

O planejamento educacional no Brasil: políticas, movimentos e contradições na gestão dos sistemas municipais

Educational planning in Brazil: policies, movements and contradictions in the management of municipal systems

Planificación de la educación en Brasil: políticas, movimientos y contradicciones en la gestión de los sistemas municipales

LUÍS GUSTAVO ALEXANDRE DA SILVA
SUELY FERREIRA
JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA

Resumo: Este artigo demonstra como as políticas educacionais para a educação básica, sobretudo o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), tiveram reduzidas inserções na gestão dos sistemas municipais de educação. As análises, provenientes de estudo bibliográfico, revelam como essas políticas corroboram uma concepção restrita de planejamento, compreendido em sua dimensão técnica, sem a consequente formulação das bases pedagógicas, políticas e econômicas necessárias para a sua legitimação.

Palavras chave: planejamento educacional; gestão; sistemas municipais.

Abstract: This article demonstrates how educational policies for basic education, especially the Education Development Plan (PED) and the Joint Action Plan (PAR), has limited inserts in the management of municipal school systems. The literature review shows how these policies corroborate restricted vision on planning, understood in its technical dimension, without the consequent formulation of pedagogical, political and economic bases necessary for their legitimacy.

Keywords: educational planning; management; municipal systems.

Resumen: En este artículo se demuestra cómo las políticas educativas para la educación básica, especialmente el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE) y el Plan de Acción Conjunta (PAR), ha reducido las inserciones en la gestión de los sistemas educativos municipales. La revisión de la literatura revela cómo estas políticas reafirman una concepción estrecha de la planificación dentro de su dimensión técnica, sin la posterior formulación de la necesidad pedagógica, política y económica básica para su legitimidad.

Palabras clave: planificación de la educación; management; sistemas municipales.

INTRODUÇÃO

Este estudo pretende analisar questões referentes ao tema políticas e planejamento educacional no Brasil, visando apreender o movimento e as contradições concernentes à implementação de determinadas políticas educacionais no âmbito da gestão dos sistemas municipais de educação. Destaca-se, nesta direção, a efetivação de um paradigma de planejamento cada vez mais fundamentado na racionalidade técnica e no controle da produção do trabalho escolar.

O texto busca mostrar, de modo mais específico, como as políticas educacionais para a educação básica, implantadas pela União, sobretudo no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, tiveram reduzidas inserções nos municípios que optaram por institucionalizar seus sistemas próprios de educação. Evidencia-se, ainda, como estas políticas e ações revelam uma concepção restrita de planejamento, compreendido em sua dimensão técnica, sem a consequente formulação das bases pedagógicas, políticas e econômicas necessárias para a sua legitimação.

Nesta perspectiva, o estudo foi organizado em duas partes. Na primeira, analisam-se as limitações teóricas concernentes aos conceitos de sistema educacional e regime de colaboração, com suas implicações para a consolidação de um projeto de planejamento educacional. Na segunda, analisam-se os impactos das atuais políticas educacionais nos sistemas públicos municipais de educação, em especial o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, considerando suas consequências para a produção do trabalho escolar.

A CONSTITUIÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi um marco na tentativa de estabelecer, no país, o Estado republicano de direito, de modo a consolidar legalmente os históricos direitos sociais reivindicados pela organização política dos trabalhadores. A Constituição Federal, no Artigo 211, afirma que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em “regime de colaboração” seus sistemas de ensino (BRASIL, 2000).

Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9.394/1996), no artigo 8º, reafirma que caberá à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, a organização dos sistemas de

ensino. O artigo 11, da mesma Lei, designa a incumbência ao município dos deveres de

I- organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados [...]; III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; [...] V - oferecer a educação infantil em creches, pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 2010).

O Parágrafo Único, do mesmo Artigo, também explica que “os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (BRASIL, 2010). Apesar da autonomia concedida aos municípios para organização dos sistemas de educação, ao mesmo tempo, limitou-se a competência municipal à elaboração de normas complementares: os Municípios podem elaborar normas próprias nos seus sistemas, porém são impedidos de legislar sobre matéria educacional, cuja competência é assegurada à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

Discutir a composição, organização e gestão no âmbito dos sistemas municipais de educação remete à análise do conceito de sistema educacional. Saviani (2000) define **sistema** como a unidade de elementos intencionalmente reunidos de modo a se chegar a um conjunto coerente e operante, capaz de corresponder às necessidades da sociedade. Para o autor, esta unidade de elementos dotados de intencionalidade representa a definição de finalidades e objetivos comuns para o conjunto do sistema. Evidentemente, a redefinição dos princípios e finalidades concernentes à educação envolve a constituição de certo consenso produzido, sobretudo, nos aspectos educacionais, político e econômico. Assim, apesar de a legislação da área instituir o conceito de sistema para designar a organização educacional brasileira, o que temos, efetivamente, é a constituição de uma estrutura ou organização educacional. Para o autor, o **status** de sistema corresponde ao grau de intencionalidade existente na formulação das políticas educacionais, bem como a articulação dos interesses dos diversos grupos sociais, materializados em finalidades que devem expressar os objetivos do conjunto da sociedade.

O embate entre concepções antagônicas de educação e sociedade existentes no país manifesta-se, muitas vezes, na negligência dos grupos conservadores, no decorrer das últimas décadas, em discutir e problematizar, com o conjunto da sociedade, em especial com os movimentos sociais, sindicatos de classe, pesquisadores e profissionais da educação, os rumos e as finalidades da educação nacional.

Nesta direção, pode-se afirmar que a hegemonia conservadora, com características neoliberais, constituída no Brasil no início da década de 1990, conseguiu formular e materializar um projeto educacional, em especial nos aspectos relativos ao processo de descentralização e municipalização, com características completamente distintas do projeto mais amplo de democratização da sociedade brasileira, que vinha se constituindo desde o fim do regime militar e que, em certa medida, foi consubstanciado na CF/1988.

Segundo Tavares (2003, p.244),

[...] os analistas afirmam que a Constituição de 1988 foi uma constituição municipalista, dado que reconheceu o município como ente federativo, em pé de igualdade com os estados. O movimento que se seguiu foi de progressiva descentralização da execução das políticas sociais – saúde, educação, habitação, saneamento etc.– para os municípios. Em nome da autonomia, estados, municípios e escolas passaram a assumir responsabilidades ampliadas, embora dificilmente tenham participado das definições das políticas.

Para Cunha, Costa e Araújo (2012), a Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa, o que significa, na prática, a possibilidade de desenvolver ações compartilhadas entre os níveis de governo e o estabelecimento de objetivos comuns. Todavia, a formulação de lei complementar para fixar normas para a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, como define o Parágrafo Único do art. 23 da Constituição Federal, não se efetivou. Apesar de a LDB/1996 definir as responsabilidades das esferas governamentais, ainda não se constituiu, mais efetivamente, um debate nacional correspondente ao grau de intencionalidade ou à formulação de um projeto educativo comum, concernente ao conjunto das políticas educacionais formuladas pelos entes federados.

Na prática, a ausência de discussões mais profundas, referentes à consolidação do regime de colaboração ou à definição das responsabilidades financeiras das esferas governamentais no provimento da educação pública, representa a limitação da autonomia dos municípios, bem como o fortalecimento da União como nível responsável pela regulação das políticas educacionais¹. Evidentemente, a constituição das políticas públicas educacionais, em especial as formuladas na década de 1990, traduzem uma consistente hegemonia política representada pelos interesses das corporações econômicas, que vislumbram a ampliação de seus lucros na área, em detrimento das instituições públicas que defendem a educação como direito social.

¹ Cabe destacar, no entanto, a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em 2010 e, também, a proposição da CONAE 2014, visando discutir um Sistema Nacional de Educação e um novo Plano Nacional de Educação.

De acordo com Barroso (2005), as políticas neoliberais defendiam a redução do papel do Estado e a criação do **quase-mercado** em setores públicos como saúde, educação, transportes, segurança, habitação. Este novo modelo foi preconizado e difundido pelos programas de desenvolvimento de agências supranacionais, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)².

Neste contexto, o papel regulador e avaliador do Estado, somado aos elementos do mercado, buscaram um forte controle sobre as instituições educativas. A introdução do mercado no campo educacional passou a defender a competição, a liberdade de escolha e a descentralização para permitir, em tese, a chamada transparência da gestão, da eficiência e da qualidade das instituições de ensino, de uma forma pretensamente neutra, gerando a despolitização da discussão das complexas questões da educação. Verifica-se que a “ideologia política é substituída por uma política da racionalidade. As decisões deixam de ser políticas e coletivas para passarem a ser técnicas e individuais” (SEIXAS, 2001, p. 222).

Assim, buscou-se construir uma ética social baseada nos valores da excelência e da competitividade, em que a busca pela resolução dos problemas dos sistemas educativos passa, necessariamente, pela lógica do mercado e da gestão privada. Neste contexto, no campo da educação, essas políticas objetivaram-se por meio de múltiplas reformas estruturais e de amplitudes diferentes capazes de reduzir

a intervenção do Estado na provisão e administração do serviço educativo, quer por meio de retóricas discursivas (dos políticos, dos peritos, dos meios de informação) de crítica ao serviço público estatal e de “encorajamento do mercado”. Este “encorajamento do mercado” traduz-se, sobretudo, na subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente econômica (“globalização”); na importação de valores (competição, concorrência, excelência etc.) e modelos de gestão empresarial, como referentes para a “modernização” do serviço público de educação; na promoção de medidas tendentes à sua privatização (BARROSO, 2005, p. 741).

Este cenário revela os contornos que as políticas educacionais sofreram no decorrer das últimas décadas. A estrutura organizacional da educação brasileira passou a difundir a articulação entre os sistemas de ensino e a lógica produtiva.

² A OCDE elabora, com regularidade, relatórios sobre a educação no mundo, tendo à frente a famosa publicação anual *Education at a glance*, que vigora desde 1992, divulgando dados de todos os níveis da educação, como taxas de escolarização, índices de acesso à educação, gastos públicos com a educação, qualificações do corpo docente, taxas de evasão e de conclusão de alunos, dentre outros. Além dos dados estatísticos comparativos entre os países membros da OCDE e da matriz de indicadores de desempenho dos países, veicula-se, também, a interpretação dos dados, que passam a ser fundamentais na formulação das políticas educacionais globais.

Deste modo, a reorganização curricular, a avaliação das instituições, a diminuição de recursos públicos, a descentralização, a governação de caráter gerencial, juntamente com o discurso da qualidade, da excelência, da competitividade, da meritocracia e do empreendedorismo, traduzem a sobreposição da racionalidade privada sobre a dimensão pública. Assim, pode-se afirmar que, na medida em que se valoriza a educação como importante instrumento econômico, esvanece-se o seu papel como propiciadora de igualdade social e cidadania.

A maior demonstração de força dos grupos conservadores, no aspecto planejamento educacional, foi alcançada nas disputas pertinentes ao Plano Nacional de Educação – PNE (2001-2010). O PNE aparece na Carta Magna como um instrumento de planejamento capaz de estabelecer a articulação e o desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, sob responsabilidade do poder público (BRASIL, 2000). Assim, para cumprir este dispositivo legal conquistado na Constituição Federal de 1988 e na LDB/1996 os trabalhadores, organizados politicamente nas instituições da sociedade civil, elaboraram uma proposta de PNE, conhecida como a proposta da sociedade brasileira, que revelava a força dos trabalhadores na construção de um projeto de educação para a nação pautado na ampliação dos recursos públicos e na consolidação da educação como direito social (CONED, 1997; SILVA, 2007).

A proposta de PNE da sociedade brasileira, formulada em 1997, tinha por objetivo expandir os mecanismos de participação política, controle social e autonomia dos sistemas de ensino, articulados com a redefinição do papel do poder público no financiamento educacional. Todavia, o Poder Executivo elaborou uma contraproposta de PNE, conhecida como o PNE – MEC/INEP, cujo fundamento era a consolidação dos ideais de “quase mercado” na educação, em especial com a articulação dos interesses produtivos na estrutura educacional e a valorização das parcerias público-privadas na resolução dos problemas financeiros existentes na escola pública (CONED, 1997; BRASIL, 1998).

A luta política travada em torno das propostas apresentadas ao Congresso Nacional foi sistematizada no Substitutivo Nelson Marchezan, que representou avanços no que se refere ao controle e à gestão eficiente dos recursos públicos, mas também retrocessos, como a diminuição dos investimentos de 10% para 7% do PIB (BRASIL, 2000a).

Ressalte-se que a aprovação do PNE por meio da Lei n. 10.172, de 09 de Janeiro de 2001, reúne as negociações possíveis naquele contexto histórico, marcado pela forte aliança de centro-direita na condução política do país. O elemento determinante que materializa a tendência privatizante do PNE aprovado diz respeito aos vetos concernentes ao financiamento da educação, realizados pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo possível perceber, após

este ato arbitrário, a proeminência dos interesses corporativos empresariais, em detrimento do fortalecimento da educação pública como direito social (BRASIL, 2000b; SILVA, 2007).

Os vetos inibiram a intensificação e o aprofundamento das discussões referentes à constituição de um efetivo sistema público articulado de educação no Brasil, em que constassem as finalidades, os objetivos e a definição das responsabilidades financeiras das esferas governamentais, construídos em consenso com os diversos segmentos da sociedade brasileira. Alguns vetos foram emblemáticos no que se refere à desconstrução de um projeto detalhado de regulamentação das responsabilidades administrativas e financeiras das esferas governamentais, bem como às possibilidades de aprofundamento dos debates concernentes à definição de princípios de qualidade e de constituição de um efetivo sistema nacional de educação.

A partir de 2003, o governo de Lula da Silva assume a condução política do país, tendo por base uma ampla composição e aliança política, que envolveu a conservadora oligarquia rural, os setores urbanos industriais e os sindicatos. Destaca-se que esta ampla aliança de centro esquerda representou significativas contradições no processo de condução política, em especial pela dificuldade de satisfazer aos interesses econômicos dos diversos segmentos do empresariado. O governo, logo no início, teve que assumir o compromisso de manter os fundamentos macroeconômicos e, ao mesmo tempo, negociar com os movimentos sociais e com os sindicatos, tendo em vista avançar no crescimento do país, na distribuição de renda e na inclusão social.

Assim, no governo de Lula da Silva (2003-2010) verificam-se disputas internas representativas da elasticidade política da aliança constituída por este governo. Diante disto, o governo Lula não intensifica a pressão sobre o Congresso Nacional para a regulamentação do regime de colaboração e, muito menos, recupera o PNE como documento jurídico principal concernente ao planejamento educacional brasileiro, às ações que representam a continuidade das políticas educacionais destinadas à descentralização das responsabilidades e atribuições de compromissos aos Municípios, sem a respectiva consolidação de maior aporte técnico e financeiro da União³.

De modo geral, o governo Lula da Silva (2003-2010) caracteriza-se pela retomada do crescimento econômico, motivado pelo investimento produtivo e distribuição de crédito, bem como pela relativa recuperação da estrutura burocrática estatal e reforço de políticas sociais com caráter compensatório. Nesta perspectiva, a universalização da educação pretendia diminuir as desigualdades

³ Durante toda a sua gestão, o governo Lula não retirou os vetos ao PNE (2001-2010) estabelecidos pelo governo FHC.

regionais e locais, visando maior equalização dos resultados. Para tanto, adota-se uma visão sistêmica, centrada em metas aferidas por provas, testes e índices. Tais diretrizes foram assumidas com o objetivo de disponibilizar recursos para os grupos considerados mais vulneráveis ou desprivilegiados da sociedade brasileira. As políticas educacionais passaram a articular-se com o foco no desenvolvimento econômico, na inclusão social e na possível empregabilidade da população. Assim, várias leis e programas foram sendo implementados mediante reformas na educação, explicitando a opção pelas ações compensatórias e pela chamada equidade, mediante uma visão pragmática da racionalização e eficiência do uso dos recursos públicos.

AS ATUAIS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NOS SISTEMAS PÚBLICOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DO PDE-PAR

Dentre as ações implantadas pelo Governo Lula (2003-2010), destacam-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), uma vez que introduzem um novo paradigma de planejamento para os sistemas municipais de educação. O PDE e o PAR referem-se a um Plano educacional lançado, em 2007, pelo governo Lula da Silva, visando articular o conjunto das ações do MEC e, ao mesmo tempo disponibilizar, para os estados, municípios e Distrito Federal, instrumentos de avaliação e de implementação de políticas voltados à melhoria da qualidade da educação básica pública⁴.

Saviani esclarece as condições para o lançamento do PDE;

Apresentado ao país em 15 de março de 2007, o assim chamado Plano de Desenvolvimento da Educação foi lançado oficialmente em 24 de abril, simultaneamente à promulgação do Decreto n. 6.094, dispondo sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Este é, com efeito, o carro-chefe do Plano. No entanto, a composição global do PDE agregou outras 29 ações do MEC. Na verdade, o denominado PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC. Ao que parece, na circunstância do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, cada ministério teria que indicar as ações que se enquadrariam no referido Programa. O MEC aproveitou, então, o ensejo e lançou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a ele atrelou as diversas ações que já se encontravam na pauta do Ministério, ajustando e atualizando algumas delas (SAVIANI, 2007, p.1233).

⁴ Para maiores informações concernentes ao PDE e PAR, consultar: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 01 de ago. 2013.

Segundo Saviani (2007), o PDE constitui-se como um plano de ações completamente distanciado das discussões e análises realizadas pelo PNE (2001-2011). Para o autor, o PDE não se constitui como um plano em sentido pleno, mas como um conjunto de ações que **teoricamente** teriam relações com os diagnósticos e estratégias do PNE. O autor chama a atenção para o termo teoricamente porque, efetivamente, o PDE não partiu de diagnósticos, diretrizes e objetivos constitutivos do PNE, mas compôs-se de “ações que não se articula[ram] organicamente com este” (SAVIANI, 2007, p. 1239).

Um aspecto que merece destaque no processo de análise do PDE refere-se ao grupo econômico que sustentou politicamente este Plano. Ele foi lançado, simultaneamente, com a promulgação do Decreto nº 6.094, de 24 de Abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O nome do Plano de Metas vincula o projeto governamental ao grupo de empresários responsáveis pela organização do movimento Compromisso Todos pela Educação⁵. Esta ação do governo Lula demarca a forte inclinação do governo em relação ao projeto educacional defendido pelos empresários, em detrimento das negociações com os movimentos sociais, sindicatos e educadores.

Saviani destaca que o PNE (2001-2010) aproximava-se mais de um plano educacional, comparado com o PDE, porque continha um caráter mais orgânico e pressupunha a possibilidade de maior sistematização do regime de colaboração, bem como contava com maior legitimidade política, por originar-se de discussões realizadas no Congresso Nacional, além de vincular receitas orçamentárias e definir, com maior clareza, as responsabilidades das esferas governamentais. Em contrapartida, o PDE contém um caráter mais técnico e pragmático, tendo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como principal parâmetro de qualidade. Saliente-se que o PDE contém a definição técnica das avaliações em larga escala e do desempenho individual como as principais referências para a definição de critérios de qualidade e formulação das políticas educacionais.

Os programas propostos pelo PDE são organizados em quatro eixos: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Em relação à educação básica, o PDE propôs: formação de professores e piso salarial nacional; financiamento mediante salário-educação e Fundeb; avaliação e responsabilização articulada entre avaliação, financiamento e gestão; planejamento e gestão educacional.

De acordo com o MEC, o Plano de Metas Compromisso Todos pela

⁵ Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar-DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros (SAVIANI, 2007).

Educação pretende constituir um “**novo regime de colaboração**, que busca **concertar a atuação dos entes federados** sem lhes ferir a autonomia envolvendo, primordialmente, a decisão política, a ação técnica e o atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais” (BRASIL, 2011a, p. 2) (Grifos nossos). Os estados, os municípios e o Distrito Federal, ao aderirem ao Plano de Metas, são obrigados a elaborar o PAR⁶ (BRASIL, 2011b).

Assim, a partir do Decreto nº 6.094/2007⁷, as ações de assistência técnica e financeira mediante apoio suplementar e “voluntário” do MEC passaram a ocorrer através da adesão ao Plano de Metas e elaboração do PAR. O PAR efetiva-se como termo de convênio ou de cooperação entre o MEC e o município, para que possa receber recursos adicionais. Na ótica do governo, inaugurou-se, portanto, um “**novo regime de colaboração**” entre os entes federados que vem possibilitando, em tese, maior aporte de recursos técnicos e financeiros. Portanto, conseguir maiores recursos implica assumir uma “nova postura” de administração nos sistemas municipais de educação e, também, da atitude de cada município para buscar recursos, individualmente, segundo sua capacidade de gestão, de planejamento e levantamento das prioridades educacionais e de cumprir metas exigidas pelo PDE. Criou-se uma dupla focalização na política educacional: a primeira, em que os municípios deverão ser capazes de obter, individualmente, recursos adicionais e a segunda, em que o enfoque deve ser a priorização de determinadas ações, em detrimento das demais demandas educacionais.

De acordo com o Decreto nº 6.094/2007, as ações de assistência técnica ou financeira permitirão a implementação das 28 diretrizes e o cumprimento das metas do Ideb pelos municípios. O apoio técnico do MEC é orientado a partir dos eixos de ação para a gestão e planejamento dos sistemas municipais de educação, que são: I - gestão educacional; II - formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; III - recursos pedagógicos; IV - infraestrutura física (BRASIL, 2007b). O Município, ao aderir ao Termo de Adesão ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, compromete-se a realizar ações para cumprir as vinte e oito diretrizes estabelecidas pelo MEC.

Para a elaboração do PAR 2011-2014, o MEC disponibilizou um guia “prático” de ações que deverão ser seguidas pelos municípios para a realização

⁶ De acordo com o Decreto nº 6094/2007, em seu Artigo 9º, o PAR é “o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007b).

⁷ De acordo com o Decreto nº. 6094/2007, no Art. 1º o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a **conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração das famílias e da comunidade**, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007b). (Grifos nossos).

do diagnóstico da realidade local, a partir da análise dos fatores estruturados em: **Gestão Educacional** – composta de 5 áreas e 28 indicadores; **Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar** – composta de 5 áreas e 17 indicadores; **Práticas Pedagógicas e Avaliação** – composta por 3 áreas e 15 Indicadores; **Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos** – composta por 4 áreas e 22 indicadores. A partir da realização do diagnóstico, o município elabora o PAR, identificando as medidas consideradas “mais apropriadas e prioritárias” para a gestão e planejamento dos sistemas municipais de educação.

O PAR é considerado, pelo MEC, como um instrumento eficaz de planejamento e gestão, em que os sistemas municipais de educação explicitam suas prioridades, ações, cronogramas de execução e responsabilidades, de forma considerada transparente, e demonstra sua capacidade de “otimização nos gastos dos recursos públicos”. O MEC também criou descritores de desempenho (82 indicadores), que deverão ser seguidos para a realização do diagnóstico, a fim de que os municípios possam ter recursos adicionais e assistência técnica para serem utilizados na gestão pedagógica, administrativa e financeira dos sistemas municipais de educação.

Algumas pesquisas realizadas sobre o processo de implementação do PAR nos municípios brasileiros revelam que houve vários problemas no processo de operacionalização do Plano. A pesquisa intitulada **Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR**⁸ demonstra alguns avanços concernentes à possibilidade de realização de diagnósticos educacionais na esfera municipal, mas também sérios limites nos aspectos relativos à operacionalização dos acordos estabelecidos entre o MEC e os municípios.

Em relação aos avanços identificados na implantação do PAR, em alguns municípios, ainda que de forma isolada, foi possível identificar uma maior direção conceitual e metodológica para o planejamento educacional, por intermédio do instrumento de diagnóstico do PAR. Segundo Fonseca (2012, p. 67-70),

ainda que tais avanços se constituam como experiências isoladas em alguns municípios, já se pode vislumbrar a concretização de um dos principais propósitos do PAR, qual seja, dar concretude à organização sistêmica, por meio da interligação orgânica das ações. [...] O PAR, ainda que não tenha originado um aporte significativo de verbas novas para prover a educação municipal, propiciou o repensar da educação básica, da Educação Infantil e do Ensino Fundamental em suas redes ou sistemas, produzindo diagnósticos que foram tomados como base para o planejamento de metas e ações voltadas para a melhoria dos índices do IDEB.

⁸ Pesquisa coordenada pelas Profsª Marília Fonseca – UnB e Eliza Bartolozzi Ferreira (UFES), executada no período de 2009-2011, em que participaram da investigação professores e alunos das universidades: UnB, UFES, UFV, Unimontes, UFBA, UCDB, UFMS, UEMS e UEMA.

Além do ineditismo de se ter a parceria do MEC no planejamento das ações para a melhoria da educação municipal, a oportunidade de um mapeamento geral (ainda que inicial, porque feito muito rapidamente).

Ressalte-se que os avanços são permeados por contradições, que apontam os limites concernentes ao apoio técnico oferecido aos municípios. Alguns municípios queixam-se da quantidade limitada de técnicos do MEC para orientar o processo de diagnóstico e implantação das etapas constituídas no PAR, bem como da pressa e da objetividade dos técnicos do Ministério na forma de condução das orientações prestadas, cujo sentido primordial é alcançar bons resultados educacionais, materializados na ampliação das notas do Ideb.

Segundo Fonseca (2012, p. 68),

um fator apontado positivamente na execução do PAR refere-se à aproximação do Ministério da Educação com as secretarias municipais de Educação, o que possibilitou maior interação entre os entes federativos. Todavia, percebeu-se a existência de formas diferenciadas de tratamento do MEC. Enquanto alguns municípios foram selecionados para receber a visita e assistência técnica do MEC, o que contribuiu para a compreensão e aceitação do PAR e de seus objetivos por parte dos gestores municipais, outros municípios não foram contemplados com essa assistência ou pouco apoio receberam [...].

Todavia, a maior parte dos resultados da pesquisa demonstra sérias limitações estruturais e técnicas para operacionalizar o processo de diagnóstico e realização das ações nos municípios. Para Fonseca (2012, p. 66),

constatou-se, entre outros fatores, a **insuaficiência** e o **despreparo de pessoas para as secretarias e outras funções**, **carência de recursos financeiros e materiais** e **falta de infraestrutura física** para prover satisfatoriamente o aparato administrativo para o apoio técnico necessário à criação e execução de programas e ações em todas as áreas. Além disso, pode-se destacar a **pouca interlocução entre as escolas e as secretarias de Educação** e entre as prefeituras e universidades e demais instituições capazes de oferecer consultorias e apoio técnico aos municípios [...].

A falta de articulação entre os diversos agentes revela que o projeto educacional não foi articulado pelo conjunto da sociedade, mas uma indução do governo federal. O trecho abaixo confirma essa percepção:

O que ficou patente nos depoimentos das secretárias e de equipes técnicas das secretarias foi o argumento de que a não realização de um bom diagnóstico em alguns municípios derivou da pressa com que o Plano chegou às secretarias e da urgência para o início do processo. A pressa com que tinham que elaborar o documento diagnóstico, por um lado, e, por outro, pelo quadro insuficiente de técnicos contratados pelo MEC para a prestação de assistência aos municípios levou a situações ainda mais complexas como a de um município que recorreu à

assistência de uma consultoria contratada pela secretaria de Educação do estado. Mesmo em municípios onde supostamente se teria feito um bom diagnóstico, a fase de elaboração, que previa a participação da comunidade escolar e da sociedade local, ficou a desejar em virtude do açoitamento para cumprir prazos. As secretárias de Educação afirmaram que, embora tenha sido aberto um canal de participação, o diagnóstico realizado e a elaboração do PAR não refletiram a realidade da rede municipal de ensino, o que causou prejuízos durante a fase inicial de implantação do PAR (FONSECA, 2012, p. 69).

Esses limites confirmam que a efetiva consolidação de um regime de colaboração pressupõe a transferência de um aporte financeiro mínimo para os municípios constituírem a infraestrutura necessária para a realização do diagnóstico e realização das ações definidas pelo PAR, bem como a formulação de instrumentos avaliativos capazes de aferir as peculiaridades culturais e econômicas da região, pois estes aspectos incidem na constituição de respostas e ações diversificadas para os problemas educacionais locais. A forma como este paradigma colaborativo foi constituído mantém o município em uma condição de submissão às normas definidas pela União e corrobora a histórica visão restritiva do município como agente político capaz de induzir e formular políticas públicas.

A ausência de uma aliança entre os entes federados e as esferas governamentais em torno de um projeto educativo comum, consensuado entre os diversos segmentos da sociedade, resulta em um modelo de planejamento educacional distante da realidade dos municípios e com características autoritárias.

Nesta perspectiva, Ferreira (2012, p. 57) salienta que

em nossas investigações, observamos que o instrumento do PAR apresenta limitações estruturais na sua execução em grande parte dos municípios mostrados. Muitas equipes do sistema municipal da educação, convocadas para elaborar o PAR, apresentaram dificuldades no diagnóstico de seus problemas, levando a perceber que a complexidade e abrangência das questões educacionais, dispostas no instrumento do PAR, dificultaram a identificação dos problemas. Geralmente, a divisão do trabalho presente no sistema e na escola fragmenta a formulação e a execução das ações planejadas. Ao mesmo tempo, as informações sobre o PAR ficam centradas na figura do dirigente da secretaria de educação, e a equipe local somente toma conhecimento sobre a política no momento de sua execução.

O PAR materializa um paradigma conservador de planejamento educacional, pois o fundamento principal do Plano encontra-se no predomínio de uma concepção tecnicista de planejamento. Este fundamento teórico sustenta a tese de que a técnica, por si, possui legitimidade suficiente e conseguirá impor-se independentemente do consenso político entre os agentes sociais. Esta característica tem respaldo na história do planejamento no Brasil, em que diversos planos foram definidos pela tecnocracia estatal sem a consulta ou a

definição de acordos com as demais esferas governamentais. Na prática, a União define os critérios e as normas e os Estados e Municípios obedecem às regras estabelecidas, em troca de recursos financeiros adicionais (FERREIRA, 2012).

O MEC, no governo Lula da Silva (2003-2010), ao definir os pressupostos do PDE e do PAR, com a intenção de constituir um regime de colaboração, reproduziu o mesmo sentido conservador ao consultar, apenas, o grupo de empresários reunidos no movimento Compromisso Todos pela Educação, para formular o projeto. Ou seja: sustentou a teoria de que o projeto educativo deste grupo fosse suficiente para abarcar o restante dos segmentos sociais e realizar as mudanças necessárias para a educação. Na prática, este Projeto encontrou diversas barreiras para se concretizar, pois um efetivo regime de colaboração, com a definição das respectivas responsabilidades administrativas e financeiras não se sustenta, do ponto de vista político, sem uma ampla aliança e um projeto educativo exaustivamente discutido e debatido pelos diversos grupos sociais.

Ressalte-se que parte significativa dos movimentos sociais e educadores acreditavam na retomada do protagonismo do PNE (2001-2010), como referência para a formulação das políticas educacionais. O PNE poderia ter sido recuperado e suas metas realizadas, no sentido de ampliar a experiência coletiva de discutir os problemas educacionais e efetivar os discursos em ações políticas, mas a opção política do governo Lula da Silva foi constituir novos parâmetros educacionais, apoiados pelo Projeto meritocrático defendido pelos empresários. O Ideb, tomado como principal parâmetro para a avaliação da qualidade da educação, demonstra que a essência do Projeto está no desempenho individual e na competição entre os agentes. Evidentemente, um efetivo regime de colaboração, em que os diversos interesses econômicos e políticos devem se entrelaçar, não se sustenta sobre bases em que apenas determinado grupo propõe e direciona a concepção de educação predominante para o conjunto da sociedade.

Evidentemente, todo processo de planejamento contém a tentativa política de privilegiar determinados grupos para consolidar uma visão de sociedade. O PAR, ao priorizar a racionalidade técnica como elemento articulador do projeto educativo, não consegue operacionalizar seus objetivos a contento porque não possui as condições estruturais e políticas para se efetivar. Tal situação expõe a ausência de um debate político consistente, na sociedade brasileira, concernente à perspectiva de educação, de sociedade e de planejamento que sustenta a organização do sistema educacional brasileiro. A ausência de infraestrutura, de condições técnicas, de aporte financeiro etc. nos municípios manifesta a concepção de educação como serviço, defendida pelos grupos que sustentam teoricamente este Projeto, a saber, a desconcentração de tarefas e a aposta na marginalidade dos municípios como esferas governamentais ativas e

capazes de formular políticas educacionais.

O projeto meritocrático defendido pelos empresários não possibilita a abertura de discussões profundas relativas à redefinição do papel e das atribuições do estado, distribuído entre os níveis governamentais, no provimento da educação pública e gratuita. O predomínio do empresariado, na formulação e consolidação de um projeto educativo, adotado pelo governo Lula da Silva e mantido no atual governo (de Dilma Rousseff), impede maiores discussões concernentes à distribuição das responsabilidades financeiras e técnicas das esferas governamentais.

A restrição dos debates sobre uma melhor distribuição das responsabilidades financeiras relativas às esferas governamentais implica recuperar a discussão do papel do Estado na manutenção e desenvolvimento da educação como direito social e, evidentemente, não interessa aos objetivos competitivos do empresariado, que aposta na concepção de educação como serviço. Assim, recuperar as contradições e os limites de operacionalização do PAR contribui para retomarmos as discussões que dizem respeito à definição de uma ampla aliança no tocante a um projeto educativo mais abrangente e, principalmente, no sentido de definir, com maior precisão, o papel do Estado como instituição capaz de garantir a educação pública como direito para todos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. MEC. INEP. Plano Nacional de Educação. Brasília, 1998.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Plano Nacional de Educação. Substitutivo do Relator, Deputado Federal Nelson Marchezan, Brasília, 2000a.
- BRASIL. Plano Nacional de Educação. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 - Brasília: Editora Plano, 2000b.
- _____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril, 2007b.
- _____. LDB. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 5ª edição, 2010.
- _____. MEC. Plano de Ações Articuladas - PAR 2011-2014: guia prático de ações. Brasília, novembro de 2011a.
- _____. MEC. Orientações para elaboração do plano de ações articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014). Versão Preliminar. Brasília, Setembro 2011b.
- BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial, out. 2005.
- CONED. Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte. II CONED, 1997.
- CUNHA, Maria Couto; COSTA, Jean Mário Araújo; ARAÚJO, Rosemeire Baraúna Meira. O Plano de Ações Articuladas: percepções e expectativas da educação municipal. *Série Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB – Campo Grande, MS, n° 34, p. 93-110, jul./dez. 2012.*
- FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Planejamento educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas. *Série Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB – Campo Grande, MS, n° 34, p. 45-59, jul./dez. 2012.*
- FONSECA, Marília; ALBUQUERQUE, Severino Vilar. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. *Série Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB – Campo Grande, MS, n° 34, p. 61-74, jul./dez. 2012.*
- SAVIANI, Demerval. *Educação Brasileira: estrutura e sistema*. 8ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 1231-55, out. 2007.

SEIXAS, Ana Maria. Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação social. In: STOER, Stephen R., CORTESÃO, Luiza; CORREIA, José A. (Orgs.). *Transnacionalização da educação: da crise da “educação” à educação da crise*. Porto: Afrontamento, 2001.

SILVA, Luís Gustavo A. Plano Nacional de Educação: uma avaliação das diferentes concepções de gestão educacional em disputa. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 13, n. 25, p. 253-270, jul./dez. 2007.

TAVARES, Taís Moura. Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões. *Educar*, Curitiba, n. 22, p. 241-526, 2003.

LUÍS GUSTAVO ALEXANDRE DA SILVA é Doutor em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e professor na Faculdade de Educação desta mesma universidade onde atua também como pesquisador. E-mail: luisgas1@yahoo.com.br

SUELY FERREIRA é Doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG), instituição em que atua como docente e pesquisadora. E-mail: suelyferreira13@gmail.com

JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA é Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo, instituição em que também realizou estágio de pós-doutorado. Docente e pesquisador da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás e é bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: joao.jferreira@gmail.com

Recebido em agosto de 2013
Aprovado em novembro de 2013