

A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

Educational policy of the Brazilian Plan for Educational Development and the goals of the Commitment Everybody for Education

La política educacional del Plan de Desarrollo Educativo del Brasil y del Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación

LUCIA CAMINI

Resumo: O texto analisa a política do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, tendo como eixos a relação dos entes federados e a gestão educacional na fase inicial de sua implantação (2007-2009). Discute, entre outros, a centralização e descentralização da política educacional, o monitoramento e o IDEB. Evidencia a coexistência de práticas de gestão gerenciais e democráticas na implantação do Plano e os avanços possíveis de serem construídos na relação direta, envolvendo os entes federados e demais setores sociais implicados no processo.

Palavras-chave: política pública educacional; gestão da educação; entes federados; gestão democrática.

Abstract: The paper analyzes the policies of the Brazilian Plan for Educational Development (PDE) and the goals of the Commitment Everybody for Education, having as axes the relationship between federal entities and educational management at the initial phase of its implementation (2007-2009). It discusses centralization and decentralization of educational policy, monitoring, and the Index of Basic Educational Development (IDEB). It reveals the coexistence of management and democratic practices in the implementation of the PDE and possible advances to be constructed between federal entities and other social sectors involved in the process.

Keywords: public policy in education; educational management; federal entities; democratic management.

Resumen: El texto analiza la política del Plan de Desarrollo de la Educación (PDE) del Brasil y del Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación, teniendo como ejes la relación de los entes federados y la gestión educativa en la fase inicial de su implementación (2007-2009). Discute, entre otros, la centralización y descentralización de la política educativa, el monitoreo y el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB). Revela la coexistencia de prácticas gerenciales y democráticas de gestión en la implementación del Plan y los avances posibles de ser construidos en la relación directa de los entes federados y demás sectores sociales implicados en el proceso.

Palabras clave: política pública de educación; gestión de la educación; entes federados; gestión democrática.

O presente texto tem como base os dados da pesquisa de tese de doutorado apresentada no final de 2009 ao programa de pós-graduação em Educação, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CAMINI, 2009). Esse estudo teve como objetivo central compreender a política educacional do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), através da análise de aspectos de sua configuração no que se refere à gestão e à relação entre os entes federados no espaço-tempo compreendido entre o período de elaboração e a fase inicial de sua implantação (2007-2009). A referência concreta da pesquisa foi o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação como eixo articulador estratégico de descentralização do PDE e a execução dos seus programas e ações através da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos estados e municípios.

Os elementos de análise foram obtidos através do levantamento de dados, revisão bibliográfica, análise documental⁴⁴ e de entrevistas com pessoas envolvidos na elaboração e gestão do Plano, assim como representantes de setores sociais integrados a essa política nessa fase de implementação. Os dados quantitativos essenciais foram compostos por informações e dados disponibilizados: nos *sites* do Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); nas fontes documentais oficiais (leis, pareceres, decretos, resoluções, convênios), em publicações (jornais, revistas, livros) e relatórios oficiais produzidos no período; em estudos e debates ocorridos nos fóruns e seminários realizados sobre essa temática; em observações colhidas diretamente durante o trabalho de campo realizado nos municípios e estados quando da elaboração do diagnóstico e PAR. Os dados qualitativos foram obtidos junto aos dirigentes educacionais do MEC e das entidades representativas de secretários de educação: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e outras instituições envolvidas (CNTE, UNESCO, UFRGS)⁴⁵ por meio de entrevistas semiestruturadas com roteiro de questões abertas, bem como em publicações e relatórios de diversos fóruns realizados no decorrer desse período.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado oficialmente em abril de 2007 pelo Ministério da Educação do Brasil, tem como principal objetivo melhorar a qualidade da educação brasileira. Esse Plano foi apresentado inicialmente como um plano executivo, para o cumprimento de metas a ser desenvolvido de forma articulada com o Plano de Aceleração do Crescimento; conforme definido pelo presidente Lula, “o PAC e o PDE são anéis de uma mesma corrente para a construção

⁴⁴ A análise documental é outro tipo de estudo descritivo que fornece ao investigador a possibilidade de reunir uma grande quantidade de informação sobre leis de educação, processos e condições, requisitos e dados, livros, textos, etc. (TRIVIÑOS, 1987, p. 111).

⁴⁵ CNTE: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação; UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; UFRGS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

de um novo Brasil” (SILVA, 24/04/2007). O esboço inicial apresentado no ato de lançamento constituía-se na reunião de programas que abarcam da educação básica – compreendendo suas etapas e modalidades – à educação superior.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo decreto federal n. 6.094/2007 para ser implementado pela União, tido como o “carro-chefe” (SAVIANI, 2007, p. 3) do PDE, constitui-se em uma estratégia utilizada para regulamentar o regime de colaboração com municípios, estados e Distrito Federal, e com a participação das famílias e da comunidade, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. A integração dos entes federados ao Plano é estabelecida através da assinatura de termo de adesão e tal parceria é traduzida “em compromisso” assumido com a implementação das vinte e oito diretrizes estabelecidas. Da data de lançamento do Plano de Metas Compromisso, em abril de 2007, até final de julho de 2008, o MEC conseguiu que “100% dos municípios brasileiros (5.563) e todos os 26 estados e Distrito Federal aderissem ao compromisso de metas de melhoria da qualidade” (BRASIL, 2008, p. 15).

A base legal e legitimidade conferidas ao PDE/Plano de Metas Compromisso são observados por um conjunto de elementos considerados na sua formulação: na Constituição Federal de 1988, os objetivos estabelecidos para a educação requerem a construção da unidade dos sistemas educacionais entre os entes federados – União, estados e municípios, como um sistema nacional, considerando a multiplicidade e não a uniformidade (ordenação territorial). O papel atribuído à União é o de exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – lei n. 9394/96 – estabelece:

Art. 8º: A União, os Estados, o DF e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

Parágrafo 1º: Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo a função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (BRASIL, 1996).

Para além desses fundamentos, retomam-se também compromissos e acordos anteriormente assumidos pelo MEC quando da realização da ‘Semana Nacional de Educação para Todos’ em 1993, ocasião em que foi lançado o ‘Compromisso Nacional de Educação para Todos’; em 1994, o Brasil realizou a sua Conferência Nacional de Educação para Todos, em Brasília, de onde resultou o ‘Acordo Nacional de Educação para Todos’ que previa um programa de emergência baseado em três pontos: necessidades básicas de aprendizagem, profissionalização do magistério e regime de colaboração.

O PDE/Plano de Metas Compromisso constitui-se em uma política pública desencadeada em âmbito nacional cuja dimensão, amplitude e diversidade no seu

desenvolvimento não obedece a etapas lineares, por isso só pode ser entendida no contexto mais geral em que foi produzida, considerando-se também as condições para o efetivo desenvolvimento de seus programas e ações. Cabe lembrar, inicialmente, que o 1º governo do presidente Lula (2003-2006) herdou uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, promovida pelo governo que o precedeu, Fernando Henrique Cardoso; esse, durante os dois mandatos, mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, deixando como alternativa “re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores” (OLIVEIRA, 2009, p. 198). Esse quadro herdado contribuiu para postergar a realização de mudanças educacionais. Como pode se evidenciar, apenas no último ano desse mandato o governo encaminhou, por meio de emenda constitucional, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), dando posteriormente origem à lei n. 11.494, de 26 de junho de 2007, ampliando o financiamento em relação ao fundo anterior, o Fundef, o qual garantia apenas o financiamento do ensino fundamental, excluindo a educação infantil.

O debate em torno da prioridade da educação reapareceu com força na campanha eleitoral de 2006. O candidato à reeleição à presidência da República, Luís Inácio Lula da Silva, destacou como foco programático prioritário de sua gestão de governo o tema da educação, conforme se encontra descrito no seu programa de governo:

O próximo mandato do presidente Lula realizará uma verdadeira transformação cultural no país por meio da educação. O empenho do governo será o de aperfeiçoar ainda mais a cooperação com estados e municípios, o diálogo e a mobilização da sociedade para assegurar o direito à Educação Básica com equidade como compromisso nacional da maior importância para o desenvolvimento sustentável no país (PROGRAMA DE GOVERNO, 2006, p. 19).

Essa determinação em priorizar a educação foi perseguida e resultou então na elaboração do PDE/Plano de Metas Compromisso apresentado oficialmente à sociedade pelo presidente Lula e pelo ministro da educação Fernando Haddad (abril de 2007), em solenidade que contou com a participação de convidados especiais, representantes de entidades dos setores educacionais, sindicais, estudantis, empresariais, populares, órgãos vinculados ao poder público, parlamentares de todas as esferas, governadores, prefeitos, secretários de educação dos estados e municípios de todo o Brasil, além de outras figuras de destaque, entre os quais encontravam-se os ex-ministros da educação Paulo Renato de Souza (gestão 1995-2002) e Cristovam Buarque (gestão 2003).

Na sua origem, o PDE foi apresentado como a reunião de um conjunto de programas novos anunciados, outros já em andamento, e novas ações foram sendo introduzidas ao longo do percurso de implantação, sendo essas especialmente relacionadas à educação básica. Apresentaram-se decretos, resoluções, editais, programas,

projetos e ações sem haver inicialmente articulação entre eles, o que resultaria em um planejamento orgânico e bem dimensionado.

Os movimentos iniciais que deram origem ao Plano revelaram a participação de alguns atores destacados, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), através da presença de seus representantes em debates e na realização de pesquisas para elaboração das diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Os entes federados, estados, municípios e Distrito Federal foram convidados pelo MEC a aderir à proposta, estabelecendo parceria, a qual se traduzia em compromisso que implica em assumir as diretrizes já estabelecidas no decreto federal n. 6.094/2007.

A incorporação de outros sujeitos, como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), as igrejas, comunicadores da imprensa, entre outros, com menor ou maior grau de participação, ocorreu na sequência. Assim, o que se observou no processo de elaboração do PDE/Plano de Metas Compromisso, é que a discussão não ocorreu de forma simultânea e coletiva, os sujeitos foram sendo chamados, consultados e incorporados no decorrer da formulação e execução da política.

De maneira geral verificou-se a elaboração de um plano sem ampla consulta e debate com as entidades científicas e sindicais do campo educacional – as quais tiveram reconhecidamente presença destacada nos debates e na elaboração de projetos educacionais nas últimas décadas no Brasil. Nesse sentido, não foi considerado o acúmulo histórico produzido pelos educadores organizados em suas entidades através do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, as pautas discutidas e aprovadas em inúmeras conferências, congressos, as quais foram discutidas e legitimadas pela sociedade desde o processo constituinte em 1987-1988.

Os entes federados pronunciaram-se por meio de adesão ao Plano de Metas Compromisso, perdendo, de certa forma, a condição de protagonistas no processo. Mesmo assim, o que se observa é que a opinião pública e, em grande parte, os próprios gestores que coordenam a política educacional nas redes públicas, assumiram uma posição de defesa do processo, como protagonistas do mesmo. Configurando-se, de certa forma, como

participação orientada para o consenso, no que toca aos objetivos, podendo assumir formas de grande militância, ou até mesmo de emulação [...] pauta a sua ação no sentido de realizar os objetivos oficiais, aceites mais ou menos consensualmente (LIMA, 2003, p. 79).

Esse paradoxo foi confirmado nas entrevistas concedidas para a elaboração da tese pelos representantes da Undime Nacional e da Undime do estado do Rio

Grande do Sul, posição identificada também na manifestação dos representantes da Unesco e de outros sujeitos da pesquisa.

A estratégia de envolvimento dos municípios e estados numa política nacional baseada em diretrizes já estabelecidas pode caracterizar-se como uma forma de democracia induzida ou consentida. Nesse caso, o órgão gestor central responsável formula a política a ser assumida e implementada em colaboração com as demais instâncias, propondo inclusive a forma de organização (equipe local, comitê de acompanhamento), apresentando através do instrumento do PAR um rol de ações e subações que podem ser escolhidas para execução, contando, para isso, com oferta de assistência técnica e financeira da União.

Essa forma de ação pode ser considerada, em certa medida, como ingerência, entendida como uma certa prevalência das instâncias mais altas que encobrem, sob a forma de delegação, descentralização ou auxílio, uma relação que implica uma certa passividade e adesão das demais (WERLE, 2006, p. 32). O que pode estar se caracterizando neste processo é a permeabilidade, entendida como “um conjunto de assentimentos e práticas político-administrativas que permitem e favorecem a penetração das intenções e práticas de umas instâncias sobre as outras” (WERLE, 2006, p. 32).

Na medida em que os municípios e estados aderirem ao Plano de Metas Compromisso com diretrizes e metas já estabelecidas (decreto n. 6.094/2007), assumindo a responsabilidade de implementá-las como condição de acesso à assistência técnica e financeira disponibilizada pelo Ministério de Educação, pode estar ocorrendo, simultaneamente, ingerência e permeabilidade político-administrativas de uma instância sobre a outra. Por meio das diretrizes estabelecidas e assumidas pelas instâncias estaduais e municipais, a União estaria exercendo influência no direcionamento de projetos e ações educacionais com o consentimento das mesmas, condicionadas, no entanto, pelos critérios de adesão estabelecidos.

Considera-se também que as diretrizes formuladas centralmente, assumidas e executadas de forma compartilhada e descentralizada por todas as instâncias, também podem contribuir para a homogeneização da gestão, aplicando-se padrões nacionais generalizados através de programas disseminados em todo o país, obedecendo a normas fixas e, dessa forma, desconsiderando a enorme diversidade regional, estadual e municipal.

A fragilização da autonomia dos entes federados e, por vezes, até a sua subordinação, pode ocorrer dada a dependência do acesso a recursos para o financiamento das ações geradas nesta dinâmica; essa hipótese é levantada porque estados e municípios aderem às políticas definidas na perspectiva de obter recursos e assistência.

Contudo, os movimentos desencadeados revelam, ao mesmo tempo, a existência de um trabalho colaborativo entre as instâncias governamentais, caracterizado como uma revisão da postura da União ao assumir maiores compromissos, inclusive financeiros, e colocá-los à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública.

Essa avaliação sobre a mudança de postura do MEC, na relação com os municípios no desenvolvimento do plano, é destacada nas entrevistas obtidas de dirigentes de entidades representativas dos municípios em nível nacional e estadual, por assegurar aos entes federados condições de acesso direto aos programas e às ações com garantia de assistência técnica e financeira, sem privilégios. Fala-se do respeito às demandas a partir de critérios definidos como um avanço, criando as condições do ponto de vista dos instrumentos e da capacitação dos sujeitos. Representantes das entidades entrevistadas reconhecem nessa ação direta do MEC junto aos municípios um novo modelo de gestão, sem os famosos ‘lobistas’ – superação do chamado “balcão de negociações”, o qual funcionava à base de pressão dos setores políticos mais influentes sobre os órgãos de governo para distribuição dos recursos, sem respeito aos critérios estabelecidos.

Para Nalu Farenzena,⁴⁶ nessa política de colaboração intergovernamental

Existe a concepção da política centralizada, mas ela acontece nos estados e municípios. Ela inova, acrescenta critérios no que diz respeito à assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios. O MEC planejou um modo de apoiar os municípios com intermediação, propôs parcerias com universidades, instituições, UNDIME, CEFET, que pudessem fazer a mediação na implantação da política (CAMINI, 2009).

São destacados como aspectos relevantes na execução dessa política a realização do planejamento multidimensional articulado pelo MEC com municípios e estados com intermediação de universidades, Undime e outras organizações para auxiliar na implantação da política e a prioridade na distribuição de recursos da União aos entes federados sem a interferência de fatores de natureza político-partidária ou pela intermediação de empresas de assessoria que orientavam a demanda e ficavam com parte significativa dos recursos.

Nesse sentido, a política se caracteriza como uma “descentralização convergente” (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 11) levando-se em conta as ações do MEC e do ente que adere ao Compromisso em torno de diretrizes gerais previamente estabelecidas. Também pode ser caracterizada, segundo as autoras, como uma descentralização monitorada, considerando a exigência de um Planejamento de Ações Articuladas (PAR) e pela existência de um índice que será tomado como medida de avaliação das ações empreendidas.

Pelas manifestações dos entrevistados, com pequenas nuances, as posições tendem a convergir: a política adotada pelo MEC se traduz como ação compartilhada, não é centralizada, também não é vista como uma gestão impositiva. O MEC estaria

⁴⁶ Coordenadora do projeto de Extensão da UFRGS, *Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica*, no processo de elaboração do Plano de Ações Articuladas nos municípios prioritários do estado do Rio Grande do Sul (2007-2008) – uma das pessoas entrevistadas na pesquisa da tese de doutorado.

exercendo o seu papel de coordenador maior da política educacional, envolvendo e articulando os entes federados na implantação e implementação do Plano.

Na relação com os entes federados, os dados da pesquisa confirmam a adesão dos municípios à proposta de trabalho articulada através do Plano de Metas Compromisso, aceitando as condições oferecidas para a elaboração do diagnóstico e PAR, assim como a análise e a aprovação conforme critérios estabelecidos – proposta padronizada. Já em relação aos estados, evidenciou-se outra postura do MEC. Foram concedidas liberdade e autonomia no processo de composição de sua equipe local responsável pela elaboração do Plano de Ações Articuladas, e na definição de ações e subações, respeitando as suas próprias demandas. A análise técnica do PAR também foi compartilhada e negociada com os estados, buscando-se compatibilizar prioridades estabelecidas com os recursos disponibilizados no orçamento da União. A evidência de tratamento diferenciado dispensado pelo MEC aos estados, neste caso, remete a um antigo e sempre presente debate a respeito do papel e influência de cada instância subnacional na conformação das ações intergovernamentais.

Mesmo admitindo a ocorrência de certo esvaziamento das funções dos estados na implementação de políticas sociais nas últimas décadas no Brasil, de outro lado também é questionada a tendência do MEC em acentuar o papel do estado como coordenador na gestão dessa política.

Não é acertada essa política na constelação de um regime de colaboração intergovernamental. Eu acho que um regime de colaboração intergovernamental, ele não supõe o papel e coordenação do estado, mas sim relações horizontais entre União, estados e Municípios e aqui no RS a política de coordenação estadual não deu certo [...] os municípios querem uma articulação, tem uma ideia de autonomia muito forte que precisa ser respeitada (CAMINI, 2009).

Com base nas opiniões e nos estudos já produzidos sobre a relação entre os entes federados na gestão das políticas públicas educacionais no Brasil ao longo da história, constata-se um movimento marcado por momentos de avanços e recuos. Por isso, essa questão se mantém na pauta dos debates, inexistindo até o momento uma fórmula capaz de resolvê-la.

Cabe lembrar também que o desenho das políticas no Brasil tem demonstrado um mosaico multifacetado, onde convivem tentativas bem sucedidas e outras frustradas, vitórias e retrocessos nas propostas de descentralização de políticas educacionais encaminhadas. A política de descentralização promovida nos anos 1990, a partir das reformas do Estado, incluindo as reformas educacionais, apoiadas nas reivindicações pela democratização do aparato estatal, admitia a adoção nas instâncias estatais da lógica mercantil, visando a torná-las mais eficientes e produtivas.

As diferentes trajetórias da política, a multiplicidade de casos e as distintas respostas em cada iniciativa desencadeada dificultam generalizações. Observa-se, por isso, a necessidade de atenção em relação à autonomia administrativa para não confundir descen-

tralização de poder com “desconcentração” de tarefas e, em relação à gestão financeira, não identificar autonomia com abandono e privatização. No tocante ao PDE/Plano de Metas Compromisso, o MEC tem reafirmado o compromisso do Estado no financiamento e gestão da política pública educacional. Sendo assim, a manutenção da presença do Estado pode ser identificada como garantia do direito à educação, evitando o repasse dessa responsabilidade diretamente para outros setores, hoje disseminados na sociedade.

Nesse sentido, reafirma-se a necessária intervenção do Estado na educação, através de uma estratégia de atuação comum – sem ser uniforme –, diversificada, não só referida a aspectos mais amplos das políticas educacionais, mas atuando no âmbito da oferta de material didático que, sob o regime de colaboração, possa oferecer e assegurar a todos os educandos o atendimento de uma formação indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes meios para progredirem no trabalho e em estudos posteriores. Essa dinâmica contribuiria na melhoria da qualidade do ensino, atingindo assim o objetivo maior do PDE/Plano de Metas Compromisso.

Para o equilíbrio da relação intergovernamental em relação ao PAR, o essencial a ser preservado é a manutenção da confiança estabelecida entre os entes federados no momento da adesão ao Plano de Metas Compromisso, quando esses assumiram e pactuaram responsabilidades no propósito de buscar a melhoria da qualidade do ensino. A quebra de confiança pelo não cumprimento dos compromissos assumidos, especialmente por parte do MEC, como proponente do acordo, pode repercutir negativamente sobre os resultados dessa ação. Passada a fase de implantação, compreendendo a elaboração e análise dos planos, esse processo encontra-se na fase de concretização das ações articuladas e, portanto, a fase em que os limites e avanços passam a ser evidenciados. Nesse movimento, parece-nos que o caminho mais acertado nessa relação é seguir o debate no sentido de garantir a construção de acordos pactuados com base em relações horizontais (sem subordinação), preservando-se a autonomia dos entes federados nessa construção.

MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)

Uma etapa importante a ser destacada na análise do desenvolvimento do Plano de Ações Articuladas envolve o monitoramento, definido como instrumento estratégico para organização, acompanhamento e avaliação das metas relacionadas ao apoio técnico do MEC e das ações executadas diretamente pelo município, bem como o traçado de novas estratégias. A realização do monitoramento é de responsabilidade do comitê local, responsável pelo acompanhamento da execução do PAR no município, através do preenchimento de módulo técnico-operacional no Sistema Integrado de Acompanhamento das Ações do MEC (SIMEC).

O relatório do monitoramento é tomado como base na avaliação dos progressos e das limitações da União e dos municípios nessa etapa inicial, servindo de

base para a definição da estratégia de continuidade e revisão das ações para atingir as metas estabelecidas. O monitoramento é destacado pelo MEC como parte do processo de planejamento, pois possibilita o levantamento de elementos que subsidiem a reflexão e o debate em torno da situação da educação no município.

O processo de acompanhamento e avaliação revela-se necessário para a qualificação de uma política governamental. Envolve a ideia de controle social, contribuindo inclusive para assegurar o melhor uso e transparência na aplicação dos recursos educacionais. Nesse sentido, o acompanhamento e a avaliação são entendidos como medidas para maior responsabilização, aprendizado, ação pedagógica, reafirmação da política pública, troca de informações, fornecimento de orientações, formação permanente das equipes e do Comitê. Para isso, destaca-se a importância da articulação dos fóruns já existentes (conselhos constituídos), no sentido de superar limitações no seu funcionamento, as quais podem ser debitadas à falta de cultura de participação existente na sociedade, em consequência dos curtos períodos de democracia experimentados até hoje no Brasil, mas fundamentalmente resultam das práticas de gestão autoritárias e centralizadoras de poder.

Lembra-se que, em 2008, a Constituição de 1988 completou sua maioridade, constituindo-se, assim, como o período mais longo de democracia no país; no entanto, diante de situações presenciadas, vemos as enormes distâncias que ainda nos separam da afirmação de uma democracia social, para o que a universalização do direito à educação com qualidade representa uma ferramenta indispensável.

Nesse aspecto, a proposta de monitoramento, acompanhamento e avaliação, através de sistema *on-line* do MEC, mostra-se adequada, desde que venha acompanhada de outras ações presenciais desenvolvidas diretamente nas regiões e nos municípios, envolvendo as equipes locais. Prestar efetiva assessoria com orientação e formação, oferecendo assim o suporte necessário à superação das dificuldades encontradas na execução das ações planejadas é o direcionamento esperado desse trabalho. No entanto, o distanciamento e a insuficiência de orientações sistemáticas do MEC para a execução do PAR nos estados e municípios são fatores que já vêm sendo identificadas pelas equipes gestoras nessa fase de execução das ações planejadas.

O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB)

Na análise dessa política é importante considerar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁴⁷ envolvendo as redes públicas estaduais e mu-

⁴⁷ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é um indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso. Será calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no censo escolar, e as médias de desempenho nas avaliações do INEP; o SAEB, para as unidades da federação e para o país; e a Prova Brasil, para os municípios (BRASIL, 2007b).

nicipais. O mesmo foi instituído pelo MEC como indicador de medida da qualidade da educação. No entendimento do ministro Haddad (2007), o que daria concretude à qualidade da educação seria: a avaliação traduzida pelo Ideb, o financiamento com maior incidência da União junto aos entes federados e a gestão partilhada das políticas públicas, tendo por base os planos de ações articuladas elaboradas nos estados e municípios com apoio do MEC.

Como se observa, contudo, o Ideb não aborda questões fundamentais capazes de aferir com maior eficácia os níveis de qualidade no ensino, por isso é questionado por educadores, pesquisadores e estudiosos, os quais argumentam que é preciso considerar o processo e não apenas medir o resultado através dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no censo escolar, e as médias de desempenho em avaliações do INEP.

Do ponto de vista da gestão democrática, destaca-se a necessidade de observação de aspectos mais amplos em um processo de avaliação, como políticas pedagógicas, currículo, formação, salário e as condições de trabalho dos professores e demais trabalhadores da educação, oportunidades de formação continuada, planos de carreira e saúde dos profissionais, infraestrutura e violência nas escolas, relação profissionais/alunos, os custos da educação e, fundamentalmente, a gestão democrática. Através da democratização da gestão, os sujeitos escolares ganham protagonismo e passam a desempenhar suas funções com maior qualidade.

Se de um lado faz-se necessário ao MEC ter informações confiáveis e atualizadas sobre a realidade educacional de todas as escolas brasileiras para implementar políticas que possam auxiliar na construção da qualidade do ensino, de outro lado parece mais adequado que os próprios sistemas de ensino e as próprias escolas estabeleçam processos seguros de avaliação, tendo por base a sua própria realidade.

Compreende-se, pois, que os sistemas e as escolas, possuindo condições técnicas e pedagógicas, saberão fazer um processo que ultrapasse a mera avaliação do estudante. O Ideb, obtido pela soma do desempenho nas avaliações de larga escala e fluxo escolar, passa a compor uma prática tecnoburocrática de gestão, cujo foco centra-se no alcance de metas e busca de resultados, obtidos através de mecanismos de avaliação quantitativa, da medição dos processos de aprendizagem.

As pesquisas realizadas pelo MEC, em parceria com a Unesco e Unicef para embasar as diretrizes do Plano,⁴⁸ indicaram a participação direta de todos os segmentos

⁴⁸ A pesquisa realizada pelo MEC em parceria com o Unicef, denominada Aprova Brasil, o Direito de Aprender, teve como objetivo identificar aspectos relacionados à gestão, à organização e ao funcionamento que possam ter contribuído para a melhor aprendizagem dos alunos em 33 escolas participantes da Prova Brasil. Outra pesquisa realizada também em parceria pelo MEC com o Unicef, Undime e Inep envolve um estudo realizado em 37 redes municipais, selecionadas a partir do Ideb e do contexto socioeconômico dos alunos e de suas famílias. Representativas da “diversidade e dos desafios encontrados nos 5.563 municípios brasileiros, essas trinta e sete (37) redes têm na valorização social da educação e da aprendizagem o sentido e a meta de seu trabalho” (BRASIL, 2007d, p. 5).

da comunidade educacional na gestão escolar como fator determinante na diminuição da evasão, repetência e baixo desempenho dos alunos. Sendo assim, medidas muito mais amplas para o alcance da qualidade do ensino são necessárias, tais como: gestão democrática na escola; melhor qualificação de professores; melhores salários dos docentes; melhores condições físicas e de equipamentos das escolas; maior tempo de permanência do estudante na escola; projetos político-pedagógicos adequados aos estudantes; sistema de avaliação contínuo; atendimento extraturno aos estudantes que dele necessitam.

Pela política educacional articulada nessa fase de formulação e implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso, alguns aspectos gerais merecem ser remarcados: a tese da redução da intervenção do Estado (via privatização, transferência direta de responsabilidades) não se confirma nesse processo, porque o governo manteve o investimento de recursos públicos do Estado constitucionalmente previstos na educação. Da mesma forma não ocorreu a definição de adoção direta de uma lógica administrativa pautada nos pressupostos mercadológicos, propondo uma verdadeira ‘concepção de mundo’ por imitação da empresa privada ou delegando diretamente às comunidades locais papel supletivo na manutenção e oferta da educação básica, fazendo-as corresponsáveis pelo desempenho das unidades/redes escolares frente às metas definidas no Plano.

A manutenção e a ampliação dos investimentos do Estado para o financiamento desta política podem ser confirmadas na análise do orçamento do MEC, o qual duplicou nesses últimos anos; em 2005, girava em torno de vinte bilhões anuais e, em 2009, atinge o patamar de quarenta bilhões. Em termos de PIB, o Brasil investia em torno de 3,9%, em 2007 e já atingiu a marca de 4,6% em 2009. Esse acréscimo de 0,7 pontos percentuais no PIB representa investimentos adicionais de vinte bilhões. Acrescenta-se ainda a ampliação dos recursos da União no Fundeb, passando de R\$ 249 milhões no Fundef, em 2006, para mais de R\$ 5 bilhões em 2009. Nesse sentido, considera-se também o retorno gradativo da Desvinculação das Receitas da União (DRU) a contar de 2009, assim como a perspectiva de novos recursos advindos da exploração da nova jazida de petróleo – “Pré-sal”, com estimativa de começar a trazer rendimentos no final de 2010 ou início de 2011.

Como esforço de síntese à compreensão do mosaico que vem conformando essa política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso, nesse período inicial de sua implantação, destaca-se: as iniciativas e ações desencadeadas na sua formulação e implantação levam a identificar a coexistência de concepções variáveis de gestão pública – práticas vinculadas à visão burocrática/gerencial e práticas fundamentadas na participação e autonomia no desenvolvimento dos processos educacionais.

Segundo Bresser Pereira (PEREIRA; SPINK, 2003), a administração burocrática⁴⁹ se baseia em processos, controles preventivos, controle dos procedimentos,

⁴⁹ Entendida como tendência à rotinização das ocupações – é esse equívoco da separação “poder/propriedade que parece estar na base das concepções que pretendem ver na administração, ou na ‘burocracia’, a causa de todos os males da sociedade” (PARO, 2005, p. 77). Aqueles que propugnam sua extinção acreditam ser possível “sem levar em conta seus condicionantes econômicos e sociais” (PARO, 2005, p. 78).

acreditando que está evitando o nepotismo e a corrupção, sem preocupação com a eficiência. A administração gerencial, por sua vez, adota outras estratégias, como a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; compreende a desconcentração de autonomia de gestão entre as diversas esferas de governo e entre o nível nacional para os níveis subnacionais. Na administração pública, envolve a necessidade de orientação e articulação institucional, bem como a responsabilização e prestação de contas a respeito das decisões tomadas e ações desenvolvidas (Glossário ENAP, 2006).

Para que ocorra o controle dos resultados de maneira descentralizada em uma administração pública, Bresser Pereira (PEREIRA; SPINK, 2003) indica que há pré-requisitos necessários, como confiança limitada, permanentemente controlada por resultados, mas suficiente para delegar responsabilidades, permitindo assim liberdade aos gestores públicos na escolha dos meios mais apropriados ao cumprimento das metas pré-estabelecidas. Essa visão tem como objetivo central a busca do Estado moderno, que precisa ser, para isso, gerido de forma efetiva e eficiente.

Essa perspectiva consiste na definição de vínculo estratégico, na operacionalização através de compromisso, com resultados de gestão que representam uma nova forma de vinculação da administração central com os setores operativos do governo nas diferentes instâncias.

Sendo assim, os dados da pesquisa constataam a manutenção, ao mesmo tempo, da concepção de gestão burocrática/gerencialista e da gestão democrática na condução dessa política. De modo geral, nenhuma tendência está totalmente conforme com os princípios que a sustentam. O que se encontra na prática é apenas parte de um determinado modelo proposto; são adotadas formas diversas, mantendo-se assim resquícios das concepções burocrática e gerencialista, as quais foram se desenvolvendo na gestão pública brasileira ao longo da história.

Em alguns aspectos, revela-se a continuidade de políticas já implementadas em gestões anteriores, como o Sistema de Avaliação, “avaliação e responsabilização” (BRASIL, 2008), cujo objetivo é medir o alcance dos objetivos e servir de base para a definição de novas políticas e renovação de outras, tais como elaboração do plano estratégico da secretaria de educação e formação e fortalecimento dos conselhos, os quais visam maior organização, integração e autonomia dos setores locais na formulação e execução da política educacional. Segue, portanto, a relação histórica de continuidade e inovação como marcas da política educacional brasileira.

Dentre os programas identificados com a concepção de gestão democrática presentes no PAR, destacam-se: o incentivo à organização e qualificação dos conselhos escolares, conselhos municipais de educação, conselhos de alimentação escolar e do Fundeb; o incentivo à qualificação dos gestores das escolas, através do programa Escola de Gestores, cuja base teórica e prática têm como referência a gestão democrática historicamente referenciada.

A metodologia de implantação do PDE Escola, por sua vez, encontra-se permeada pela lógica gerencialista, vinculando metas, investimentos e resultados, por meio da provisão de ferramentas de gestão e de treinamento como: processos de desenvolvimento da escola, padrões mínimos de funcionamento, planos de gestão de secretaria, plano de carreira do magistério e mapeamento escolar.

Os estudos e as pesquisas produzidos sobre esse programa revelam ser uma modalidade de intervenção voltada à organização do sistema educativo, tendo como principal alvo a contenção de gastos, a eficiência operacional e objetivos orientados racionalmente para resultados ou produtos. A dinâmica da mudança é garantida pela variação dos insumos (ênfase nos materiais didáticos e tecnologias), sendo a melhoria pedagógica decorrente dos novos procedimentos inseridos na organização. Se, de um lado, esses instrumentos ajudam a organizar o trabalho rotineiro da escola, de outro lado dificultam ou até mesmo impedem as decisões autônomas sobre outras questões mais pedagógicas discutidas diretamente pela comunidade escolar.

Dessa maneira, os dados apreendidos no decorrer do processo não permitem caracterizar uma única matriz teórica e metodológica de concepção da política do PDE/Plano de Metas Compromisso. Identificam-se assim, formas variáveis, entrelaçando-se concepções e práticas marcadamente democráticas e outras revelando transposição do gerencialismo empresarial para a esfera da gestão educacional, enfatizando os princípios de eficiência e produtividade, racionalização administrativa e avaliação standardizada de desempenho, ocorrendo de forma variada, envolvendo múltiplos fatores conjugados.

COMENTÁRIOS FINAIS

Como se pode verificar, o PDE/Plano de Metas Compromisso caracteriza-se como uma política marcada pela continuidade e ruptura, permanência e inovação, podendo ser comparada também a um movimento marcado pela alternância e predominância, ora de uma, ora de outra forma de gestão, num processo dialético contínuo. Pode-se inferir, ainda, que essas formas de gestão são também contraditórias e influenciadas por tensões. E a harmonização das contradições e antagonismos pode ser alcançada na relação direta e paralela, envolvendo os entes federados e as relações sociais constituídas com os diferentes sujeitos sociais envolvidos no processo de implantação desse Plano.

Esse texto, baseado em pesquisa que deu origem a uma tese de doutorado, apresentou alguns aspectos da política do PDE/Plano de Metas Compromisso visando contribuir com o debate e compreensão desse processo, apontando contradições e limites na relação com os entes federados e no aspecto mais geral da gestão da política educacional. Entende-se que a possibilidade concreta de atingir a melhoria da qualidade da educação proposta neste Plano pode vir a ser confirmada, através das medidas governamentais, do equilíbrio das forças e da convergência no

direcionamento do trabalho, instalado por meio de uma gestão democrática, baseada no diálogo, confronto de ideias, construindo, assim, consensos possíveis e, evidentemente, também contando com a garantia de distribuição equitativa de recursos para o financiamento das ações articuladas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 9.394, de 23 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

_____. Decreto Presidencial n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 abr. 2007a.

_____. Ministério da Educação. *Índice de Desenvolvimento da Educação*. 2007. Disponível em: <<http://www.ideb.inep.gov.br>>. Acesso em: 31 dez. 2007b.

_____. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação*. Razões, Princípios e Programas. Brasília: MEC, 2007c.

_____. Ministério da Educação. Fundo das Nações Unidas para o desenvolvimento (UNICEF). *Aprona Brasil, o direito de Aprender*. Brasília: MEC/UNICEF, 2007d.

_____. Ministério da Educação. *Compromisso Todos pela Educação: passo a passo*, 2007. Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, jun. 2008.

CAMINI, Lucia. *Gestão Educacional e a relação entre Entes Federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. 294f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Glossário*. Brasília/DF, 2006.

LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez, 2003.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalu. O Regime de Colaboração Intergovernamental. *Em Questão*, São Paulo, Observatório da Educação - Ação Educativa, n. 4, p. 9-13, 2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no Governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

PARO, Vitor Henrique. *Administração Escolar - Introdução Crítica*. São Paulo: Cortez, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado dos anos 1990: crise e reforma*. Disponível em: <<http://www.mare.gov.br/reforma>>. Acesso em: 3 jun. 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal. *A Política Educacional e o Papel do Estado nos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

PROGRAMA DE GOVERNO PRESIDENTE LULA. *Programa Setorial de Educação 2007-2010*. Doc. dig., p. 19, 2006.

SAVIANI, Dermeval. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do projeto do MEC*. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Discurso do Presidente da República no ato de lançamento Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE). Brasília: AGÊNCIA GERAL, 24/04/2007.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo da Silva. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 1987.

WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). *Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração*. Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

r LUCIA CAMINI é mestre e doutora em Educação pela UFRGS; foi dirigente do Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS-Sindicato) e secretária de estado da educação no Rio Grande do Sul, no governo de Olívio Dutra (1999-2002); é membro do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da UFRGS. E-mail: luciacamini@yahoo.com.br.

*Recebido em junho de 2009.
Aprovado em setembro de 2009.*