

## **OS PLANOS E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL – O PDE EM ANÁLISE**

**Bartolomeu José Ribeiro de Sousa – UCB**

bartolomeu.sousa@gmail.com

**Resumo:** O presente artigo faz uma incursão reflexiva sobre os planos de educação aprovados no Brasil, com destaque para o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em 2007 pelo Ministério da Educação (MEC). Compreendendo-se o PDE como um plano executivo de governo esse plano secundariza o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2001 pelo Congresso Nacional, ainda em plena vigência e que se constitui em plano de Estado para a educação. Apresentam-se os principais instrumentos de gestão presentes no escopo legal do PDE e discute-se as fragilidades e limitações do processo interno de análise dos Planos de Ações Articuladas pelo MEC.

**Palavras-chave:** planos de educação; gestão da educação; planos de ações articuladas

### **INTRODUÇÃO**

No contexto político do início do segundo mandato do Presidente Lula, após a confirmação do Ministro Fernando Haddad no cargo, tendo sido lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>1</sup> pelo governo federal, parece ter sido uma estratégia de governo o lançamento de um plano semelhante na área de educação. Dessa forma, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi apresentado à sociedade em 15 de março de 2007 e lançado oficialmente em 24 de abril de 2007 do mesmo ano, com grande destaque e repercussão nos principais veículos de comunicação de todo o país. Esse plano foi lançado com o objetivo principal e declarado de atacar o problema dos baixos níveis de qualidade do ensino, revelado nas várias avaliações oficiais realizadas pelo MEC e em avaliações internacionais de que o Brasil participa, juntamente com outros países.

Os planos de educação, como instrumentos orientadores da ação educacional de uma sociedade, refletem e traduzem princípios políticos e ideológicos importantes, bem como traduzem concepções, diretrizes, objetivos e metas reveladores das tensões, conflitos e da dinâmica das forças sociais de um país.

A gestão da educação básica no Brasil, tanto nos seus aspectos macro (gestão de sistemas de ensino), como no micro (gestão escolar), tem sido objeto de muitas ações e programas governamentais, considerada como dimensão essencial para a concretização dos objetivos e metas dos sistemas de ensino. A gestão educacional apresenta-se, atualmente, fortemente influenciada e condicionada pelos novos marcos regulatórios concebidos no ideário político

neoliberal do processo de Reforma do Estado num cenário educacional com fortes disparidades e desigualdades nos padrões de financiamento e gestão entre as várias esferas de governo.

Nesse cenário político-pedagógico de centralidade da gestão, Dourado (2007, p. 922), afirma que a análise da gestão educacional pode se realizar por meio de vários recortes e planos. Para esse autor, uma perspectiva importante implica não reduzir a análise das políticas e gestão educacional à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução, importando, sobremaneira, apreendê-las no âmbito das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade.

Dessa forma, o presente artigo procede a uma contextualização e caracterização dos principais aspectos históricos dos Planos de Educação aprovados até o presente momento<sup>2</sup>, evidenciando limites e desafios interpostos à concretização de um planejamento estatal de longo prazo na área da educação. Em seguida apresenta-se uma reflexão sobre o PDE destacando-se os principais instrumentos esboçados nesse plano, com uma análise da gestão no âmbito do MEC e a capacidade do Ministério de atendimento das demandas educacionais de estados e municípios presentes no Plano de Ações Articuladas (PAR).

A metodologia da pesquisa baseou-se em pesquisa bibliográfica, registros e vivência do trabalho de campo realizado pelo autor em alguns municípios brasileiros nas atividades de elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) e em seguida nos trabalhos de análise do PAR no âmbito do Ministério da Educação.

## OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: A LONGA HISTÓRIA DA DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

Segundo os historiadores da educação brasileira, a idéia de plano como um instrumento de planejamento do Poder Público para as políticas educacionais remonta ao surgimento da República, adquirindo força na década de 1930, mais especificamente em 1932, com o lançamento do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”. Esse manifesto, assinado por importantes educadores e intelectuais da época, propunha a reconstrução do sistema educacional brasileiro sob bases renovadas, unidade nos planos e programas educacionais e visão global do problema educativo. A luta dos “pioneiros” da educação nova, como ficaram conhecidos os intelectuais e educadores que assinaram o manifesto, teve reflexos na Constituição Federal (CF) de 1934, que estabeleceu, no seu artigo 150, alínea “a”, como primeira competência da União

“fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território do País”.

Como resultado das mobilizações sociais em torno da problemática educacional do país, principalmente no que se referia às poucas e precárias condições de oferta da educação popular e da luta dos Pioneiros de 1932, o Conselho Nacional de Educação elaborou e encaminhou, em maio de 1937, à Presidência da República, um anteprojeto de Plano de Educação Nacional. Segundo Azanha (1993), este anteprojeto foi a mais completa negação das teses defendidas pelos Pioneiros de 32. Caracterizou-se mais como uma lei de caráter normativo, além do que excessivamente centralizador.

Em 1937 foi outorgada uma nova Constituição Federal, que, refletindo o contexto político e autoritário da época, não determinou a necessidade de elaboração pela União de plano nacional de educação. A partir daí, em todas as constituições constou dispositivo relativo à elaboração de planos nacionais de educação. Nosso primeiro Plano Nacional de Educação, porém, foi elaborado somente em 1962 pelo Conselho Federal de Educação (CFE) na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 4024 de 1961.

Segundo Holanda (2005) apud Saviani (1998), a primeira parte do referido plano procura:

Traçar as metas para um Plano Nacional de Educação e, numa segunda parte, estabelecer as normas para aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior. (SAVIANI, 1998, p. 78)

É importante frisar que esse primeiro plano não teve o caráter de lei federal, não tendo sido discutido e aprovado pelo Congresso Nacional. Em 1965 esse plano sofreu uma revisão, quando foram introduzidas normas descentralizadoras, para a elaboração de planos estaduais. Em 1966 sofre uma nova revisão, que se chamou Plano Complementar de Educação, com importantes alterações na distribuição dos recursos federais, beneficiando a implantação de ginásios orientados para o trabalho e o atendimento de analfabetos com mais de dez anos de idade (BRASIL, PNE, p.14, 2004).

Continuando com o percurso histórico de elaboração de planos de educação de caráter nacional, a Constituição Federal de 1967 repete o dispositivo sobre o plano nacional de educação. No período de 1970 a 1984 foram criados os planos Setoriais de Educação, Cultura e Desporto (PSECD), no contexto dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, instrumentos elaborados durante o regime militar.

A Constituição Federal de 1988 determinou, no seu artigo 214, o estabelecimento por lei do Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis. A Carta Magna de 1988 estabelece ainda que esse plano deverá proporcionar a integração das ações do Poder Público conduzindo à: (i) erradicação do analfabetismo; (ii) universalização do atendimento escolar; (iii) melhoria da qualidade do ensino; (iv) formação para o trabalho. Em sintonia com o dispositivo constitucional a LDB determinou no seu artigo 87 § 1º que “*A União no prazo de um ano a partir da publicação desta lei, encaminhará, ao Congresso nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos*”.

Nesse contexto os movimentos e entidades científicas, acadêmicas, sindicais e estudantis do campo educacional realizaram importantes discussões no âmbito do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública<sup>3</sup>, culminando com a realização do I e II Congressos Nacionais de Educação, nos anos de 1996 e 1997, respectivamente, onde foi discutida e construída uma proposta para o Plano Nacional da Educação, que ficou conhecida como o PNE da Sociedade Civil. Essa proposta foi transformada em projeto de lei, encabeçado pelo deputado Ivan Valente (PSOL-SP), sendo subscrito por mais de setenta deputados, protocolada no dia 10 de fevereiro de 1998. No dia seguinte, o Ministério da Educação protocolou sua proposta, anexada ao projeto de PNE da Sociedade Civil. (HOLANDA, p.58, 2005).

A tramitação de dois projetos de PNE no Congresso Nacional evidenciou o caráter conflituoso e de divergências entre políticas e projetos educativos distintos, presente na definição e implementação das políticas públicas. Durante o processo, foram muitas e evidentes as diferenças entre os dois projetos que iam desde o diagnóstico dos problemas até a discordância na identificação das necessidades educacionais e – como não poderia deixar de ser – sobre os recursos financeiros a serem destinados à execução do plano. O projeto do MEC propunha a aplicação de 5,5% do Produto Interno Bruto (PIB) do país em educação, ao passo que o da sociedade brasileira determinava o investimento de 10%. A versão final aprovada ficou em 7%, valor vetado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (LIBÂNEO et al, p. 159, 2005).

Essa seqüência de acontecimentos mostra a complexidade das questões educacionais. O caráter tenso, conflituoso, não linear e histórico que permeia as lutas pela melhoria da escola pública. Esse longo caminho de êxitos, recuos e descontinuidades, que tem marcado as

experiências de planejamento e gestão da educação no Brasil contribuíram para imprimir neste PNE um caráter de plano de Estado e não de governo, tendo em vista a sua aprovação em lei pelo Congresso Nacional, caracterizando-o também como um plano global, abrangendo toda a educação.

Segundo Didonet (2002), em análise sobre o PNE e os planos estaduais e municipais de educação, o atual PNE entra na história da educação brasileira com seis qualificações que o distinguem dos outros planos já elaborados:

- a) é o primeiro plano submetido à aprovação do Congresso Nacional, portanto, tem força de lei;
- b) cumpre um mandato constitucional (art. 214 da CF de 1988) e uma determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, art. 87, § 1º);
- c) fixa diretrizes, objetivos e metas para um período de dez anos, visando à garantia de continuidade da política educacional e coerência nas prioridades durante uma década;
- d) contempla todos os níveis de ensino e modalidades de educação e os âmbitos da produção de aprendizagens, da gestão e financiamento e da avaliação;
- e) compromete o Poder Legislativo no acompanhamento de sua execução;
- f) convoca a sociedade para acompanhar e controlar a sua execução;

A Lei 10.172/2001, que instituiu o PNE, determinou no seu artigo 2º que os estados, Distrito Federal e municípios, elaborem planos decenais correspondentes em sintonia com o plano nacional. Determina, ainda, no seu artigo 3º que “A União, em articulação com os estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação”. Para cumprir a citada lei o Ministério da Educação deveria ter, desde 2001, um projeto bem estruturado que respondesse a tamanho desafio. Contraditoriamente, somente em dezembro de 2005, o Ministério criou uma gerência, na estrutura da Secretaria de Educação Básica (SEB), denominada **“Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes”**. Com uma estrutura de pessoal deficitária, o programa realizou apenas três seminários para a formação de técnicos e gestores das secretarias estaduais e municipais de educação, com o objetivo de acompanhar as metas do PNE e elaborar, acompanhar e avaliar seus respectivos planos, promovendo ainda outras ações de natureza técnica e pedagógica.

Tendo-se passado mais de oito anos da aprovação do Plano Nacional de Educação, este, já próximo de encerrar a sua vigência, continua solenemente ignorado, tanto pelo governo federal como pela maioria dos governos estaduais e municipais, sendo poucas as vezes que se levantam pela implementação de seus objetivos e metas.

Ao fazer uma reflexão sobre os planos e políticas de educação no Brasil, Azanha (1993) apud Roberto Moreira afirma que:

[...] essa sucessão de planos elaborados, parcialmente executados, revistos e abandonados reflete não apenas os males gerais da administração pública brasileira, como também o fato de que na educação, pela razão de ela nunca ter sido realmente prioritária para os governos, as coordenadas da ação governamental no setor ficavam bloqueadas pela falta de uma integração ministerial.

Nesse contexto de plena vigência do Plano Nacional de Educação, mesmo este tendo sido praticamente esquecido por aqueles que têm a obrigação legal de cumpri-lo, foi lançado mais um plano para a educação com o nome de Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Esse plano foi lançado como um conjunto de 40 ações do Ministério, algumas já em andamento pelo próprio MEC e outras em articulação com outros ministérios e órgãos governamentais e uma série de atos normativos que regulamentam essas ações. Posteriormente, em 20 de junho de 2007, foram lançadas mais algumas ações consideradas pelo Ministério da Educação como complementares ao PDE. Em setembro de 2007 o Ministério apresentou à sociedade um documento intitulado “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, no qual são apresentadas as principais diretrizes, programas do PDE e concepção de educação que perpassa esse plano.

No momento é importante destacar a noção de plano de educação do PDE e sua singularidade, em comparação com outros planos e com o atual Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado pelo Congresso Nacional por meio da Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001, depois de amplo processo de discussão envolvendo entidades da sociedade civil e movimentos sociais do campo da educação, plano esse com vigência de dez anos, portanto ainda em sua plena vigência.

Saviani (2007), ao confrontar a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação, afirma que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. O PDE se caracteriza por um conjunto de ações que, indiretamente se constituem em estratégias para a consecução de alguns objetivos e metas propostos no PNE. O Plano do MEC não parte de um diagnóstico da realidade educacional do país, com a definição de diretrizes como estabelece o PNE. (SAVIANI, p. 1.239, 2007).

Ainda, segundo Saviani,

A conclusão que se patenteia é que o PDE foi formulado paralelamente e sem levar em conta o disposto no PNE. E, como adotou o nome de Plano, projeta a percepção de que se trata de um novo Plano Nacional de Educação, que estaria sendo colocado no lugar do PNE aprovado pelo Congresso Nacional (...). Para isso, porém, seria necessário que fosse aprovada uma nova lei que revogasse o atual PNE, substituindo-se por um novo plano que absorvesse as características do PDE. Mas não é disso que se trata. O PDE é lançado num momento em que se encontra formalmente em plena vigência o PNE, ainda que, de fato este permaneça, de modo geral, solenemente ignorado.

Nesse sentido fica claro que o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação. Como diz Ruiz (2007), teria sido melhor chamá-lo de “Ações para o Desenvolvimento da Educação”, pois é isso que ele lembra. Com efeito, as suas ações não enfrentam os problemas estruturais da educação brasileira, concentrando-se em alguns problemas conjunturais, com ações e programas de curto prazo reforçando um quadro de superposição, fragmentação e pulverização dos programas e políticas do Ministério da Educação.

O PDE estabelece uma reorientação dos mecanismos de atuação do MEC junto aos entes federativos apresentando como eixos principais e norteadores das ações do Ministério o Plano de Metas “Compromisso Todos Pela Educação”, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Plano de Ações Articuladas (PAR). Esses três instrumentos têm sua base legal estabelecida pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, passando a constituir-se em instrumentos basilares e orientadores da ação ministerial junto aos entes federativos.

O Plano de Metas “Compromisso Todos Pela Educação” estabelece 28 diretrizes, baseadas em estudos sobre boas práticas de redes e escolas realizadas pelo MEC em parceria com organismos internacionais. Essas diretrizes vão desde o estabelecimento do foco na aprendizagem, alfabetização das crianças até, no máximo, os oito anos, com aferição dos resultados por exame específico (Provinha Brasil) à realização de parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infra-estrutura das escolas. Muitas das diretrizes apresentam-se de forma vaga, sendo outras responsabilidades legais do poder público, já definidas em lei, como a oferta da educação infantil e a gestão democrática, que no documento aparece como gestão participativa.

Com o PDE o MEC fortaleceu a política de avaliações de larga escala, vigente nos últimos anos, reformulando o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), com a criação da Prova Brasil. A nova sistemática de avaliação permitiu a criação do IDEB. Esse índice é

calculado a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinado com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar, com os resultados da Prova Brasil. Calculado numa escala que vai de zero a dez o IDEB é desdobrável por redes de ensino e por escolas com o objetivo maior de promover a responsabilização da comunidade escolar e da classe política com os resultados de aprendizagem dos alunos propiciando também a mobilização da sociedade em torno da educação.

Com o IDEB o Ministério da Educação passou a utilizar novos critérios nas ações de assistência técnica e financeira no cumprimento das funções redistributivas e supletiva, priorizando os municípios e escolas com os mais baixos índices. Em 2007 foram priorizados 1.242 municípios e 7.085 escolas que, de acordo com o ministério, passaram a receber atendimento prioritário no recebimento de transferências voluntárias da União. Com a alteração dos indicadores do IDEB em 2008, de acordo com a Resolução CD/FNDE/Nº 46, foram incluídos mais 579 municípios, totalizando 1.822 municípios de atendimento prioritário.

A definição de municípios com os mais baixos índices educacionais para o recebimento de recursos financeiros adicionais e assistência técnica para a melhoria de aspectos como a gestão educacional, formação de professores e outras áreas é uma estratégia acertada para a equalização das oportunidades e padrões de qualidade do ensino. Destarte, que essa forma de atuação do Estado, objetiva apenas a garantia de equidade entre os sistemas de ensino, não estabelecendo patamares de igualdade, o que contribui apenas para diminuir as tensões entre os grupos e as classes sociais (Lima 2004). Ainda há que se destacar, para além dos limites deste artigo, até que ponto estes 1.822 municípios estão realmente recebendo atendimento prioritário que possa contribuir com a melhoria das condições de acesso e permanência com sucesso do aluno na escola e o desenvolvimento dos sistemas de ensino como preconiza o MEC.

Para o trabalho de assistência técnica aos municípios na realização do diagnóstico da situação educacional local e elaboração do PAR, foram selecionados e contratados 40 consultores que teriam a missão de percorrer inicialmente os 1.242 municípios prioritários, localizados principalmente nas regiões norte e nordeste. Essa ação não foi devidamente esclarecida quanto aos seus reais objetivos e necessidades, tendo em vista a existência de corpo técnico qualificado nos quadros do próprio Ministério e o fato de muitos municípios formalizarem a adesão ao referido plano sem a necessidade de visita de consultores. Caracteriza-se com isso a continuidade das diretrizes do processo de Reforma do Estado iniciado no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, nesse caso concreto a terceirização das ações. A prática de



terceirizações nas ações do MEC é identificada por Peroni (2003), em pesquisa sobre as políticas educacionais implementadas na década de 1990, que constatou a terceirização na elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) e na elaboração das avaliações institucionais.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) é o instrumento de planejamento que estabelece as ações a serem executadas pelos entes federativos e pela União para o cumprimento das 28 diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O PAR têm caráter plurianual, construído com a participação de gestores locais, baseados em um diagnóstico de caráter participativo, elaborado a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite uma análise do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infra-estrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007).

No trabalho de elaboração do PAR os municípios e estados realizam primeiramente um diagnóstico da situação educacional local, com base no instrumento de campo elaborado pelo MEC. Cada uma das quatro dimensões anteriormente citadas é composta por áreas de atuação e cada área apresenta indicadores específicos. Esses representam aspectos ou características da realidade avaliada, dos quais 52 indicadores para os municípios e 84 indicadores para os estados. Os indicadores são pontuados com pontuações de 01 a 04, sendo que os indicadores com pontuações 01 e 02 representam situações problemáticas gerando ações e subações que podem ser de responsabilidade do ente federativo ou do MEC.

Atualmente, todos os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.563 municípios assinaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas do PDE. No caso dos municípios, essa total adesão requer uma compreensão ampla da situação, do contexto político-econômico e do Pacto Federativo que determina a organização do Estado brasileiro. Ressalte-se que as atribuições pelo oferecimento da educação básica, de acordo com a LDB são responsabilidade precípua de estados e municípios. Os municípios só adquiriram status de entes federativos com advento da CF de 1988, que lhes atribuiu responsabilidades pela oferta da grande maioria dos serviços públicos e políticas sociais, apesar de disporem da menor fatia na repartição do bolo tributário. Dessa forma, a situação de baixa capacidade arrecadatória da grande maioria dos municípios brasileiros, aliada a grande desigualdade econômica, leva os gestores municipais a aderirem a qualquer proposta de política pública do governo federal que sinalize com o envio de recursos financeiros.

## A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: O ÂMBITO DO MEC

Para a implementação dos programas e das ações do PDE o MEC passou por uma reestruturação na sua estrutura organizativa, com extinção e criação de novas diretorias e coordenações gerais e com a redefinição da atuação das suas três principais autarquias vinculadas: o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).<sup>4</sup> Esta última, desde sua criação responsável pela avaliação da pós-graduação e fomento a formação de pesquisadores e docentes para a educação superior passou a ter entre suas atribuições a formação de professores para a educação básica, sendo considerada a partir de agora agência reguladora da formação.<sup>5</sup>

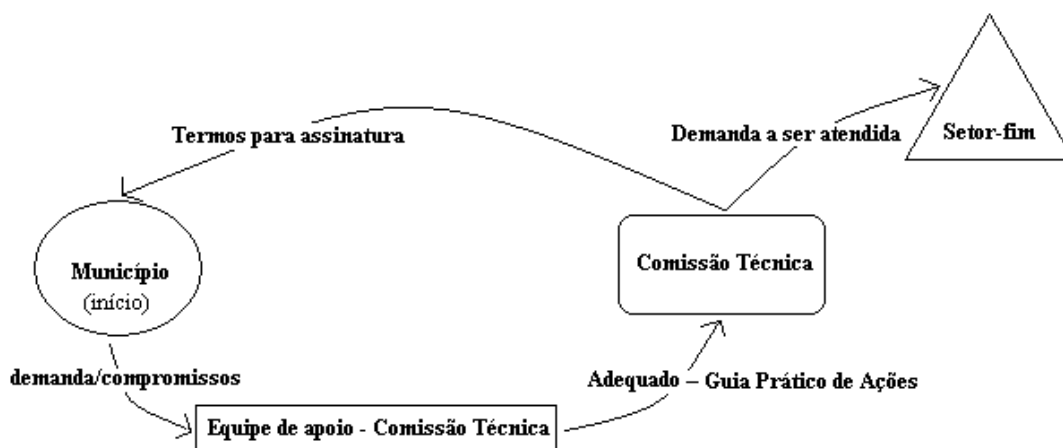
Essas três autarquias passaram a ser chamadas, de acordo com as palavras do Ministro Fernando Haddad de “braços executores”, com o MEC responsável apenas pela formulação das políticas e diretrizes, por meio das suas Secretarias finalísticas<sup>6</sup> e pelo monitoramento e avaliação do Plano.

Para a execução das ações de assistência técnica no âmbito do PAR foi desenvolvido um arranjo institucional interno envolvendo funcionários do MEC e do FNDE, responsáveis pelo suporte técnico e operacional necessário.

É importante destacar que este novo arranjo institucional interno não garante organicidade nas ações com eficiência, eficácia e efetividade social, pois trata-se de políticas específicas de governo. Ademais, o trabalho demonstra que as secretarias finalísticas do Ministério não participam do trabalho de análise do PAR para um atendimento das demandas de acordo com a capacidade de cada setor ou programa específico.

Partindo da centralidade do PAR diante das ações desenvolvidas no âmbito do Ministério da Educação, **assumindo seu papel de nortear projetos e possibilitar controles internos e externos**, é importante caracterizar o processo interno de análise técnica do mesmo com base nos parâmetros legais, apontado as limitações e fragilidades institucionais do processo, que se não resolvidas rapidamente, comprometerão consideravelmente o atendimento as demandas dos estados e municípios.

Considerando um município que já tenha assinado o termo de adesão, realizado o diagnóstico e preenchido o PAR no Sistema de Monitoramento do MEC (SIMEC), o seguinte fluxo de dados ilustra o processo de análise do PAR no âmbito do MEC.



Com o apoio técnico do MEC, a equipe designada pela secretaria de educação do município preenche o PAR no SIMEC em até 03 (três) dias. Esse apoio técnico conta com a força de trabalho de consultores contratados por organismos internacionais, como já mencionado, de representantes do **Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC)**, de grupos de trabalho das Instituições Federais de Educação Superior, de membros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e, mais recentemente, mais de um ano após o lançamento do Plano de Metas Compromisso Todo Pela Educação, conta com a participação de alguns técnicos do MEC.

Os dados preenchidos no SIMEC, referentes às demandas de apoio técnico/financeiro e aos compromissos assumidos pela equipe municipal, são analisados por uma “Equipe de Apoio da Comissão Técnica”, auxiliada por um Guia Prático de Ações. O Guia, além de tecer algumas observações acerca da análise do PAR, informa os períodos de execução e os limites quantitativos do atendimento de cada setor-fim diante da demanda que lhe é pertinente.

O Plano, uma vez adequado às orientações do Guia, é submetido à aprovação da Comissão Técnica, conforme determina o Art. 5º da Resolução/CD/FNDE/N.º 029, de 20 de junho de 2007. Com o PAR aprovado, são gerados os Termos de Compromisso que serão assinados pelos representantes dos entes federativos envolvidos. É também nesse momento que

as Secretarias finalísticas do MEC e os respectivos setores-fins tomam conhecimento da demanda a ser atendida.

Embora o atual fluxo proporcione certa celeridade ao processo de elaboração do PAR (e é justamente essa, a celeridade, a principal motivação que sustenta o atual processo), ficam evidentes alguns pontos frágeis que devem ser analisados, debatidos e modificados.

A “Equipe de Apoio da Comissão Técnica” é a primeira instância do Ministério da Educação a adequar o PAR preenchido pelo município aos limites orçamentários e operacionais da União (preocupação mencionada no Art. 8º, §1º do Decreto 6.094/2007). Nessa tarefa, a equipe conta com o Guia Prático de Ações que é um instrumento que pretende definir esses limites. Todavia, ainda que o Guia seja útil na adequação quantitativa da demanda (por exemplo: o Guia orienta que o MEC poderá qualificar até 04 conselheiros do Conselho Municipal de Educação para serem multiplicadores em seus respectivos municípios), ele não possibilita um preenchimento realístico quanto ao cronograma de execução (no SIMEC, “cronograma físico”). É fato que um setor-fim não poderá atender toda a demanda dos estados e municípios em um único ano, como o próprio Guia reconhece:

*Lembre-se: o PAR é um planejamento de quatro anos, as ações devem ser distribuídas ao longo desse tempo. O município, muitas vezes, não tem capacidade para receber todas essas ações de uma vez, tampouco o MEC terá capacidade de atender a todas as demandas num só momento. O PAR não é um documento imutável, ele poderá sofrer alterações no futuro.*

A alteração do período de execução de uma sub-ação no SIMEC, que representará uma resposta formal do MEC à demanda apresentada pelo município após a aprovação da Comissão Técnica, deveria estar concatenada com o planejamento estratégico de cada setor-fim.

Nos eventos de capacitações presenciais, por exemplo, uma questão de logística pode antecipar ou adiar o apoio técnico do MEC a um município. É pouco provável que o Guia Prático de Ações possa auxiliar a Equipe de Apoio na escolha de alterações realísticas no cronograma, considerando-se o grande número de ações de assistência técnica e financeira do MEC e os limites operacionais específicos de cada setor-fim.

**É importante evidenciar que o estabelecimento de prazos acaba por gerar expectativas nos entes envolvidos e, quando não respeitados, podem comprometer a credibilidade da parte que assumiu a responsabilidade de executar certa ação num período determinado.**

Outro ponto frágil do processo é o prazo de 03 (três) dias estipulado para a elaboração do PAR. É um prazo relativamente curto que parte do pressuposto de que há um planejamento já

amadurecido no âmbito da equipe municipal, pois o tempo disponibilizado serve basicamente ao preenchimento dos dados no SIMEC. É fato que uma equipe, ainda que bem inteirada dos dados estatísticos de um sistema de ensino e democraticamente representada por todos os segmentos relacionados à educação, não conseguirá elaborar um projeto para os próximos quatro anos, envolvendo dimensões como gestão escolar, formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, infra-estrutura física e recursos pedagógicos, em apenas três dias.

O PAR deve servir a um planejamento aprofundado, que considere a realidade local e as contribuições dos diversos sujeitos envolvidos no sistema educacional na formulação de diretrizes e metas claras para as políticas públicas de educação do estado ou município. Tal planejamento é assegurado no Plano Nacional de Educação, quando estabelece a criação de planos decenais correspondentes.

Uma vez que mais da metade dos municípios brasileiros não possuem Planos Municipais de Educação (PME), o apoio técnico do MEC a um município para a elaboração do PAR deve considerar prioritariamente a existência de um PME. É evidente que a elaboração do PME, que conta com a realização de diagnósticos oficiais, com a participação de diversos segmentos da sociedade na definição de diretrizes e metas, é condição necessária para a formulação e sustentação de um Plano de Ações Articuladas acurado.

Assim, a elaboração do plano decenal, no caso dos municípios, deve preceder a realização do PAR. Para os municípios que não possuem PME, o Ministério da Educação deveria centrar seus esforços no apoio técnico à elaboração de seus respectivos Planos (trabalho que é realizado, precariamente, pelo Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes, na Secretaria de Educação Básica). Com o PME elaborado, o município terá condições efetivas de projetar ações bem fundamentadas para os próximos quatro anos em articulação com o MEC (prazo de vigência do PAR).

**Atualmente, o PME acaba por ser diluído no rol de indicadores do SIMEC. Não é explícito o seu caráter basilar para a boa implementação do Plano de Ações Articuladas.**

Além disso, as subações geradas no SIMEC, de acordo com o Guia, para a ação que trata da elaboração do PME (Dimensão 1, Área 1, Indicador 6), na ordem e na forma em que se encontram, estão em dissonância, em alguns pontos, com a metodologia de trabalho que o

Programa executor da ação, instituído na SEB/MEC, utiliza para apoiar o trabalho dos municípios, tendo por base seus documentos norteadores e relatórios técnicos oficiais.<sup>7</sup>

Atualmente, na assistência técnica aos municípios, existe uma heterogeneidade de modos e critérios para auxiliar no preenchimento do PAR no SIMEC, fruto das distintas orientações que recebem as equipes que saem a campo, o que compromete o processo de elaboração e análise.

Na pesquisa foram identificados os seguintes problemas no processo de análise do Planos de Ações Articuladas:

- O processo de análise é feito a partir de dados estatísticos do Censo Escolar 2006, gerando divergências entre o preenchimento feito pela equipe municipal, que possuem os dados atuais da rede, e a equipe de análise no MEC;
- O processo não leva em conta a real capacidade de atendimento dos setores fins das Secretarias do MEC;
- O trabalho não envolveu o quadro de servidores efetivos do Ministério. As atividades são realizadas por consultores contratados por organismos internacionais, universidades públicas e CENPEC.

Por seu valor no direcionamento das ações do MEC para os sistemas de ensino que prioritariamente necessitam de apoio técnico/financeiro da União, independentemente de suas configurações político-partidárias, o Plano de Ações Articuladas deve ser resguardado de uma perspectiva que considere apenas a exigência de celeridade nos retornos estatísticos para saciar demandas publicitárias. Antes, deve ser aperfeiçoado por propostas com fundamentações técnicas, ponderadas num ambiente que assegure a diversidade de opiniões.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência de dois planos de educação paralelos, como instrumentos balizadores das políticas educacionais, revela-nos um quadro histórico de discontinuidades, fragmentação e ineficácia das ações, que têm sido alimentado pelo caráter autoritário e por práticas clientelistas e de mandos, marcas culturais do Estado brasileiro ao longo dos seus mais de 500 anos.

A aprovação de um Plano Nacional de Educação para o país, com força de lei, mesmo com as limitações de conteúdo a ele impostas pelo jogo autoritário e desigual na correlação de

forças entre os setores conservadores e progressistas da sociedade, representou um importante avanço para democratização da educação, ampliação das oportunidades educacionais e construção de uma educação pública emancipadora e instrumento de transformação social. No entanto, essas possibilidades encontram-se minadas com a implementação de um plano de educação de governo e de curto prazo, gestado em gabinetes, sem a participação dos movimentos sociais do campo educacional e que não apresenta uma perspectiva de universalização das políticas públicas tampouco articulação com o PNE.

Uma das constatações evidenciadas no estudo é a inadequada estrutura organizacional e de gestão do MEC para o atendimento de todas as demandas dos entes federativos constantes nos Planos de Ações Articuladas. Como já exposto, o Ministério da Educação delineou e vem implementando uma política de governo, que pelo alcance em todos os entes federados está gerando grandes expectativas na comunidade educacional, e a não execução dessas ações em muito comprometerá a credibilidade do Ministério.

Somente um planejamento de longo prazo, com garantias efetivas de continuidade das ações estabelecidas, com monitoramento, avaliação e controle social das políticas públicas poderá criar as condições para imprimir a tão necessária qualidade à educação. O PDE mesmo tendo metas de elevação do IDEB estabelecidas até 2022 não dá garantias efetivas do alcance dessas metas. Se o PNE, que tem força de lei federal, é ignorado por todos que tem o dever legal de cumpri-lo, sobretudo o MEC, que garantia legal terá o PDE que é um instrumento firmado por Decreto do atual governo? Dessa forma, concluímos questionando como garantir que todo esse esforço humano e financeiro tenha continuidade depois de 31 de dezembro de 2010?

---

<sup>1</sup> Plano lançado no início do segundo mandato do presidente Lula. Compreende um conjunto de medidas que priorizam o investimento em obras de infra-estrutura voltadas para a expansão do crescimento econômico do país. Após o seu lançamento esse programa passou a representar o carro chefe das ações do governo federal.

<sup>2</sup> Devido a normas estabelecidas para publicação dos trabalhos e de acordo com as estratégias metodológicas de pesquisa o trabalho não menciona o Plano Decenal de Educação Para Todos aprovado pelo MEC em 1993. Ressalta-se a sua importância, no entanto, o referido plano foi mais um documento com caráter de plano de governo destinado a cumprir as resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien na Tailândia, em 1990 sob os auspícios da UNESCO, PNUD, UNICEF e Banco Mundial, que não logrou implementação e cumprimento das suas metas pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

<sup>3</sup> O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública compreendeu uma série de entidades.

<sup>4</sup> O Decreto nº 6.320 de 20 de dezembro de 2007 aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. As autarquias citadas

---

tiveram suas estruturas organizacionais modificadas respectivamente pelos Decretos nº 6.319, 6.317 e 6.316 todos de 20 de dezembro de 2006.

<sup>5</sup> A Lei nº 11.502 de 11 de julho de 2007 modificou as competências da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, passando a atuar também na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica.

<sup>6</sup> São seis as secretarias finalísticas do MEC: Secretaria de Educação Básica, Secretaria de Educação Superior, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, Secretaria de Educação a Distância, Secretaria de Educação Especial e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade.

<sup>7</sup> Documento Norteador para a Elaboração de Plano Municipal de Educação e Subsídios para o Planejamento da Conferência Municipal de Educação ambos publicados em 2007 como partes das ações do Programa de Acompanhamento do Plano Nacional de Educação e dos Planos Decenais Correspondentes.

## REFERÊNCIAS:

AZANHA, José Mario Pires. **Planos e Políticas de Educação no Brasil: alguns pontos para a reflexão.** Disponível em: <http://www.aordem.com.br> Acesso em 25 de set. de 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento norteador para a elaboração do Plano Municipal de Educação – PME.** – 2ª ed. atual. – Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2007.

\_\_\_\_\_. **Subsídios para o planejamento de Conferência Municipal de Educação.** 2ª ed. – Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2007.

\_\_\_\_\_. **O Plano de desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília: 2007.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** Vol. XIII, nº 36, maio-agosto, 1949.

BRASIL. FNDE. **Resolução CD/FNDE nº 29 de 20/06/2007** (retificada em 29/06/2007): estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Brasília, 2007 a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 22 setem. 2008.

\_\_\_\_\_. **Resolução CD/FNDE nº 47, de 20/09/2007;** altera a Resolução CD/FNDE nº 29 de 20/07/2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 22 de setem. 2008.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação.** – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.



---

BRASIL. MEC. **Plano de Desenvolvimento da Educação.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php>. Acesso em 08 de julho de 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** Texto Constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 23 de dez. 1996, p. 27894.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.094, de 24/04/2007:** dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em 08 de julho de 2008.

DAVIES, Nicholas. **Legislação educacional federal básica.** – São Paulo: Cortez, 2004.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007.

HOLANDA, Lourival Júnior Alves de. O PNE e as políticas educacionais no debate atual. **Inter-Ação.** Rev. Fac. Educa. UFG (1): p. 57-74, jan/jun. 2005.

LIBÂNEO, José Carlos (et. all). **Educação Escolar: Políticas, estrutura e organização.** 2. Ed – São Paulo. Cortez, 2005.

LIMA, Antônio Bosco de. (org.) **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada.** – São Paulo: Xamã, 2004.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990.** – São Paulo: Xamã, 2003.

RUIZ, Antonio Ibañes. Ausências do PDE. **Retratos da Escola**, nº 01, p 09-10, CNTE, 2007.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, vol.28 nº 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007.