-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 3.241.548,01	R\$ 32.415,48	1,00%
202142972-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 3.241.548,01	R\$ 32.415,48	1,00%
202142990-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 3.241.548,01	R\$ 32.415,48	1,00%
202142998-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 3.241.548,01	R\$ 32.415,48	1,00%
202142984-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 3.241.548,01	R\$ 32.415,48	1,00%
202142987-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 3.241.548,01	R\$ 32.415,48	1,00%
202142966-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 3.241.548,01	R\$ 32.415,48	1,00%
202142992-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 2.055.648,28	R\$ 20.556,48	1,00%
202142994-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 5.880.000,00	R\$ 50.000,00	0,85%
202143023-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 11.760.000,00	R\$ 50.000,00	0,43%
202143015-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 16.660.000,00	R\$ 50.000,00	0,30%
202143013-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 11.760.000,00	R\$ 50.000,00	0,43%
202143026-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 8.820.000,00	R\$ 50.000,00	0,57%
202141957-1	Reformar escola ou creche	2022	R\$ 27.440.000,00	R\$ 2.479.986,00	9,04%
202143771-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 2.055.648,28	R\$ 100.000,00	4,86%
202143025-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 11.760.000,00	R\$ 50.000,00	0,43%

¹⁸ A execução de despesas públicas segue três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é a etapa em que o governo reserva o dinheiro que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído. A liquidação faz respeito a verificação do bem entregue ou que da etapa da obra. Por fim, o pagamento é o repasse do valor ao vendedor ou prestador de serviço contratado. Fonte: Portal da Transparência

Nº do Termo	Iniciativa	Ano	Valor do termo	Valor empenhado ¹⁸	%
202143020-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 20.580.000,00	R\$ 50.000,00	0,24%
202143021-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 11.760.000,00	R\$ 50.000,00	0,43%
202143017-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 10.780.000,00	R\$ 50.000,00	0,46%
202143018-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 10.780.000,00	R\$ 50.000,00	0,46%
202143009-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 6.860.000,00	R\$ 50.000,00	0,73%
202143011-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 6.860.000,00	R\$ 50.000,00	0,73%
202142969-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 3.241.548,01	R\$ 32.415,48	1,00%
202143004-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 3.241.548,01	R\$ 32.415,48	1,00%
202143002-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 3.241.548,01	R\$ 32.415,48	1,00%
202240084-1	Construir escola ou creche	2022	R\$ 9.310.000,00	R\$ 50.000,00	0,54%
202241121-1	Reformar escola ou creche	2022	R\$ 7.556.058,03	R\$ 2.039.365,00	26,99%
955059-1	Construir escola ou creche	2024	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.000.000,00	100,00%
972896-1	Construir escola ou creche	2024	R\$ 15.527.327,30	R\$ 9.648.000,00	62,14%
972841-1	Construir escola ou creche	2024	R\$ 12.152.000,00	R\$ 12.152.000,00	100,00%
972890-1	Construir escola ou creche	2024	R\$ 14.700.000,00	R\$ 14.700.000,00	100,00%

Fonte: SIMEC. Elaboração própria

A partir disso, verificou-se, com base nos dados disponibilizados no SIMEC, que não houve qualquer pagamento efetivado para as iniciativas de obras durante o 4º ciclo, sendo que, em 2024, seu último ano de vigência, ocorreu a suspensão das iniciativas de ampliação e reforma de escolas, conforme disposto na Resolução nº 2, de 7 de junho de 2024, do Comitê Estratégico do PAR. No mesmo ano, foram firmados quatro novos termos destinados à

construção de escolas, porém com valores de empenho equivalentes aos valores dos termos, tendo vigência para efetivação e pagamento até 2027¹⁹.

As demais ações financiáveis, organizadas a partir dos objetos voltados à aquisição de equipamentos, mobiliários, materiais e veículos, caracterizam-se predominantemente pelo financiamento via emendas parlamentares, com exceção dos termos nº 951814-2 e nº 948912-8, que receberam recursos destinados à formação e ao material de apoio do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA).

Tal característica acompanha uma tendência que, segundo Silva e Silva (2023), vem se intensificando de forma mais ampla desde 2017. De acordo com as autoras, a partir desse ano, observou-se uma atuação mais intencional do FNDE no direcionamento dos recursos da assistência financeira da União para que se tornassem objeto de emendas parlamentares. O MEC e o FNDE passaram a publicar medidas que vinculavam as ações da política de assistência financeira às emendas. Já em 2018, o FNDE lançou um Manual de Orientações do Plano de Ações Articuladas (PAR) específico para Emendas Parlamentares, alinhando integralmente a política de assistência financeira à lógica das emendas.

A problemática decorrente dessa incorporação ocorre, principalmente, porque os recursos provenientes de emendas não observam os critérios mínimos anteriormente mencionados, deixando de considerar os entes federados com maiores necessidades educacionais. Ademais, conforme a Resolução nº 2, de 2024, as fases de análise de mérito e financeira, no caso de planejamentos financiados com emendas, seguem a indicação dos respectivos parlamentares. Logo, ao associar o PAR às emendas parlamentares, esvazia a política de seus objetivos, pois ela passa a ser definida pelos interesses dos parlamentares. (Silva; Silva, 2023)

No que se refere à execução orçamentária geral do ciclo, verificou-se que apenas quatro iniciativas tiveram pagamento executado até o final de sua vigência: formação tipo 2, aquisição de material esportivo e aquisição de material para apoio pedagógico, o que evidencia fragilidades significativas na execução dos recursos.

¹⁹ § 3º O prazo de vigência dos instrumentos cujo objeto seja a construção, reforma ou ampliação de creches, pré-escolas, escolas, quadras esportivas, coberturas de quadras e outras obras congêneres será de até trinta e seis meses. (FNDE, 2020, Art. 13).

Tabela 2- Execução orçamentária 4º ciclo do PAR e percentual pago em relação ao empenhado de 2021-2024 (a preços de 2024 atualizado pelo IPCA)

Ano	Valor solicitado	Valor empenhado	Valor Pago	%
Formação				
2024	R\$ 96.278,49	R\$ 96.278,49	R\$ 96.278,49	100,00%
Material Didático				
2023	R\$ 1.376.259,51	R\$ 3.858.050,74	R\$ 2.461.020,32	63,79%
Material				
2023	R\$ 4.309.424,39	R\$ 4.223.235,90	R\$ 396.468,50	9,39%
Equipamento				
2023	R\$ 2.038.219,93	R\$ 1.997.455,54	R\$ -	0,00%
Mobiliário				
2023	R\$ 631.125,50	R\$ 618.502,98	R\$ -	0,00%
2024	R\$ 591.839,00	R\$ 580.002,22	R\$ -	0,00%
Obras				
2022	R\$ 7.921.015,63	R\$ 2.137.866,33	R\$ -	0,00%
2024	R\$ 43.379.327,30	R\$ 37.500.000,00	R\$ -	0,00%
Veículo				
2023	R\$ 5.906.109,62	R\$ 5.652.598,18	R\$ -	0,00%
2024	R\$ 1.777.378,00	R\$ 1.741.830,44	R\$ -	0,00%

Fonte: SIMEC. Elaboração própria.

Nota: Os valores referentes ao objeto obras inclui os quatro termos firmados em 2024 e um termo de 2022 que ainda está em vigência e teve valor de empenho superior aos 15% determinados pelo TCU.

De acordo com a Tabela 2, a execução orçamentária evidencia a concentração dos pagamentos efetivados em apenas três objetos. As iniciativas financiadas nas áreas de formação e material didático referem-se aos termos destinados ao CNMA, anteriormente mencionado. Já as ações relativas ao objeto "material" tiveram como finalidade a aquisição de material esportivo para a etapa do ensino fundamental, sendo financiadas por meio de emenda parlamentar. Os demais termos que compõem o objeto não obtiveram nenhum pagamento. Destaca-se, ainda, que as iniciativas classificadas como mobiliário, veículo e obras, embora representem a maioria dos termos firmados, não registraram qualquer pagamento. O baixo percentual de pagamentos no ciclo pode indicar dificuldades do ente federado na execução das ações planejadas. Segundo os dados fornecidos via FalaBr, o ente ainda não encaminhou a prestação de contas referente a nenhum dos termos.

De maneira geral, a análise financeira do 4º ciclo evidencia que a execução dos termos de compromisso apresenta lacunas significativas, limitando o alcance das ações planejadas e comprometendo a melhoria efetiva da qualidade da educação no Distrito Federal. Esse cenário

demonstra que o potencial estratégico do PAR, enquanto instrumento de assistência financeira ao longo do ciclo, não alcançou resultados significativos.

6. CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo compreender a estrutura e o funcionamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento para a melhoria da educação básica e analisar as iniciativas financiadas por meio da assistência financeira durante o quarto ciclo do PAR (2021-2024), utilizando o Distrito Federal (DF) como campo empírico.

O PAR se consolida como uma ferramenta estratégica que busca materializar o regime de colaboração entre os entes federados preconizado no artigo 211 da Constituição Federal de 1988. A política funciona como uma condição para as transferências voluntárias e para a assistência técnica da União. Enquanto instrumento de planejamento, representa um importante mecanismo de indução de políticas educacionais no âmbito subnacional, sua estrutura plurianual e multidimensional visa à superação da fragmentação de políticas públicas e ao fortalecimento do planejamento educacional.

Apesar de seu potencial, a revisão da literatura aponta que o PAR enfrenta desafios em sua efetivação. As principais limitações apresentadas pelos autores incluem a burocratização devido ao processo complexo com excesso de procedimentos e demora na liberação de recursos, a rigidez dos planejamentos padronizados, que se chocam com a diversidade dos entes subnacionais, bem como a insuficiência de recursos para equalizar a capacidade de financiamento. Na análise do 4º ciclo (2021-2024) no Distrito Federal, a pesquisa evidenciou uma fragilidade significativa na execução orçamentária dos termos de compromisso, sendo um ciclo atípico, devido aos cancelamentos de termos relacionados a obras, pois os valores solicitados para construção e reforma de escolas foram a priorização do planejamento do DF no 4º ciclo.

Por se tratar de uma política complexa, a construção do estudo enfrentou desafios para seu aprofundamento, uma vez que o PAR possui caráter dinâmico, com constantes modificações ao longo dos ciclos, que alteram as nomenclaturas dos termos utilizados e os componentes das fases. No que se refere aos dados utilizados, a inexistência de informações detalhadas, por tipo de iniciativa, nas consultas de liberações do FNDE dificultou uma análise mais aprofundada da execução financeira. Outro entrave identificado diz respeito ao fato de as datas de vigência dos termos não coincidirem com a vigência do ciclo, que é de quatro anos, o que impossibilitou a realização de análises com base nos valores liberados anualmente ao longo do período. Ademais, identificaram-se limitações de ordem conceitual na análise do ciclo, em

razão da complexidade decorrente dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) e do financiamento das iniciativas por meio de emendas parlamentares.

A pesquisa possibilitou uma leitura relevante do cenário do PAR, situando a política em um limbo entre, o que alguns autores apontam como excesso de burocratização, que dificulta o acesso dos entes à assistência financeira da União, e, a integração da política às emendas parlamentares, que nem sempre consideram as reais disparidades educacionais, privilegiando determinados entes em detrimento de outros com maiores necessidades de acesso à assistência financeira. Tal dinâmica, por sua vez, também dificulta a distribuição equitativa dos recursos. Segundo o estudo de Silva e Silva (2023), que analisou a quantidade e os valores de emendas parlamentares individuais destinadas à educação no período de 2015 a 2021, o Distrito Federal ocupa a primeira posição quando considerados os recursos transferidos proporcionalmente à representação de seus deputados federais (84,21% do total de deputados). Esse dado evidencia a necessidade de aprofundamento de estudos sobre a temática, dada a relevância do PAR no cumprimento da ação supletiva e redistributiva da União na correção das desigualdades educacionais.

É importante considerar as limitações desta pesquisa, por se tratar de um estudo de caso focado no Distrito Federal, os resultados não podem ser generalizados para outros contextos. Além disso, a análise privilegiou a dimensão documental, bibliográfica e quantitativa, não incluindo entrevistas com gestores e demais atores envolvidos na implementação do PAR, o que poderia ter enriquecido a compreensão sobre as percepções relacionadas ao instrumento. Estudos futuros poderiam superar essas limitações, ampliando o escopo da investigação e incorporando outras perspectivas.

Sugere-se, para pesquisas futuras, a realização de análises mais detalhadas sobre o Plano de Ações Articuladas no Distrito Federal, dada a lacuna identificada durante a revisão de literatura, de modo a compreender os fenômenos que sustentam a dificuldade de execução orçamentária destacada neste trabalho.

Em síntese, esta pesquisa demonstra que o PAR, embora constitua uma importante ferramenta de planejamento educacional, enfrenta desafios relevantes para se efetivar como instrumento de assistência financeira na educação pública do Distrito Federal. Sua potencialidade depende de fatores como a transparência dos critérios, o fortalecimento da gestão democrática, a efetivação do regime de colaboração federativa e o compromisso político com a continuidade e a execução das ações planejadas. Assim, o PAR poderá cumprir sua função de contribuir para a construção de uma educação pública de qualidade.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Emmanuelle Arnaud; CABRAL, Antonio Neto. A coordenação federativa do MEC no âmbito do PAR: sinais de arranjos e regras de decisão para a gestão educacional. **Educação em Revista**, v. 36, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/WnrLfFw4nKr3rdxF9qgf6Mq/?lang=ptAce>. Acesso em : 24 set. 2025

ALMEIDA, Emmanuelle Arnaud; CABRAL NETO, Antonio. A coordenação federativa do MEC no âmbito do PAR: sinais de arranjos e regras de decisão para a gestão educacional. **Educação em Revista**, v. 36, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/WnrLfFw4nKr3rdxF9qgf6Mq/?lang=pt> . Acesso em : 8 set. 2025

BAHIA, Pablo Queiroz.; BELO, Rayane de Lima Silva.; FERREIRA, Luciana Rodrigues; DE SOUZA, Raimundo Renato Coelho. A Técnica do Estudo de Caso como Estratégia Metodológica aplicado na Pesquisa Científica. **Revista Contemporânea**, [S. l.], v. 3, n. 6, p. 5955–5984, 2023. DOI: 10.56083/RCV3N6-066. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/972> . Acesso em: 17 novembro 2025

BATISTA, Neusa Chaves. A gestão democrática da educação básica no âmbito do plano de ações articuladas municipal: tensões e tendências. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23,e230008,2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/177611/001060184.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 24 set. 2025

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 de outubro de 2025.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Diário Oficial da União:100 ,seção 1, Brasília, p. 27833, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm . Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. **Decreto no 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 30 de outubro de 2025.

BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Resolução nº 2, de 7 de junho de 2024**. Dispõe sobre o 4º ciclo do Plano de Ações Articuladas-PAR(2021-2024). 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/RESOLUON2DE7DEJUNHODE2024...UNHODE2024DOUImprensaNacional.pdf> .

BRASIL. **Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2021.** Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei no 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei no 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei no 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112695.htm. Acesso em: 30 de outubro de 2025

BRASIL. **Lei no 13.005, de 24 de Junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024. Diário Oficial da União, Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em 26 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 04, de 04 de maio de 2020.** Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal, no âmbito do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas - PAR. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-4-de-4-de-maio-de-2020-25516728> . Acesso em: 30 de outubro de 2025

BRONTË, Charlotte. **Jane Eyre.** Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Lafonte, 2019.

CAVALCANTI, Emmanuelle Arnaud Almeida. **O plano de ações articuladas e as regras do jogo federativo:** análise sobre a interdependência entre os entes federados. 2016. 327f. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em : <https://repositorio.ufrn.br/items/b9071cce-7321-4576-b45b-ea82e842d114> . Acesso em: 24 set. 2025

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DINIZ, Maria Auriana Pinto. **A adesão ao Plano de Ações Articuladas influencia a gestão da educação básica no Distrito Federal?**.2013. 153f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) Universidade de Brasília - UnB. Brasília. 2013.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal.** Diário Oficial do Distrito Federal nº 116: seção 1, Brasília, p. 1, col. 1, 9 jun. 1993. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/norma/66634/lei_org_nica_08_06_1993.html.

DISTRITO FEDERAL. **Pesquisa distrital por amostra de domicílios - Lago Sul - PDAD 2021.** Disponível em: https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Lago_Sul.pdf. Acesso em: 21 nov. 2025

DISTRITO FEDERAL. **Pesquisa distrital por amostra de domicílios - SCIA - PDAD 2021.** Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/SCIA.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2025

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 990, de 16 de novembro de 2021**. Dispõe sobre a instituição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/73b9dab8a38943779b44ba97a1cb03a5/Lei_Complementar_990_16_11_2021.html. Acesso em: 10 dez. 2025

FERNANDES, José Henrique Paim; NOGUEIRA, Jaana Flávia Fernandes. **Plano de ações articuladas**: melhoria da educação e redução das desigualdades. In: BONAMINO, Alice. et al (Org.). Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: IPEA, 2020, 173-188. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/512425e4-2c3e-4963-8294-28e765b39a14/content>. Acesso em : 24 set. 2025

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Gestão dos sistemas municipais de educação: planejamento e equilíbrio federativo em questão. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 88, p. 545–566, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362015000300001>. Acesso em: 8 set. 2025

FURTADO, Roberval Angelo; DA CÂMARA RIBEIRO VIANA, Júlio Cezar; ALVES FERREIRA, Valdivina. O plano de ações articuladas e a municipalização do financiamento. **South American Journal of Basic Education, Technical and Technological**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 570–583, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/SAJEBTT/article/view/4437>. Acesso em: 29 set. 2025.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf. Acesso em: 14 novembro 2025

GUEDES, Gilmar Barbosa; COSTA, Bruna Kelly da. **Financiamento da educação básica e colaboração federativa**: análise do Plano de Ações Articuladas (PAR) de um município do Rio Grande do Norte. *Dialogia*, [S. l.], n. 52, p. e24579, 2025. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/dialogia/article/view/24579>. Acesso em: 6 ago. 2025.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; FARIAS, Laurimar de Matos; TERTO, Daniela Cunha. **Financiamento da educação no contexto do federalismo**: limites e possibilidades do regime de colaboração. *Revista Educação e Políticas em Debate*, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 46–62, 2021. DOI: 10.14393/REPOD-v10n1a2021-57799. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/57799>. Acesso em: 9 set. 2025.

GUTIERRES, Dalva Valente; ROLIM, Rosana Gemaque. O financiamento da educação a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios paraenses: regime de colaboração?. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 32, n. 1, p. 151–169, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/62667>. Acesso em: 26 set. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2024**. Brasília: Inep, 2025. Disponível

em:<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 23 nov. 2025.

KLOSOVSKI, Andressa Maria Rodrigues; SATO, Bárbara Akemi; VIEIRA, Nathália de Paula; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O PAR e o financiamento das redes estaduais de ensino à luz da meta 7 do PNE. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S. l.], v. 10, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/92925> . Acesso em: 9 set. 2025

LIRA, Fábila Pereira de Medeiros. **O processo de execução das ações financiadas pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) no município de Currais Novos**. 2018. 156f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC).Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.Mossoró-RN

MACHADO, Célia Tanajura; OLIVEIRA, Maria Lúcia Santana. **Planejamento Educacional e Federalismo no Brasil: O lugar do Plano de Ações Articuladas (PAR)**. In: OLIVEIRA, João Ferreira de; ASSIS, Lúcia Maria de (Org.). PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO: cooperação federativa e regime de colaboração entre sistemas na educação- Série Anais do XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. Local: Brasília. ANPAE, 2019. p. 23-26. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/5-Simposios/5VOLUME-Final.pdf>. Acesso em: 24 set 2025.

OLIVEIRA, Mirian Aguiar. **O financiamento da política de conveniamento da educação infantil no Distrito Federal: os Centros de Educação da Primeira Infância (Cepis)**. 2023. 147 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2023. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/47069A> . Acesso em: 23 nov. 2025

RIBEIRO, Andreia Couto; JESUS, Wellington Ferreira de. O Plano de Ações Articuladas (PAR) para a educação básica: elementos para a construção assistência técnica e financeira da união aos estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 32, n. 1, p. 211–226, 2016. DOI: 10.21573/vol32n012016.56381. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/56381> . Acesso em: 28 set. 2025.

SANTANA, Vanda do Pilar Santos Bandeira. **O regime de colaboração entre União e município: desafios e possibilidades do Plano de Ações Articuladas (PAR)**. 2016. 70f. Dissertação (Mestrado Profissional em Estado, Governo e Políticas Públicas) – Fundação Perseu Abramo – Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais, São Paulo, 2016.

SANTOS, Gilberto Gomes. **Plano de ações articuladas (PAR) do município de Chapada dos Guimarães 2007-2017**. 2020. 144f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Mato Grosso. Rondonópolis-MT.

SILVA, Rebeca Sousa da; SILVA, José de Ribamar Sá. **Efeitos das emendas parlamentares na política de assistência financeira da União aos entes subnacionais para a educação básica no período de 2015 a 2021**. In: I Jornada de estudos e pesquisas sobre políticas educacionais - São Luís/MA, 2023. Disponível em: <https://doity.com.br/anais/ijesppe/trabalho/280822>. Acesso em: 18 nov. 2025

SILVA, Francisco José. Conselho do FUNDEB no DF: missão quase impossível!. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 37, n. 3, p. 1279-1299, set. 2021. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2447-41932021000301279&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 set. 2025.

SOUSA, Karla Cristina Silva; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Federalismo Cooperativo e Plano de Ações Articuladas (PAR) – algumas aproximações teóricas. **Revista Educação e Emancipação**, p. p.208–230, 13 Jun 2017 Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/reducacaoemancipacao/article/view/6978>. Acesso em: 9 set. 2025

SUDBRACK, Edite Maria; FARENZENA, Nalu. Assistência técnica e financeira da união aos entes subnacionais: o desafio da equidade. **Jornal de Políticas Educacionais**, [S. l.], v. 10, n. 19, 2016. DOI: 10.5380/jpe.v10i19.49955. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/49955>. Acesso em: 8 set. 2025.

TERTO, Daniela Cunha; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; SANO, Hironobu. O Plano de Ações Articuladas no contexto do federalismo brasileiro: instrumento de colaboração intergovernamental?. **Educação**, [S. l.], v. 40, n. 3, p. 396–404, 2017. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/faced/article/view/23593>. Acesso em: 3 nov. 2025.

VALADÃO, Adriana; SCAFF, Elisângela Alves da Silva; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. Planejamento e Financiamento das Políticas Educacionais em Âmbito Municipal: contribuições do plano de ações articuladas. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 7, n.4, 2017. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_investigacion_pdf/2669.pdf. Acesso em: 08 set. 2025