O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: ENTRE A POLÍTICA DE ESTADO E A DEMANDA SOCIAL

Marília Fonseca (Universidade de Brasília) mariliasfonseca@gmail.com

RESUMO: O presente texto analisa o processo de planejamento da educação no Brasil a partir das últimas décadas do Século XX. Examina como os diferentes estilos políticos adotados pelos governos deram o tom das suas relações com a sociedade e como orientaram a construção dos planos educacionais. Como instrumento do Estado, o processo de planejamento seguiu um caminho mais ou menos autoritário e adotou diferentes formatos, que, por sua vez, demarcaram as funções políticas, econômicas e sociais do país. O texto reflete, ainda, sobre a atual proposta do MEC de fortalecer o regime de colaboração entre os entes federados por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), comprometendo-se em assisti-los técnica e financeiramente na execução de seus planos municipais.

Palavras-chave: Planejamento educacional. Planos de Estado e educação. Educação básica.

INTRODUÇÃO

O presente texto examina o processo de planejar a educação no Brasil, buscando examinar – como e em que grau – os planos atenderam aos desígnios do governo ou se atenderam às demandas da sociedade civil. Como guia para a análise, leva-se em conta a ambivalência do planejamento, ao mesmo tempo um instrumento técnico e político. É técnico enquanto modo racional de definir ações prioritárias e os meios para o seu alcance. Sendo uma prerrogativa do Estado, traz em si a direção político-ideológica de cada gestão governamental. Em algumas fases mais autoritárias, o plano educacional adotou feição prescritiva, ao limitar-se a adequar suas metas às necessidades econômicas de uma determinada gestão governamental. Em outras fases, especialmente quando a mobilização da sociedade civil ganhou espaço, foi possível discutir o plano à luz de propósitos mais valorativos e que davam novo tom à qualidade educacional: preparar o indivíduo para gozar plenamente os seus direitos políticos; para compreender e ter acesso às diferentes manifestações da cultura humana; para atuar profissionalmente munido de conteúdos éticos e da consciência de sua capacidade transformadora.

A análise parte do pressuposto de que as metas fixadas em um plano de governo nem sempre se sustentam em sua trajetória – temporal e espacial. Devido à própria natureza do planejamento, sua execução é afetada por ocorrências conjunturais imprevisíveis, oriundas da economia e do mercado de trabalho externo e interno. Ocorre, também, a interferência de facções organizadas da sociedade civil, que aglutinam capacidade de reivindicação; a influência de grupos sociais que agem junto ao Estado como formadores de opinião por força de sua robustez econômica e política. Não obstante, o Estado pode fazer valer a sua pretensão, pelo menos em boa parte. Para isto, conta com o seu poder de convencimento, seja pelo diálogo democrático, seja pelo viés autocrático. Em ambos os casos, o Estado conta, ainda, com expressivo poder de negociação calcado em sua capacidade de financiamento (FONSECA, 2009).

Em meados do Século XX, o planejamento surgiu na América Latina como meio de superar as crises geradas no período pós Segunda Guerra. A região foi afetada pelos eventos mundiais e, também, por demandas internas que sobrecarregavam a capacidade de atendimento do Estado. O governo Vargas, no período conhecido como Estado Novo (1937-1945), realizou tentativas de planificação, porém, mais do que planejar as bases políticas e sociais, formulou instrumentos técnicos que se limitavam a organizar o processo orçamentário e a fixar as metas para a consecução das prioridades para gerar um *Brasil Grande* e incluir o Brasil na arena de competição internacional. A intenção era criar um parque industrial pesado e moderno como base para a consolidação de um *Brasil Grande.* O processo de planejamento só iria ganhar consistência no final dos anos 1950, quando entidades regionais das Nações Unidas para a América Latina (OEA, CEPAL) incentivaram o planejamento estatal com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento da região, inclusive, como pré-requisito para que os governos tivessem acesso aos créditos de organismos financeiros internacionais.

OS PLANOS EDUCACIONAIS NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX: ENTRE O DETERMINISMO ECONÕMICO E A VISÃO SOCIAL DOS EDUCADORES BRASILEIROS

O planejamento ganhou alento no final nos anos 1950, na gestão do presidente Kubitschek, eleito para o período 1956-1961. O governo lançou o *Programa de Metas,* que deu suporte à nova linha desenvolvimentista adotada pelo governo. No campo educacional,

as reuniões interamericanas de ministros da educação, convocadas pela Organização dos Estados Americanos (OEA), propuseram uma agenda educacional para a América Latina, estabelecendo metas e recomendando que os países incorporassem a educação aos seus planos econômicos. A visão econômica alimentou a agenda educacional pela emergência da doutrina do Capital Humano, segundo a qual o desenvolvimento dos recursos humanos pelo sistema educacional é um requisito essencial para o crescimento econômico dos países. A educação deveria, portanto, produzir competências técnicas para o emprego, de forma a agregar valor aos recursos humanos no mercado. No planejamento, erigiu-se o modelo conhecido como *enfoque mão de obra* (*man power approach*), que consistia em determinar as metas de um plano de educação com base na demanda do mercado de trabalho, especialmente quanto ao perfil e ao quantitativo de trabalhadores (FONSECA, op. cit.).

A agenda educacional foi incorporada ao Plano de Metas com o propósito de capacitar o pessoal técnico para a implantação das indústrias de base, que dariam a sustentação para o estilo de desenvolvimento pretendido pelo governo. O período que abarcou os governos democráticos de Kubitschek e do seu sucessor Goulart (1956 a 1963) foi profícuo para a mobilização dos educadores, que voltaram a debater as suas ideias em fóruns nacionais. Não âmbito da sociedade civil, os debates concentravam-se nos compromissos assumidos nas conferências internacionais, notadamente as que foram realizadas em Punta del Leste e Santiago do Chile, em 1961 e 1962. Os membros do Conselho Nacional de Educação criticavam a vinculação educação-economia e a inadequação das metas internacionais às condições socioeconômicas de cada país. Pela sua intervenção, as metas fixadas nos primeiros planos de educação foram readaptadas à realidade brasileira. Os educadores imprimiram um sentido humanista ao plano, afirmando que a educação não seria um bem meramente acessório à economia, mas uma condição *sine qua non* para que o brasileiro pudesse exercer seu poder econômico, seus direitos políticos e sociais (BRASIL/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1963). O plano não foi executado em virtude da destituição do presidente em exercício e da instauração do regime militar em 1964.

Os militares tinham uma visão diferente a respeito do desenvolvimento. Os planos de governo centravam-se no crescimento econômico e, em certo grau, resgataram a proposta do *Brasil Potência*, tal como fora concebida por Vargas. Os planos de educação passaram a compor os planos nacionais de desenvolvimento, cuja elaboração incorporou diretrizes dos acordos técnicos e financeiros firmados com a Agência para o Desenvolvimento Internacional

(USAID), apensa ao Programa Aliança para o Progresso, criado pelo governo Kennedy e que visava à cooperação técnica e financeira com os países latino-americanos.

A gestão educacional passou a ser orientada pelo Decreto governamental n. 200/1967, com o intuito de empreender uma reforma administrativa em todo o serviço público brasileiro. A justificativa era estabelecer as bases da segurança nacional em todo o território brasileiro. O sistema educacional foi objeto de reformas para atender ao crescente apelo social por expansão de vagas e, também, às exigências impostas pelo próprio desenvolvimento do país. Como consequência, ocorreu a ampliação significativa da oferta de educação pública em todos os níveis e o ensino fundamental foi ampliado para oito anos. No plano ideológico, a Usaid representou um papel nuclear no processo de planejamento, participando ativamente da reforma da educação superior e da educação básica. As mudanças mais qualitativas deram-se pela institucionalização da profissionalização obrigatória em todo o ensino médio público. A inspiração provinha das formulações do Capital Humano e do Enfoque de Mão de Obra, cuja meta era preparar os jovens para o ingresso imediato no mercado de trabalho. Os cursos de conteúdo geral passaram a ser ministrados por instituições privadas, em atendimento às classes médias e altas, que almejavam o ingresso dos filhos no ensino superior.

PLANEJAMENTO EM AMBIÊNCIA DEMOCRÁTICA: DE VOLTA AO PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL

Recuperado o regime democrático, em 1984, a mobilização social fortaleceu-se pela ação de fóruns científicos e acadêmicos, como a Associação Nacional de Pesquisa em Educação e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, entre outros. O III Plano Setorial do MEC para o período 1980-1985 (BRASIL/MEC,1980) espelhou a aura democrática que marcou o final do governo militar. Sua elaboração deu-se por um processo de planejamento participativo, congregando entidades acadêmicas e representativas do setor educacional, além de pessoal técnico das administrações estaduais e municipais. Nesse período, o Brasil sofreu uma aguda crise econômica decorrente do aumento da inflação e da dívida externa, da redução do poder de compra da população e, enfim, da quase falência do Estado. A proposta participativa de planejamento foi descartada com menos de um ano de execução. Dessa forma, a política de crescimento econômico, expressa nos planos de desenvolvimento dos militares, foi substituída por uma política pragmática. Os planos de

governo, em geral, centravam-se nas estratégias para a estabilização econômica e financeira. O Brasil recorreu ao apoio financeiro do Fundo Monetário Internacional e acatou as restrições econômicas e sociais impostas pelo Fundo.

A agenda da educação básica sofreu influência direta da cooperação com o Banco Mundial. De acordo com o estudo de Fonseca (2013), a cooperação se fez por meio de uma série de acordos com o MEC para o financiamento da educação básica. As diretrizes políticas fixadas pelo Banco passaram a compor os planos educacionais, entre elas, citam-se: o atendimento especial às periferias urbanas e zonas rurais mediante um ciclo de educação inicial e preparação para o trabalho antecipado; a preparação de planejadores e gestores da educação nos níveis federal, estadual e municipal, adequando os processos gerenciais e organizacionais; a definição de novas fontes de financiamento estaduais, municipais e federais, além da elaboração de estudos sobre custo aluno, avaliações de impacto, capacitação técnico-pedagógica e gerencial de profissionais da educação (BRASIL/MEC, 1986).

Na década de 1990, ocorreu a crise política motivada pela destituição do presidente Collor de Mello e sua substituição por um governo transitório. Consoante à feição mais democrática do novo governo, o Ministério da Educação conclamou a participação geral em torno do "Acordo Nacional de Educação", que se configurava como um pacto com a sociedade civil para construir uma educação de qualidade. Ao mesmo tempo, a Conferência Internacional de Jomtien, realizada em 1990 na Tailândia, sob a coordenação de organismos internacionais, entre elas, a Unesco, o Pnud, o Unicef e o Banco Mundial, resultou na *Declaração Mundial de Educação para Todos*, a qual passou a orientar as políticas educativas. Entre as recomendações seguidas, deu-se prioridade ao desenvolvimento da educação fundamental e à implantação de um amplo sistema de avaliação externa da educação básica, com a finalidade de aferir a aprendizagem dos estudantes do ensino básico e superior (BRASIL/MEC, 1993).

Nesse período, a mobilização social renovou seu ânimo pelo ressurgimento de associações científicas e educacionais, dentre elas, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE) e o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES). A mobilização centrava-se na aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE/2001). A ocasião foi propícia para o seu

movimento, especialmente pelo fato de participarem ativamente em fóruns nacionais dedicados à construção do futuro Plano Nacional de Educação (PNE), considerado como o *plano dos educadores*. O texto base do Plano incorporou propostas oriundas dos congressos nacionais de educação (CONEDs), assim como outras surgidas no debate legislativo com a participação de diferentes entidades civis. Os educadores lograram algumas conquistas, inclusive, abrindo oportunidade para a construção autônoma de planos estaduais e municipais de educação. Desde a sua aprovação em 2001, o PNE recebeu reiteradas críticas dessas mesmas entidades quanto ao seu real alcance para o desenvolvimento da educação. Argumentava-se que o documento final reduziu-se a um elenco de diretrizes, objetivos e metas que não supriam as exigências políticas e filosóficas de um plano nacional de educação, tal como concebido pelos educadores. Além disso, criticavam a desatenção dos governos que se seguiram quanto à execução das metas fixadas no Plano.

O PLANEJAMENTO ANTE AS TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS NO FINAL DO SÉCULO XX

De modo geral, as transformações no mundo contemporâneo estão associadas aos avanços tecnológicos decorrentes da reestruturação do sistema de produção e desenvolvimento capitalista e que integram a chamada Terceira Revolução Tecnológica ou Revolução Informacional (ARRIGHI, 2001; CHESNAIS, 1996, LOJKINE, 1995). A educação foi levada a adotar uma perspectiva de ampliação de valor do *capital econômico*. Tal visão alimentava ainda o debate sobre a Teoria do Capital Humano, que orientou a educação brasileira nos anos 1960, no sentido de produzir competências e técnicas que assegurem e agreguem valor aos recursos humanos no mercado.

No início da década, o planejamento já assumia importância decisiva na organização das ações do Estado brasileiro, em virtude do disposto na Constituição aprovada em 1988, que recomendava a elaboração de um Plano Plurianual (PPA) para cada gestão governamental. Como informam Fonseca e Ferreira (2011), foram criados três novos instrumentos para orientar a gestão: a Lei do Plano Plurianual (PPA), dispondo sobre a elaboração de um plano de governo; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); a Lei Orçamentária Anual (LOA). Sob tais dispositivos, foram consolidados o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento das Empresas Estatais. Os primeiros planos plurianuais, especialmente na gestão de Collor de Mello e Itamar Franco, não foram devidamente concretizados em ações.

Os governos assumiram o enfrentamento da crise econômica e inflacionária que afligia o país desde a década de 1980.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para dois mandatos consecutivos (1995-2002), o governo elaborou seu Plano de Estado (Avança Brasil), e, apenso a ele, o Programa Nacional de Desestatização e Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL/MARE, 1995). O plano estimulava a concessão de serviços públicos à iniciativa privada e a transferência de atividades de responsabilidade do Estado para a iniciativa privada. Uma das ações prioritárias foi a descentralização, pela qual foram transferidas funções da burocracia central para estados e municípios e para as denominadas *organizações sociais*, configuradas como entidades de direito privado, públicas, não estatais. Tais organizações atenderiam a serviços como saúde e educação, considerados direitos fundamentais, sem fins lucrativos, mas não exclusivos do Estado. Com essa alternativa, o Estado deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, garantindo para si a definição e o controle das decisões estratégicas**.**

O planejamento estratégico, em sua modalidade gerencial, foi o instrumento escolhido para organizar as ações de forma racional e descentralizada. Foram estabelecidas medidas controladoras, entre as quais a Lei de Responsabilidade Fiscal e as restrições orçamentárias dela decorrentes.

A educação foi impelida a executar reformas capazes de modificar finalidades, valores e práticas educativas. O Plano Nacional de Educação (PNE/2001) perdeu força no âmbito do Ministério da Educação, cuja atenção voltou-se para a proposta estratégica do MEC. A intenção declarada era "não considerar a escola fundamental como um direito obtido por meio de um serviço público prestado de forma burocrática, mas como dever da família, da sociedade e da comunidade" (BRASIL/MEC, 1995, p. 16). A gestão educacional – e, nela, especificamente a gestão escolar – passou a orientar-se pelo modo gerencial, que foi, sem dúvida, uma estratégia para levar as instituições escolares a trilhar modelos técnicos de planejamento, que tomam o mercado como exemplo de eficiência. É possível citar como exemplo a instituição do Plano de Desenvolvimento da Escola no ano de 1999, resultante de um acordo financeiro firmado entre o Ministério da Educação e o Banco Mundial para o desenvolvimento da educação fundamental (1998-2010). Os resultados da pesquisa realizada por Fonseca, Toschi & Oliveira (2004) mostraram que o Plano centrava-se na organização do sistema educativo, tendo como alvo principal a contenção de gastos, a eficiência

operacional e objetivos orientados racionalmente para *resultados ou produtos*. A dinâmica da mudança era garantida pela variação dos insumos (materiais didáticos e tecnologias); esperava-se que a melhoria pedagógica ocorreria em razão dos novos procedimentos ou *inovações* inseridas na organização.

Outra opção apresentada na proposta gerencial é o aproveitamento do *know-how* e capacidade instalada do setor privado, estabelecendo parcerias para melhorar a qualidade do ensino público. Indica-se a formação de redes de escolas públicas e privadas, nas quais as últimas podem oferecer assistência técnica, material e de treinamento de professores às escolas públicas, especialmente às que atendessem estudantes de baixa renda.

Uma das atividades centrais do Fundescola era o dinheiro repassado diretamente às isntituições. Embora tenha sido acolhido com entusiasmo pelo fato de suprir as carências mais prementes da escola, o dinheiro não supria as suas necessidades básicas. A direção era estimulada a buscar outras formas de arrecadação de dinheiro mediante convênios, acordos e contratos com entidades públicas e privadas ou, ainda, a realizar campanhas e eventos para prover recursos. Dessa forma, gastava-se grande parte do tempo em atividades de pouca monta que não visavam diretamente ao núcleo pedagógico.

Nessa década, também em consonância com os aconselhamentos do Banco Mundial, as Organizações Não Governamentais (ONGs) passaram a ocupar espaço na ação educacional, colaborando com algum suporte financeiro, e, inclusive, atuando diretamente no trabalho pedagógico das escolas. Estudos empíricos já concluídos (QUEIROZ, 2010) mostram que tais parcerias, a exemplo do Instituto Ayrton Senna, são uma forma de intervenção do terceiro setor na educação fundamental pública. Os resultados não se apresentam mais eficientes do que a ação estatal de cunho eminentemente público e caracterizam, no caso estudado, uma relação de subordinação dos profissionais da educação aos objetivos das organizações externas à escola.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) impôs um novo entendimento sobre a política pública. Deu-se prioridade ao crescimento econômico, à inclusão social e à diminuição da pobreza. No entanto, na primeira fase de governo, o planejamento estatal buscou a estabilidade monetária e o equilíbrio fiscal. No segundo mandato, o governo empreendeu ações para a aceleração do crescimento econômico e expansão dos investimentos públicos de infraestrutura; no plano social, deu-se prioridade à redução da pobreza e à

inclusão social mediante medidas de transferência de renda; aumento de vagas na educação pública, básica e superior, e oferta de crédito.

Na gestão governamental seguinte, de Lula da Silva, os acordos com o Banco Mundial não tiveram continuidade. Em 2007, foi apresentado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A intenção é integrar um conjunto de programas para conectar as ações desenvolvidas pelos três subsistemas de governo – União, estados e municípios (BRASIL, Ministério da Educação, 2007). O Plano de Ações Articuladas (PAR) é o instrumento jurídico criado para dar concretude ao PDE. Concretiza-se como um plano estrutural de longo prazo capaz de resguardar o diálogo entre os entes federativos, além de articular o trabalho escolar em um conjunto orgânico. Desse modo, buscava-se superar a fragmentação das ações, tal como ocorria no Programa Fundescola, por via do seu modelo de planejamento por objetivos.

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS FAZ DIFERENÇA PARA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL?

Por meio da pesquisa empírica que dá suporte ao presente texto[1], a proposta de planejamento expressa no PAR é considerada, na opinião de técnicos das secretarias municipais de educação, como um importante instrumento de planejamento, que pode contribuir para o alcance das metas propostas pelo MEC para elevar os indicadores da educação. Outro aspecto importante que merece destaque é o fato de o MEC disponibilizar, no próprio sistema, os instrumentos e a metodologia de aplicação, o que facilita a efetivação de uma ação rápida, por exemplo, para fazer um diagnóstico do município e também para a reprogramação daquelas ações que ainda não tenham sido contempladas pelo município, oportunizando um tempo maior para sua efetivação.

Os gestores municipais reconhecem que o curto espaço de tempo de convivência com o Plano – o PAR encontrava-se em fase de implantação no decorrer da investigação – não ofereceu bases suficientes para fazer uma avaliação sobre o seu impacto na melhoria da qualidade da educação. Ainda não se logrou efetuar a construção de planos municipais que possam revolucionar profundamente a estrutura educacional, apoiados por uma proposta

[1] Os dados provêm da pesquisa que coordenei, com Eliza Bartolozzi Ferreira, no período 2009-2011: "Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR". Participaram da investigação professores e alunos das seguintes universidades: UnB, UFES, UFV, Unimontes, UFBA, UCDB, UFMS, UEMS e UEMA. Foram visitados cerca de 30 municípios. A segunda etapa da pesquisa, iniciada em 2013, poderá trazer informações mais concretas sobre a *performance* do PAR.

pedagógica efetiva para a solução dos problemas e para a melhoria da qualidade (socialmente referenciada e pedagogicamente confirmada) da educação municipal.

É certo que o Plano, ainda que não tenha trazido 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; produziu diagnósticos que foram tomados como base para o planejamento de metas e ações voltadas para a melhoria dos índices da qualidade do trabalho escolar. Quanto a esse quesito, o PAR colaborou para a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), visto que grande parte das escolas logrou elevar esse índice com relação ao resultado anterior. É fato, porém, que o os indicadores que compõem o Ideb, ainda que sejam importantes para o planejamento do Ministério, não elucidam a qualidade educacional em toda a sua complexidade. Seu objetivo é reunir dados para a gestão do sistema educacional brasileiro, a partir do perfil da escola e do corpo docente e discente; do fluxo escolar (aprovação, evasão e reprovação) nas redes federal, estadual e municipal.

A esse respeito, algumas questões merecem ser ponderadas. A força maior do planejamento reside na forma de conceber a dimensão desejada para a qualidade do ensino escolar. Em sua complexidade, este quesito não se mede apenas por números. Os estudos já publicados a esse respeito trazem uma lista extensa de fatores internos e externos à escola que devem ser considerados quando se estabelece um julgamento mais profundo sobre a qualidade educacional. Estudos elaborados em âmbito acadêmico mostram que outras dimensões devem ser consideradas no entendimento sobre a qualidade da educação escolar. Entre elas, as condições de trabalho e de gestão da escola; os processos de ensino aprendizagem e a qualidade do currículo, entre outros quesitos. São invocados, ainda, os elementos oriundos da política governamental voltados para a autonomia escolar; para a ampliação do acesso à escola e a superação dos altos índices de reprovação e de abandono escolar; a adequação do financiamento público às necessidades administrativas e pedagógicas da escola; a formação de quadros administrativos e docentes (CABRAL NETO 2011; DOURADO e OLIVEIRA, 2009).

Um dos fatores apontados positivamente na implantação do Plano refere-se à aproximação do Ministério da Educação com as Secretarias Municipais. Este é um fato relevante, porque um dos princípios declarados na proposta é que o MEC se propõe a fortalecer o regime de colaboração entre os entes federados (estados e municípios),

comprometendo-se a ir ao seu encontro para conhecer a sua realidade e assumir o compromisso de assisti-los técnica e financeiramente na execução de seus projetos. O MEC dispõe de um sistema *on-line* que facilita o acesso dos usuários. Há que se destacar, no entanto, que o desenvolvimento da educação básica no Brasil é de responsabilidade de estados e municípios. Diferentemente de outras transferências diretas à escola, o PAR é um programa federal que destina recursos complementares para os municípios, com a finalidade precípua de estimular a construção de planos municipais de educação.

Um dos óbices para a consecução desse objetivo é que algumas secretarias não apresentaram condições físicas e de pessoal para, no seu isolamento, realizar os diagnósticos requeridos para um bom planejamento. Corre-se aí o risco de que os planos não alcancem o objetivo maior de ensejar um plano de qualidade, e, em alguns casos, tendem a contratar consultores, distantes da realidade vivida na escola, ou acatarem a participação de organizações não governamentais. Esta prática resulta negativa frente ao objetivo primordial do PAR: que os entes locais repensem por si seus planejamentos ou, até mesmo, iniciem um processo permanente e autônomo de planejamento municipal.

Tais riscos têm sido apontados em debates e estudos acadêmicos (FARENZENA, 2010; CAMINI, 2010). As experiências atuais vêm confirmando a tradicional dificuldade de equilíbrio entre as políticas locais e a central, sobretudo, com as políticas introduzidas pelas reformas educativas desde a década de 1990 e que, em alguns casos, continuam coexistindo com o PAR. As parcerias com o terceiro setor na educação básica pública são um exemplo. Sobre essa questão, o estudo de Adrião e Pinheiro (2012) informa que algumas parcerias com entidades não governamentais ou privadas continuam se expandido em numerosos municípios, e, desse modo, intervêm na educação fundamental, quem sabe, em contraposição aos objetivos do PAR .

Fica a constatação de que, embora o PAR traga em si o comprometimento da União em prover uma estratégia integradora e capaz de suprir as condições municipais adversas, há que levar em conta que o planejamento traz em si a marca da incerteza e da imprevisibilidade; a escola, por sua vez, é um ente complexo, significando que o trabalho ali realizado carece de algo mais que a capacidade de executar projetos isolados, sob a crença de que estes por si só sustentam a qualidade da sua educação. Este modo de organizar o trabalho escolar pode traduzir-se numa forma funcionalista e burocrática de organizar o sistema, algo que já foi experimentado no Fundescola. Segundo a especificação de Torre (1997), implica definir os

insumos de entrada (objetivos iniciais) e organizar as ações segundo as fases de difusão, adaptação e implementação. A dinâmica da mudança é garantida pelo fluxo equilíbrio/desequilíbrio/reequilíbrio; assim, a variação de métodos de gestão de trabalho pode influir em outros elementos do sistema. Controlar esse processo significa, pois, aumentar o grau de inter-relação entre os elementos ou subsistemas. Para alcançar uma visão orgânica, tal como propõe o PAR, há que se liberar da tutela de orientações burocráticas e ensejar a vontade dos atores escolares em promovê-las. Nesse caso, as mudanças se sustentam mais no saber construído pela própria escola do que nas técnicas e teorizações avalizadas por especialistas externos. Esta é a direção sugerida por Torre (op.cit.).

Em sua plenitude sistêmica, no sentido de ser capaz de garantir a organicidade das ações, o PAR é uma meta difícil de ser consolidada em mais de cinco mil municípios. Nesse caso, cabe indagar de que forma o MEC atuará para dar seguimento ao Plano: se apoiará os municípios com ações efetivas de assistência técnica e financeira; se manterá parcerias com Universidades e outras entidades científicas e representativas do campo educacional que possam colaborar para a superação das dificuldades políticas, administrativas e pedagógicas que entravam a gestão dos entes administrativos locais. Ou deixará que os entes municipais se responsabilizem sozinhos pela execução do PAR.

Quero esclarecer que este estudo não pretendeu apresentar respostas a essas indagações . A intenção foi problematizar as evidências providas pela pesquisa que deu base à análise aqui efetuada. Segundo os dados, a proposta do PAR foi acolhida como uma inovadora forma de planejar. As falhas mais comentadas referem-se ao formato de gestão do PAR: a centralização das decisões no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) traz o risco de enfraquecer o caráter político do PAR e de transmutá-lo em simples atividade de repasse de recursos, a exemplo de programas que o antecederam, tais como o PDE/escola. Há que mencionar, ainda, a repetida dificuldade de se conceber um projeto no Ministério e institucionalizá-lo em realidades municipais com diferentes condições políticas, administrativas e financeiras. O caminho que a autora pretende trilhar é dar sequência à investigação com o intuito de perceber como se comportará o PAR na atual fase de consolidação. Quem sabe, seja possível trazer à luz elementos mais encorajadores sobre o futuro do Plano de Ações Articuladas?

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de janeiro: contratempo; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: MARE, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Trienal de Educação*. Brasília: MEC, 1963.

_____. _____. *III Plano Setorial de Educação e Cultura:* 1980-1985. Brasília, DF: MEC, 1980.

_____. _____. *Plano Setorial de Educação e Cultura*: 1986-1989. Brasília: MEC, 1986.

_____. _____. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1993.

_____. _____. *Plano de Desenvolvimento da Educação*: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007.

CABRAL NETO, Antônio. Gestão e qualidade de ensino: um labirinto a ser percorrido. In: *Políticas de gestão e práticas educativas:* a qualidade do ensino. Brasília: Liber Livro, 2011, p. 263-277.

CAMINI, Lúcia. *A relação do MEC com os entes federados na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso de Todos pela Educação*: tensões e tendências. Disponível em: <http://www gt5.ufpr.br> Acesso em: agosto de 2010.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

DOURADO, Luiz Fernandes. OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes*, Campinas, vol. 29, n. 78, p.153-177, mai/ago, 2009, p. 201-215.

FARENZENA, Nalu. *Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter) governamentais em educação básica*. Disponível em: <http://www gt5.ufpr.br> Acesso em: agosto de 2010.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o pragmatismo econômico e a responsabilidade social. *Cadernos Cedes*, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 153-177, mai/ago, 2009.

FONSECA, Marília; FERREIRA, Eliza Bartolozzi. *O PAR no contexto do planejamento estatal brasileiro*. In: *Políticas de gestão e práticas educativas:* a qualidade do ensino. Brasília: Liber Livro, 2011, p. 365-380.

FONSECA, Marília; TOSCHI, M. Seabra.; OLIVEIRA, J. Ferreira. Educação, gestão e organização escolar: concepções e tendências atuais. In: *Escolas gerenciadas*: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: Ed. da UCG, 2004.

LOJKINE, Jean. *A revolução informacional***.** São Paulo: Cortez, 1995.

QUEIROZ, Rozilane S. Nascimento. **O** *papel do terceiro setor nas políticas públicas a partir dos anos 1990 no Brasil*: Análise da Parceria Instituto Ayrton Senna e SEDUC-TO na Oferta dos Programas Se Liga e Acelera Brasil (2004-2009). Dissertação (Mestrado). 2010. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás.

RIFKIN, Jeremy. *O fim dos empregos*. São Paulo: Makron Books, 1995.