RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo-SP.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

Plano de Ações Articuladas e planejamento educacional: federalismo, gestão e implementação das políticas públicas

Articulated Action Plan and educational planning: federalism, management, and public policy implementation

Plan de Acciones Articuladas y planificación educativa: federalismo, gestión e implementación de las políticas públicas

Nome: Marlúcia Marques Fernandes – Mestranda em Ciências da Educação pela Universidade Del Sol – UNADES.
Nome: Ivanise Nazaré Mendes – Doutora em Ciências da Educação pela UTIC – Universidade Tecnológica Intercontinental, Assunção/PY.

Resumo:
Este artigo apresenta uma revisão bibliográfica e documental sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR), compreendido como instrumento de planejamento e coordenação da política educacional brasileira. A discussão parte da estrutura federativa da educação, marcada pela distribuição de responsabilidades entre União, estados e municípios e por diferenças de capacidade financeira, administrativa e técnica. Nesse contexto, o PAR articula diagnóstico, definição de prioridades e formas de assistência técnica e financeira, estabelecendo uma relação entre demandas das redes públicas e mecanismos de coordenação federal. A análise está organizada em três eixos: federalismo e coordenação das políticas educacionais; o PAR como instrumento de planejamento e gestão; e limites e desafios de sua implementação. A literatura selecionada indica que o Plano pode favorecer a organização das demandas e a cooperação entre os entes federados, mas sua efetividade depende das condições institucionais das redes, da qualidade dos diagnósticos, da disponibilidade de recursos, da continuidade administrativa e do acompanhamento das ações. Assim, conclui-se que o PAR deve ser compreendido como parte de uma dinâmica federativa na qual planejamento, autonomia, cooperação e capacidade pública se articulam de forma permanente.

Palavras-chave: Plano de Ações Articuladas. Planejamento educacional. Federalismo. Gestão educacional. Políticas públicas.

Abstract:
This article presents a bibliographic and documentary review of the Articulated Action Plan (PAR), understood as an instrument for planning and coordinating Brazilian educational policy. The discussion begins with the federative structure of education, characterized by the distribution of responsibilities among the federal government, states, and municipalities, as well as differences in financial, administrative, and technical capacity. In this context, the PAR connects diagnosis, priority setting, and forms of technical and financial assistance, establishing a relationship between the demands of public education systems and federal coordination mechanisms. The analysis is organized around three areas: federalism and the coordination of educational policies; the PAR as an instrument of planning and management; and the limitations and challenges of its implementation. The selected literature indicates that the Plan can foster the organization of demands and cooperation among federative entities, but its effectiveness depends on the institutional conditions of education systems, the quality of diagnoses, the availability of resources, administrative continuity, and the monitoring of actions. Thus, the article concludes that the PAR should be understood as part of a federative dynamic in which planning, autonomy, cooperation, and public-sector capacity are continuously interconnected.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

Keywords: Articulated Action Plan. Educational planning. Federalism. Educational management. Public policies.

Resumen:
Este artículo presenta una revisión bibliográfica y documental del Plan de Acciones Articuladas (PAR), entendido como instrumento de planificación y coordinación de la política educativa brasileña. La discusión parte de la estructura federativa de la educación, marcada por la distribución de responsabilidades entre Unión, estados y municipios y por diferencias de capacidad financiera, administrativa y técnica. En este contexto, el PAR articula diagnóstico, definición de prioridades y formas de asistencia técnica y financiera, estableciendo una relación entre las demandas de las redes públicas y los mecanismos de coordinación federal. El análisis se organiza en tres ejes: federalismo y coordinación de las políticas educativas; el PAR como instrumento de planificación y gestión; y límites y desafíos de su implementación. La literatura seleccionada indica que el Plan puede favorecer la organización de demandas y la cooperación entre los entes federados, pero su efectividad depende de las condiciones institucionales de las redes, la calidad de los diagnósticos, la disponibilidad de recursos, la continuidad administrativa y el seguimiento de las acciones. Se concluye que el PAR debe comprenderse como parte de una dinámica federativa en la que planificación, autonomía, cooperación y capacidad pública se articulan permanentemente.

Palabras clave: Plan de Acciones Articuladas. Planificación educativa. Federalismo. Gestión educativa. Políticas públicas.

1 Introdução

A política educacional brasileira é desenvolvida em um cenário marcado pela distribuição de responsabilidades entre diferentes níveis de governo. União, Estados, Distrito Federal e Municípios participam da organização e da oferta da educação básica, embora possuam capacidades administrativas, financeiras e técnicas distintas. Essa configuração torna o planejamento uma dimensão decisiva para a coordenação das ações públicas, sobretudo quando se pretende reduzir desigualdades e assegurar condições mais equilibradas para o funcionamento das redes de ensino.

A existência de responsabilidades compartilhadas, entretanto, não elimina as diferenças entre os sistemas educacionais. Os entes federados possuem recursos, estruturas administrativas e experiências de gestão variadas, o que pode produzir diferentes condições para formular diagnósticos, estabelecer prioridades, executar programas e acompanhar resultados. O debate sobre as políticas educacionais precisa, portanto, considerar simultaneamente a descentralização das responsabilidades e a necessidade de mecanismos de cooperação.

É nesse campo que se insere o Plano de Ações Articuladas (PAR). Instituído no âmbito das políticas federais voltadas à educação básica, o instrumento passou a organizar demandas das redes públicas por meio de diagnóstico, planejamento e definição de ações. A Lei nº 12.695,

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

de 2012, consolidou a possibilidade de apoio técnico e financeiro da União no âmbito do Plano, reforçando a relação entre planejamento das redes e cooperação federativa (BRASIL, 2012).

A documentação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação apresenta o PAR como instrumento destinado ao planejamento das políticas educacionais e à organização do apoio federal. Sua estrutura considera diferentes dimensões da realidade das redes, abrangendo gestão educacional, formação dos profissionais da educação, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Essa composição demonstra que o planejamento não está restrito à dimensão financeira, mas envolve aspectos que atravessam o funcionamento das escolas e dos sistemas.

O PAR também precisa ser compreendido em relação ao Plano de Desenvolvimento da Educação e ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O Decreto nº 6.094, de 2007, estabeleceu diretrizes para a implementação do Plano de Metas, inserindo a cooperação entre os entes em uma estratégia mais ampla de melhoria da educação básica (BRASIL, 2007). Posteriormente, a legislação e os documentos do FNDE passaram a conferir maior organicidade ao planejamento e às formas de apoio vinculadas ao PAR.

Diante desse quadro, este artigo tem como objetivo analisar, por meio de revisão bibliográfica e documental, o PAR enquanto instrumento de planejamento educacional, considerando suas relações com o federalismo, a gestão pública e os processos de implementação. O artigo está organizado em três tópicos de fundamentação teórica. O primeiro aborda federalismo e coordenação das políticas educacionais. O segundo discute o PAR como instrumento de planejamento e gestão. O terceiro examina limites e desafios de sua implementação. Na sequência são apresentados os procedimentos metodológicos, a discussão dos principais achados da revisão, as considerações finais e as referências que embasaram este estudo.

2 Federalismo e coordenação das políticas educacionais

A análise das políticas educacionais brasileiras requer atenção à forma como o Estado distribui competências entre seus diferentes níveis de governo. O federalismo organiza essa relação por meio de uma combinação entre autonomia e responsabilidades compartilhadas. No campo da educação, tal configuração significa que a oferta dos serviços educacionais não depende de uma única esfera administrativa, mas de uma rede de atribuições que exige articulação permanente.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

Cury (2021) apresenta o federalismo educacional como uma estrutura na qual a autonomia dos entes federados precisa coexistir com mecanismos de coordenação. A descentralização, quando considerada isoladamente, pode produzir uma transferência de responsabilidades sem que estejam asseguradas as condições necessárias para sua execução. A coordenação, por outro lado, procura criar referências comuns e formas de cooperação que permitam enfrentar desigualdades sem eliminar as especificidades dos sistemas locais.

Essa relação torna-se mais complexa quando se observam as diferenças existentes entre estados e municípios. A capacidade de arrecadação, o tamanho das redes, a disponibilidade de equipes técnicas e a experiência administrativa variam significativamente. Farenzena (2022), ao discutir o financiamento da educação básica, mostra que as condições fiscais e institucionais constituem elementos importantes para compreender as possibilidades de ação dos governos subnacionais.

A desigualdade de capacidades produz consequências para o planejamento. Uma rede que dispõe de equipe técnica estável pode desenvolver diagnósticos mais detalhados, acompanhar programas com maior regularidade e elaborar projetos com maior autonomia. Em outras situações, a ausência de profissionais especializados ou a precariedade das estruturas administrativas pode dificultar essas tarefas. A cooperação federativa ganha relevância justamente diante dessas diferenças.

Abrucio (2021) destaca a coordenação federativa como dimensão necessária das políticas públicas brasileiras. A cooperação pode ocorrer por meio de normas, programas, transferência de recursos, assistência técnica e mecanismos de acompanhamento. O objetivo não precisa ser uniformizar completamente os sistemas, mas estabelecer condições para que responsabilidades compartilhadas sejam efetivamente cumpridas.

No campo educacional, a coordenação também se relaciona ao direito à educação. Se o acesso e a qualidade dependem de capacidades muito distintas entre os territórios, a ausência de mecanismos de cooperação pode aprofundar desigualdades. A atuação federal pode assumir, nesse sentido, uma função de apoio e indução, sobretudo em áreas nas quais os governos subnacionais enfrentam maiores limitações.

Entretanto, a coordenação não deve ser confundida com centralização absoluta. A descentralização possui potencial para aproximar as decisões das necessidades locais, permitindo que os sistemas formulem respostas relacionadas às suas características. O desafio consiste em articular autonomia e cooperação de modo que a descentralização não se converta em isolamento administrativo.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

Essa tensão está presente na discussão sobre o regime de colaboração. França (2015) demonstra que o PAR deve ser compreendido em relação a esse arranjo, pois sua própria lógica pressupõe a interação entre diferentes instâncias governamentais. A política não é executada por um único ator. Ela depende de responsabilidades distribuídas, procedimentos administrativos e formas de apoio.

O federalismo também produz uma dimensão política. Definir prioridades educacionais significa decidir quais necessidades serão consideradas mais urgentes, quais ações receberão recursos e quais objetivos serão acompanhados. Portanto, os instrumentos de planejamento não são meramente técnicos. Eles expressam concepções de política pública e determinadas formas de relação entre governo e sociedade.

O PAR foi concebido como mecanismo de aproximação entre diagnóstico local e apoio federal. Essa característica pode ampliar a capacidade de planejamento das redes, mas também cria relações de dependência e indução. A rede que busca apoio federal precisa organizar informações, cumprir procedimentos e adequar determinadas ações às regras estabelecidas.

Ayres, Santos e Castioni (2024) contribuem para essa leitura ao analisarem o PAR em relação à reforma do aparelho do Estado na área educacional. A contribuição permite perceber que instrumentos de planejamento podem assumir simultaneamente funções de apoio, organização, indução e regulação. A análise do Plano precisa, por isso, reconhecer suas diferentes dimensões.

Adrião (2023) amplia o debate ao discutir reformas educacionais e políticas de gestão por resultados. A adoção de procedimentos de planejamento, acompanhamento e avaliação pode fortalecer a organização pública, mas também pode aproximar a gestão educacional de modelos orientados por metas e indicadores. A questão central passa a compreender como esses mecanismos são utilizados e quais concepções de qualidade orientam sua utilização.

Peroni (2022) acrescenta outra dimensão crítica ao examinar as relações entre políticas educacionais e gestão da escola pública. A presença crescente de mecanismos de regulação e de determinadas formas de gestão pode alterar a autonomia dos sujeitos e das instituições. No caso do planejamento, é importante verificar se os instrumentos ampliam a capacidade pública de decisão ou se se transformam predominantemente em mecanismos de controle.

A literatura, portanto, aponta para uma compreensão não linear do federalismo educacional. A cooperação pode favorecer a redução de desigualdades, mas também envolve relações de poder, responsabilidades e mecanismos de indução. A descentralização pode

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

ampliar a autonomia, embora não seja suficiente para garantir condições equivalentes entre os sistemas.

Nesse cenário, o PAR aparece como uma das formas pelas quais a União procura articular planejamento e apoio aos entes subnacionais. Sua análise exige observar tanto o desenho nacional quanto as condições institucionais de quem recebe e executa as ações. A coordenação só se torna efetiva quando existe capacidade para transformar decisões em práticas administrativas e educacionais.

Outro aspecto importante é a continuidade. Políticas federativas dependem de relações institucionais que ultrapassam períodos administrativos. Um instrumento de planejamento somente pode produzir efeitos duradouros quando as ações são acompanhadas e incorporadas às estruturas das redes. A cooperação não deve ocorrer apenas no momento da transferência de recursos.

A perspectiva federativa conduz, assim, a uma compreensão do planejamento como processo relacional. O governo federal pode estabelecer diretrizes e oferecer apoio, enquanto estados e municípios possuem responsabilidades de diagnóstico, execução e acompanhamento. A efetividade depende da articulação entre essas atribuições.

Por essa razão, discutir o PAR a partir do federalismo significa reconhecer que o Plano ocupa uma posição intermediária entre a política nacional e as necessidades dos sistemas locais. Ele traduz demandas em planejamento, mas também traduz orientações federais em procedimentos que precisam ser incorporados pelas redes.

2.1 O Plano de Ações Articuladas como instrumento de planejamento e gestão

O Plano de Ações Articuladas ganhou forma no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Sua concepção está associada à ideia de que a melhoria da educação básica exige diagnóstico das necessidades, definição de prioridades e articulação entre ações. O planejamento, nessa perspectiva, procura organizar a atuação pública a partir de problemas identificados nas redes.

O Decreto nº 6.094, de 2007, estabeleceu diretrizes para a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e inseriu o regime de colaboração em uma estratégia nacional de melhoria da educação básica. O PAR passou a constituir um dos instrumentos de organização desse processo, aproximando as demandas das redes públicas das ações de apoio federal (BRASIL, 2007).

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

A Lei nº 12.695, de 2012, ampliou a sustentação jurídica do Plano ao disciplinar o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do PAR. Essa alteração é relevante porque demonstra que o planejamento não se restringe à elaboração de diagnósticos. Existe uma relação entre identificação de necessidades, definição de ações e possibilidade de apoio institucional e financeiro (BRASIL, 2012). Nos documentos do FNDE, o PAR aparece como instrumento de planejamento das políticas educacionais. A organização por dimensões procura reunir aspectos distintos da realidade das redes. Gestão educacional, formação dos profissionais, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos são tratados como componentes relacionados.

A existência dessas dimensões é significativa porque os problemas educacionais raramente possuem uma causa única. Uma dificuldade pedagógica pode estar associada à formação profissional; uma necessidade de formação pode relacionar-se às condições de trabalho; limitações da gestão podem dificultar a utilização de recursos; e problemas de infraestrutura podem interferir nas possibilidades de desenvolvimento das atividades. O planejamento precisa evitar a fragmentação, pois identificar uma necessidade exige compreender suas causas, estabelecer prioridades e selecionar ações compatíveis com as condições da rede. Sousa e Cardozo (2019), ao analisarem o planejamento municipal relacionado ao PAR no Maranhão, demonstram a importância de observar como o instrumento é incorporado à organização das políticas locais.

A contribuição de Sousa e Cardozo (2019) é especialmente relevante porque desloca a discussão do plano formal para o processo de planejamento. A existência de um documento não significa, por si só, que a rede tenha construído uma política articulada. O planejamento adquire sentido quando produz decisões, orienta ações e permite acompanhar os resultados alcançados. Essa concepção aproxima o PAR da gestão educacional, pois planejar significa organizar recursos e responsabilidades e, simultaneamente, acompanhar o desenvolvimento das ações. A gestão passa a atuar como elemento mediador entre as prioridades estabelecidas e a execução cotidiana.

Todavia, não é suficiente determinar uma ação se a rede não possui meios para executá-la. A capacidade administrativa, a disponibilidade de profissionais e a organização dos fluxos de trabalho interferem na concretização das prioridades. Nesse ponto, o diagnóstico assume papel estratégico. Um diagnóstico inadequado pode conduzir a prioridades que não correspondem às necessidades mais relevantes. Por isso, a qualidade das informações utilizadas para construir o plano é tão importante quanto a etapa posterior de execução.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

A dimensão técnica do PAR também não pode ser ignorada. O planejamento requer informações, definição de metas, identificação de recursos e acompanhamento. Nesse sentido, a existência de instrumentos padronizados pode facilitar a organização das redes, principalmente quando elas apresentam dificuldades para sistematizar suas demandas. A padronização, entretanto, possui limites. As redes educacionais apresentam histórias, estruturas e necessidades diferentes. Um instrumento nacional precisa estabelecer referências suficientes para organizar a cooperação, mas também permitir que as necessidades locais sejam expressas.

Adrião (2023) ajuda a problematizar essa relação ao discutir reformas educacionais contemporâneas e políticas de gestão por resultados. O planejamento pode ser associado a metas e indicadores, mas a utilização desses mecanismos precisa ser analisada criticamente. Indicadores podem contribuir para o acompanhamento, mas não substituem a interpretação das condições em que os resultados são produzidos. A assistência técnica também constitui elemento relevante. Nem todas as redes possuem o mesmo domínio sobre planejamento, gestão e elaboração de projetos. O apoio federal pode contribuir para fortalecer capacidades, desde que não substitua a autonomia e a responsabilidade dos sistemas locais.

A assistência financeira apresenta questão semelhante. Recursos adicionais podem viabilizar ações importantes, mas a sustentabilidade das políticas depende da capacidade de manutenção e continuidade. Uma intervenção pontual pode resolver uma necessidade imediata sem produzir mudanças permanentes. Por isso, planejamento e gestão precisam ser articulados em diferentes tempos. O diagnóstico identifica uma situação; a definição de prioridades estabelece um caminho; a execução materializa as decisões; e o acompanhamento permite avaliar o percurso. O planejamento se completa somente quando existe possibilidade de revisão.

Gumieiro e Militão (2021), ao analisarem ações implementadas em municípios de diferentes estados, revelam que a experiência com o PAR não é homogênea. As condições locais interferem na maneira como as ações são incorporadas. Essa constatação reforça a necessidade de observar o planejamento como processo situado. O PAR, portanto, pode ser compreendido como instrumento que articula diagnóstico, planejamento e apoio. Seu potencial está na capacidade de aproximar necessidades e decisões. Seu limite aparece quando essa articulação se rompe e o plano passa a existir de forma paralela ao cotidiano da gestão.

Compreender essa diferença é essencial para avaliar a política. Um instrumento pode ser formalmente completo e, ainda assim, possuir pouca influência sobre as decisões efetivas. Da mesma maneira, um planejamento pode apresentar limitações documentais e desempenhar função relevante quando é apropriado pela gestão.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

2.3 Limites e desafios da implementação do PAR

A implementação representa o momento em que os objetivos de uma política encontram as condições concretas de sua realização. No caso do PAR, esse processo envolve diferentes atores, níveis de governo, procedimentos administrativos e recursos. Por isso, compreender os limites do Plano exige ir além de sua formulação normativa e observar as mediações que interferem na execução. Um dos principais desafios está relacionado à capacidade institucional das redes. As redes de ensino não possuem estruturas equivalentes para elaborar projetos, acompanhar ações, organizar documentos e administrar recursos. A diferença de capacidade pode fazer com que uma mesma política produza resultados distintos em contextos diferentes.

Farenzena (2022) permite relacionar esse problema às condições de financiamento da educação básica. Recursos disponíveis, capacidade fiscal e formas de distribuição interferem nas possibilidades de ação dos governos. O apoio federal pode reduzir determinadas limitações, mas não elimina diferenças estruturais entre os entes federados. Outro desafio diz respeito à articulação entre os diferentes níveis de governo. A cooperação depende de comunicação, definição de responsabilidades e acompanhamento. Quando essas relações são frágeis, podem surgir dificuldades para executar ações, solucionar problemas administrativos ou dar continuidade a iniciativas.

França (2015) situa o PAR no âmbito do regime de colaboração e da gestão educacional. Essa abordagem é importante porque mostra que a implementação não ocorre isoladamente. O Plano depende de relações institucionais que precisam funcionar de maneira articulada. A experiência analisada por Gumieiro e Militão (2021) reforça a importância das condições locais. A implementação em diferentes municípios apresenta particularidades, indicando que políticas nacionais são apropriadas por redes que possuem histórias administrativas e necessidades próprias.

Outro aspecto decisivo é a qualidade do diagnóstico. Quando as informações utilizadas para planejar não correspondem adequadamente às necessidades, existe o risco de que as ações priorizadas tenham baixo impacto. O diagnóstico precisa ser suficientemente amplo para identificar problemas e suficientemente preciso para orientar decisões. A participação pode contribuir para enfrentar essa dificuldade. A presença de diferentes sujeitos na construção do planejamento amplia as fontes de informação e pode aproximar as decisões da realidade das escolas. Entretanto, participação efetiva exige tempo, organização e abertura institucional.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

Há também um desafio relacionado à continuidade. Políticas educacionais produzem mudanças que raramente ocorrem em curto prazo. Formação profissional, melhoria da infraestrutura, reorganização da gestão e desenvolvimento pedagógico exigem acompanhamento prolongado. A interrupção de ações pode reduzir os efeitos alcançados. O acompanhamento, nesse sentido, precisa ser compreendido como parte do planejamento e não como etapa posterior e isolada. A avaliação das ações permite identificar problemas, corrigir procedimentos e redefinir prioridades. Sousa e Cardozo (2019) contribuem para essa compreensão ao relacionar planejamento e acompanhamento.

Outro ponto diz respeito à burocratização. Todo programa público precisa de procedimentos de controle e prestação de contas, mas existe o risco de que as exigências administrativas ocupem espaço excessivo. Quando o planejamento passa a ser realizado apenas para cumprir etapas, sua função estratégica tende a ser enfraquecida. Adrião (2023) permite acrescentar a questão da gestão por resultados. O acompanhamento de indicadores pode produzir informações úteis, mas sua utilização precisa ser contextualizada. Resultados educacionais são produzidos por condições sociais, pedagógicas, administrativas e territoriais que não podem ser reduzidas a um único indicador.

Ayres, Santos e Castioni (2024) ajudam a compreender o PAR como parte de transformações mais amplas da organização do Estado. Essa leitura chama atenção para a função dos instrumentos de planejamento na indução de comportamentos administrativos. O Plano pode apoiar a organização das redes, mas também pode orientar suas ações segundo prioridades estabelecidas em escala federal. Essa tensão entre apoio e indução não significa que o PAR seja necessariamente positivo ou negativo. Ela indica que a política precisa ser analisada em suas diferentes funções. O mesmo instrumento pode ampliar capacidades em determinados contextos e produzir maior padronização em outros.

A autonomia das redes constitui, portanto, questão relevante. A cooperação federativa pressupõe responsabilidades compartilhadas, mas também reconhecimento da capacidade decisória dos entes. Um planejamento nacionalmente orientado precisa permitir que necessidades locais sejam incorporadas às ações. Essas questões mostram que o sucesso de uma política não pode ser explicado apenas pelo volume de recursos transferidos. Recursos são necessários, mas precisam estar articulados a planejamento, capacidade institucional, acompanhamento e participação. Também é importante reconhecer que a implementação ocorre em territórios distintos. As características sociais, econômicas e administrativas dos locais

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

podem alterar os custos, as prioridades e as formas de execução. O planejamento precisa ser sensível a essas diferenças sem abandonar objetivos comuns.

No caso de uma política nacional, essa questão ganha maior importância. A União formula orientações gerais, mas a execução acontece em redes que possuem características próprias. O processo de implementação é, portanto, uma forma de tradução da política. Essa tradução não é necessariamente uma distorção. Adaptar ações às necessidades locais pode ser condição para que uma política tenha sentido. O problema surge quando a adaptação ocorre sem critérios, sem acompanhamento ou sem relação com os objetivos estabelecidos. Outro desafio envolve a integração entre planejamento educacional e outros instrumentos da gestão pública. O PAR não existe isoladamente. Suas ações precisam dialogar com orçamento, planejamento plurianual, planos educacionais, projetos pedagógicos e demais mecanismos de organização da rede.

Quando esses instrumentos permanecem separados, existe risco de fragmentação. Uma prioridade definida no PAR pode não encontrar correspondência em outros documentos de planejamento ou na disponibilidade orçamentária. A integração institucional torna-se, então, condição para a continuidade. A implementação pode ser compreendida, ainda, como processo de aprendizagem institucional. Problemas encontrados durante a execução podem produzir informações para reformular ações. O acompanhamento não deve ser visto somente como controle, mas como possibilidade de aperfeiçoamento. Em síntese, os principais limites identificados pela literatura relacionam-se às diferenças de capacidade institucional, financiamento, coordenação federativa, qualidade dos diagnósticos, participação, continuidade, burocratização, regulação e integração entre instrumentos de planejamento.

Por outro lado, as possibilidades estão associadas à organização das demandas, ao fortalecimento da capacidade de planejamento, à assistência técnica e financeira, à articulação federativa e à possibilidade de produzir informações para decisões mais consistentes. O equilíbrio entre essas dimensões é o que permite compreender o PAR de maneira mais adequada. O Plano não deve ser visto como solução automática para os problemas educacionais, mas como instrumento cujo potencial depende das condições institucionais e políticas de sua utilização.

3 Metodologia

O estudo caracteriza-se como revisão bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa e natureza analítica. O objetivo foi reunir e interpretar contribuições acadêmicas e

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

documentos oficiais relacionados ao Plano de Ações Articuladas, ao federalismo educacional, ao planejamento e à gestão das políticas públicas de educação. A seleção do material foi orientada pela pertinência temática. Foram priorizados trabalhos que discutem diretamente o PAR e sua relação com planejamento, gestão, regime de colaboração, financiamento, regulação e implementação. Também foram considerados documentos normativos e institucionais do Governo Federal que apresentam a estrutura, as finalidades e os mecanismos de apoio relacionados ao Plano.

O corpus bibliográfico inclui Abrucio (2021), Cury (2021), Farenzena (2022), França (2015), Gumieiro e Militão (2021), Sousa e Cardozo (2019), Adrião (2023) e Ayres, Santos e Castioni (2024). No conjunto documental foram considerados, entre outros, o Decreto nº 6.094/2007, a Lei nº 12.695/2012 e materiais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação relativos ao PAR.

A análise foi organizada em três categorias: coordenação federativa; planejamento e gestão; e implementação. Na primeira foram reunidas contribuições sobre relações entre União, estados e municípios, autonomia, cooperação e desigualdades de capacidade. Na segunda foram analisados diagnóstico, definição de prioridades, assistência técnica e financeira e organização das ações. Na terceira foram examinados os desafios relacionados à execução, participação, acompanhamento, regulação e continuidade. A interpretação foi construída por aproximação temática, procurando identificar convergências, tensões e complementaridades entre as fontes. Não se pretendeu realizar uma revisão sistemática ou bibliometria, mas uma revisão analítica capaz de construir uma compreensão integrada do PAR a partir da literatura selecionada.

As ideias dos autores foram utilizadas por meio de sínteses e paráfrases, preservando a indicação das fontes correspondentes. O procedimento buscou evitar reprodução literal de formulações e estabelecer uma argumentação própria, sem ultrapassar aquilo que as obras selecionadas permitem sustentar.

4 Discussão

A revisão permite compreender o PAR como uma política situada entre duas necessidades complementares: de um lado, a coordenação de uma política educacional nacional; de outro, a necessidade de considerar as condições específicas das redes que executam as ações. Essa posição intermediária ajuda a explicar tanto seu potencial quanto suas limitações. No plano federativo, o instrumento pode contribuir para aproximar a União das redes públicas por meio de mecanismos de diagnóstico, planejamento e apoio. Abrucio (2021) e Cury (2021)

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

permitem interpretar essa aproximação como parte do esforço de coordenação de políticas em um país no qual os entes possuem autonomia e, simultaneamente, responsabilidades compartilhadas.

Entretanto, a coordenação somente produz efeitos quando existe capacidade institucional para absorver o apoio. Farenzena (2022) mostra que diferenças de financiamento e capacidade interferem nas condições de atuação dos sistemas. Assim, a assistência federal pode ser necessária, mas não substitui a construção de estruturas administrativas locais. A literatura específica do PAR reforça essa interpretação. França (2015) mostra a relação do Plano com a gestão educacional e o regime de colaboração, enquanto Gumieiro e Militão (2021) revelam diferenças na implementação em municípios de distintos estados. O Plano apresenta uma estrutura comum, mas encontra realidades administrativas diferentes.

O planejamento aparece, então, como elemento de mediação. Sousa e Cardozo (2019) mostram que o significado do PAR depende da relação entre diagnóstico, prioridades e ações. O instrumento possui maior potencial quando não é tratado apenas como formulário, mas como processo capaz de orientar decisões. Essa questão conduz ao papel da gestão. Planejar exige capacidade de organizar informações, estabelecer responsabilidades, acompanhar ações e produzir ajustes. O gestor não é apenas executor de uma política formulada em outra escala; participa da tradução das diretrizes para o contexto da rede.

A participação também aparece como dimensão relevante. Um planejamento construído exclusivamente a partir de informações administrativas pode deixar de perceber problemas do cotidiano. A contribuição dos profissionais e das comunidades pode ampliar o diagnóstico e conferir maior legitimidade às prioridades. Ayres, Santos e Castioni (2024) acrescentam que o PAR pode ser analisado no contexto das transformações do aparelho do Estado. Isso significa que o instrumento não deve ser interpretado apenas como técnica de planejamento. Ele também participa de uma determinada forma de organizar relações entre Estado, redes de ensino e mecanismos de gestão.

A síntese das fontes sugere que o PAR apresenta uma dupla possibilidade. Pode fortalecer a capacidade de planejamento ao organizar demandas e aproximar apoio técnico e financeiro, mas também pode intensificar mecanismos de indução e padronização. A diferença depende de como as redes se apropriam do instrumento. Outro resultado da revisão é a importância do acompanhamento. Um planejamento que não retorna aos problemas identificados tende a perder sua função estratégica. O acompanhamento permite verificar se as ações correspondem às necessidades e se os recursos produziram os efeitos esperados.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

A implementação, por sua vez, depende de continuidade. Mudanças educacionais exigem tempo e articulação. Formação profissional, infraestrutura e gestão não produzem resultados permanentes por meio de ações isoladas. A sustentabilidade das políticas precisa fazer parte do planejamento desde sua formulação. A discussão permite afirmar que o PAR não deve ser avaliado somente pela quantidade de ações ou pelo volume de recursos envolvidos. A questão central é saber se o instrumento consegue aproximar necessidades, decisões e capacidade de execução.

Também é necessário observar a relação entre planejamento federal e demais instrumentos de gestão. A integração com planos educacionais, orçamento e planejamento institucional pode aumentar a coerência das ações. Quando o PAR funciona isoladamente, corre-se o risco de criar prioridades que não encontram sustentação em outros mecanismos administrativos. A contribuição do PAR pode ser maior quando o instrumento é utilizado para fortalecer a capacidade das redes, e não apenas para cumprir exigências administrativas. Nesse caso, o diagnóstico se transforma em conhecimento, o planejamento em decisão e o acompanhamento em aprendizagem institucional.

A principal síntese da literatura é, portanto, que o PAR possui potencial relevante dentro da política educacional brasileira, mas não opera de maneira automática. Seus resultados dependem da articulação entre federalismo, financiamento, capacidade institucional, planejamento, gestão, participação e acompanhamento.

5 Considerações finais

A revisão bibliográfica e documental realizada permitiu compreender o Plano de Ações Articuladas como instrumento inserido em uma arquitetura mais ampla de planejamento e coordenação das políticas educacionais brasileiras. Sua existência está relacionada ao desafio de articular diferentes níveis de governo em um sistema marcado por desigualdades de capacidade institucional e financeira. A discussão sobre federalismo mostrou que cooperação e autonomia precisam ser pensadas conjuntamente. Cury (2021), Abrucio (2021) e Farenzena (2022) oferecem elementos para compreender que a descentralização não elimina a necessidade de coordenação nacional e de mecanismos de apoio aos entes subnacionais.

No campo do planejamento, a literatura demonstra que o PAR pode contribuir para organizar demandas, estabelecer prioridades e aproximar as redes de mecanismos de assistência técnica e financeira. Sousa e Cardozo (2019) e França (2015) ajudam a compreender essa dimensão articuladora do Plano. A análise também revelou que a implementação constitui um

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

ponto decisivo. Gumieiro e Militão (2021) demonstram que as ações do PAR assumem características diferentes conforme os contextos locais. Isso significa que o desenho nacional precisa ser interpretado em relação às capacidades e necessidades das redes.

O principal desafio está em transformar o PAR em instrumento efetivo de planejamento e não apenas em procedimento administrativo. Quando apropriado pelas redes como espaço de análise, decisão e acompanhamento, o Plano pode contribuir para fortalecer a capacidade institucional e aproximar as políticas públicas das necessidades educacionais

Referências

ABRUCIO, Fernando. Coordenação federativa e políticas educacionais no Brasil. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2021.

ADRIÃO, Theresa. Reformas contemporâneas educacionais e políticas de gestão por resultados. Revista Educação & Sociedade, v. 44, n. 160, 2023.

AYRES, Magna Lenise Flores da Mota; SANTOS, Regina Gomes dos; CASTIONI, Remi. PAR: um instrumento da reforma do aparelho do Estado na área da educação. Revista on line de Política e Gestão Educacional, Araraquara, v. 28, 2024.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conheça mais sobre o Plano de Ações Articuladas. Brasília, DF: FNDE, 2022.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Plano de Ações Articuladas – Relatório de Gestão 2022. Brasília, DF: FNDE, 2023.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Plano de Ações Articuladas – Relatório de Gestão 2023. Brasília, DF: FNDE, 2024.

_____. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Brasília, DF, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação e federalismo. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

FARENZENA, Nalú. Financiamento da educação básica no Brasil contemporâneo. Porto Alegre: UFRGS, 2022.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

FRANÇA, Magna. Plano de Ações Articuladas (2007-2011): gestão educacional e regime de colaboração. Revista Educação em Questão, Natal, v. 52, n. 38, 2015.

GUMIEIRO, Angela Hess; MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. Plano de Ações Articuladas (PAR): ações implementadas em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais. Revista Educação em Questão, Natal, v. 59, n. 61, 2021.

SOUSA, Karla Cristina Silva; CARDOZO, Maria José Pires Barros. Planejamento municipal: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR) no Estado do Maranhão. Revista Exitus, Santarém, v. 9, n. 3, p. 197-222, 2019.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.