



Planos de governo e educação brasileira: do regime militar aos tempos atuais

State planning and education: from military regime to now

*Planes de gobierno y educación en Brasil:
del régimen militar a los tiempos actuales*

MARÍLIA FONSECA

Resumo: o presente texto analisa a política educacional brasileira a partir das últimas décadas do Século XX. Examina como a gestão e o planejamento educacional foram configurados nos diferentes governos que se sucederam no período em pauta. Partiu-se do contexto político do regime militar, ancorado na ideologia de crescimento econômico e de segurança nacional. Considera a fase democrática que o sucedeu como um período de profundas mudanças em direção à inserção do País no processo de globalização econômica, que marcou profundamente a gestão e o planejamento escolar, notadamente no contexto da Reforma do Estado de 1995. O texto aborda, ainda, a fase política subsequente, examinando a proposta do Plano de Ações Articuladas (PAR), apresentada em 2007, cujo objetivo central é garantir organicidade às ações e estabelecer uma cultura de planejamento nas Secretarias, Municipais de Educação e na escola.

Palavras chave: Planos de estado e educação; planejamento escolar.

Abstract: this paper analyzes the Brazilian educational policy over the last decades of the 20th century. It examines the arrangements of educational planning and management in different governments that followed during this period, starting from the political context of the military dictatorship, which was ideologically based on economical growth and national security. It takes into consideration the democratic phase that followed as a period of profound changes, leading the country to the process of economic globalization, having a strong effect on school management and planning, especially within the scope of the 1995 Public State Reform. Additionally, the paper approaches the subsequent political phase, examining the joint action plan, Plano de Ações Articuladas (PAR) presented in 2007, whose main purpose is to guarantee organic consistency to actions and establish a planning culture in municipal secretariats of education and schools.

Keywords: State plans and education; school planning.

Resumen: El presente texto analiza el proceso de planeación de la educación en Brasil a partir de las últimas décadas del siglo XX. Examina como la gestión y la planeación educacional fueron configuradas en los diferentes gobiernos que se sucedieron en la segunda mitad del siglo XX. Se parte del contexto político del régimen militar, anclado en la ideología de crecimiento económico

y seguridad nacional. Considera la fase democrática que lo sucedió como un período de profundos cambios en dirección a la inserción del País en el proceso de globalización económica que marcó profundamente la gestión y la planeación escolar, de manera especial en el contexto de la Reforma del Estado de 1995. El texto examina el Plan de Acciones Articuladas (PAR), presentado en 2007 con el objetivo de garantizar organicidad a las acciones y de establecer una cultura de planeación en las secretarías municipales de educación y en la escuela.

Palabras clave: Estado y planificación; planes de educación.

INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do Século XX, os governos que se sucederam no Brasil adotaram diferentes estilos políticos, oscilando entre o regime autoritário e o democrático. O presente texto examina, pois, as oscilações da política educacional e do processo de planejamento no período que correspondeu ao regime militar (1964-1985) e às diferentes fases do período pós-ditatorial: a primeira corresponde à década de 1980, quando se deu a passagem do regime militar à democracia. O período foi marcado por forte crise econômica, iniciada ainda no final dos anos 1970. Premidas pela crescente dívida externa, as ações do governo restringiam-se a garantir a estabilidade econômica. A segunda corresponde à primeira votação direta para a Presidência do país e que coincidiu com o advento da globalização econômica e da dinâmica neoliberal na condução do Estado: sua influência atingiu a política de Estado liderada por Collor de Melo, caracterizada como uma nova forma de governabilidade e de inserção do país no processo de globalização econômica, privilegiando o ajuste fiscal e a abertura comercial. O esforço para a governabilidade e a para a inserção do país na dinâmica internacional intensificou-se na gestão de Fernando Henrique Cardoso, notadamente por meio da Reforma do Estado de 1995. A terceira fase corresponde às duas gestões de Lula da Silva e a de Dilma Rousseff: as propostas, de certa maneira, apresentaram uma forma diferenciada de conduzir as políticas públicas, ressaltando o desenvolvimento com justiça social e o estabelecimento de parcerias criativas e transformadoras, a partir da construção de amplos consensos sociais.

Nesse período mutante, a política educacional seguiu, no regime militar, um rumo pragmático, ao ser articulada aos planos de governo como mero instrumento a serviço do crescimento econômico e da segurança nacional. Nos governos de feição democrática, a partir dos anos 1980, logrou-se alguma autonomia, ao se estabelecer uma interlocução entre a política do Estado e alguns setores da comunidade educacional que já logravam organizar-se. Como instrumento do Estado, a gestão e o planejamento educacional adquiriram

diferentes funções políticas e sociais, de acordo com a condução ideológica de cada fase governamental. No regime militar e nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso, guardadas algumas diferenças, adotou-se um enfoque gerencial para a administração pública, incluindo-se a educação. No governo de FHC, este modo gerencial atingiu a própria instituição escolar, quando se deu prioridade à administração por projetos, segundo a orientação do Programa Fundescola, resultante de acordo financeiro entre o Brasil e o Banco Mundial. As avaliações de desempenho do aluno e da escola foram priorizadas como mecanismo para alcançar a autonomia gestonária e financeira destas instituições. Na gestão de Lula da Silva, buscou-se superar o modo gerencial por uma modalidade mais participativa e orgânica para gerir a escola: o Plano de Ações Articuladas (PAR). A intenção do texto é, pois, perceber como estas diferentes modalidades de gestão e de planejamento marcaram as propostas para o desenvolvimento da educação brasileira.

A EDUCAÇÃO NO REGIME MILITAR: A GESTÃO E O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL ANTE A IDEOLOGIA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO E DE SEGURANÇA NACIONAL

O regime militar instaurado no Brasil na segunda metade do Século XX iniciou um ciclo de mudanças na estrutura do Estado, guiadas pela ideologia do crescimento econômico e da segurança nacional. Em certo grau, a proposta dos militares trazia à tona o lema do Brasil Grande, cunhado por Getúlio Vargas no período do Estado Novo (1937-1945). A política educacional de Vargas privilegiou o atendimento às demandas do projeto industrial do governo. O ensino básico ajustou-se às metas da economia, sendo organizado por ramos profissionais, especialmente para aqueles que comporiam o quadro de trabalhadores requeridos para a indústria.

O regime militar buscou reviver o protagonismo do Estado na área produtiva, mediante a criação de um parque industrial pesado para a consolidação do “Brasil Potência” (BRASIL/MEC, 1970, p. 13). A concretização deste objetivo ocorreu em contexto diferente daquele da presidência de Vargas, em virtude dos acontecimentos de ordem política, econômica e social que se sucederam nos governos anteriores, de Kubitschek a Goulart (1956 a 1963). O primeiro diferencial situa-se na eclosão de forte mobilização de organizações internacionais com o objetivo de alavancar o processo de desenvolvimento da América Latina. Sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA) e, posteriormente, do programa de cooperação técnica e econômica do

governo Kennedy (Aliança para o Progresso), foram organizadas conferências internacionais, nas quais os países partícipes firmaram o compromisso de levar adiante as orientações das conferências, no sentido de que fossem estabelecidas metas decenais para a educação básica em todos os países da América Latina.

Das conferências originou-se, também, a recomendação para que os governos incorporassem a educação aos seus planos econômicos, dando acolhimento ao Capital Humano, uma teorização que entendia a educação como instrumento de capacitação técnica para alavancar o crescimento dos países. Na gestão do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1960), deu-se início a um processo de desenvolvimento com a criação do Programa de Metas. A educação foi incluída com o propósito de preparar pessoal técnico para as indústrias de base. Além de atender à política de desenvolvimento nacional, a vinculação da educação à economia atendia aos compromissos assumidos pelos governos latino-americanos nas citadas conferências.

Outro diferencial refere-se ao fato de que, neste período, o Brasil vivenciou uma ambiência democrática e profícua para a mobilização social. Os educadores, organizados em fóruns nacionais, se contrapunham aos compromissos assumidos nas conferências internacionais, inclusive no que se refere à fixação de metas decenais para o conjunto de países da América Latina, sem considerar as diferentes condições socioeconômicas e culturais de cada um deles. Como contraponto, os educadores, notadamente Anísio Teixeira, acolhiam a visão filosófico-humanista de Paulo Freire e de outros intelectuais agremiados no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Estes últimos argumentavam que a educação não se reduzia aos saberes de natureza técnica e a serviço de um projeto econômico; deveria preparar o educando, principalmente, para o empenho coletivo de superação do estado de atraso do país, inclusive no plano social.

O regime militar estabeleceu-se, em 1964, em confronto com a sociedade, que já experimentara um amplo processo de mobilização e que propugnava por um projeto nacional de educação. A resposta do governo veio na forma do Decreto nº 200, de 1967, que deflagrou uma reforma administrativa em todo o serviço público brasileiro. O Ministério da Educação iniciou o processo pela Reforma nº 666.296/1970. Resgatando dados de meu estudo anterior (FONSECA, 2009), a gestão pública orientou-se pela proposta gerencial da Administração por Objetivos (APO). Idealizada para o setor privado, a APO, no âmbito do Ministério da Educação, privilegiava a execução das ações por meio de projetos pontuais e campanhas de caráter transitório e a criação de grupos-tarefa e de gerentes especializados para gerir as ações transitórias. Este preceito servia aos objetivos da doutrina de segurança nacional: ao mesmo tempo descentralizada e

controladora, privilegiava a organização formal e recusava o conflito ideológico e a intervenção de grupos informais nas instituições. Preceituava que o sucesso uma política resultaria, pois, da execução de projetos autônomos e descentralizados, para os quais se exige a liderança de *gerentes*, indicados e preparados por agências específicas do poder federal.

Outra decisão da gestão militar foi a sua estreita articulação com organismos internacionais. A cooperação técnico-financeira da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), que havia sido cancelada no governo João Goulart, voltou a atuar ativamente em vários setores da administração pública. No Ministério da Educação, participou da reforma do ensino superior de 1968 e da reforma da educação básica de 1971, pela qual foi instituída a profissionalização obrigatória no ensino médio. Ainda nos anos 1970, fizeram-se presentes outras agências de cooperação técnica e de financiamento, entre elas o Banco Mundial (BIRD).

A cooperação do Banco Mundial perdeu até o início do Século XXI, tendo sido intensificada no período 1980-1990. No entanto, não se pode inferir que esta continuidade ocorresse como herança do regime militar. O estudo de Fonseca e Ferreira (2011) mostra que a década de 1980 foi marcada por aguda crise econômica, esta, sim, herdada do final daquele regime. A política de crescimento econômico foi substituída pelo esforço de estabilização econômica e financeira. A crise forçou o Estado brasileiro a recorrer aos créditos do FMI e também do Banco Mundial. Na qualidade de credores, as duas agências passaram a coordenar programas de ajustes no campo econômico. No setor social, o Banco incrementou o financiamento de projetos, inclusive para a educação básica. No decorrer da década, foram assinados três acordos de cooperação e financiamento entre o Banco e o Ministério da Educação, dois para o desenvolvimento da educação fundamental e um para o ensino médio de formação agropecuária.

Neste período, o Banco inaugurou novo padrão de financiamento, segundo o qual destinava recursos para a elaboração de estudos estratégicos para a educação, que recebiam assessoria direta do Banco. Explica-se, assim, porque a influência do BM não se restringia à execução dos projetos em si, mas atingia a política para o ensino básico, na medida em que o Ministério incorporava em seus planos educacionais objetivos estratégicos de longo prazo, que o Banco concebera internamente. Entre eles, o desenvolvimento de propostas de preparação para o trabalho antecipado em periferias urbanas e zonas rurais, por meio de um ciclo de educação inicial curto (as quatro primeiras séries do ensino fundamental). Esta orientação, segundo Fonseca (2009), motivou a execução de dois programas nacionais: o Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais para o Meio Rural (PRONASEC) e o Programa Nacional de Ações

Socioeducativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (PRODASEC). Ambos previam um ciclo básico de estudos (quatro primeiros anos da educação fundamental), com vistas à inserção antecipada de jovens estudantes no mundo do trabalho (BRASIL/MEC, 1985; *idem*, 1980).

A cooperação de organizações internacionais com os países menos desenvolvidos tem raízes mais profundas. A crise econômica que se estabeleceu no período pós-guerra mundial inaugurou uma nova visão sobre o crescimento das nações. O que era antes considerada uma decisão afeta a cada país, passou a ser tratada como problema de política internacional. Constatou-se, à época, que o crescimento econômico não poderia advir apenas da vontade e das condições domésticas de cada país, mas seria dependente de um sistema global capaz de imprimir um uso racional e equilibrado aos fatores de crescimento. Tratava-se de uma estratégia pragmática de monitorar o progresso dos países, que se convencionou chamar de *realismo econômico*.

A partir daí, outras questões de fundo foram tomando lugar no debate internacional sobre o crescimento econômico. Segundo estudo de Fonseca (1998), argumentava-se que a maioria dos países pobres apresentava preocupante aumento das taxas demográficas e o decorrente crescimento da pobreza. Explicava-se que a demanda crescente por benefícios da industrialização induziria à interferência contínua sobre a energia e outros recursos naturais, com efeitos prejudiciais à biosfera. Se, na visão tradicional, esta interferência significava a chave do progresso, passou a ser vista como uma ameaça à qualidade de vida das nações desenvolvidas, devido ao risco de esgotamento ambiental. A partir daí, a noção linear ou cumulativa de progresso cedeu lugar à ideia de sustentabilidade, pressupondo maior parcimônia na utilização dos recursos naturais e necessidade de impor limites para o crescimento das nações. A crise energética da década de 1970 agravou a questão dos limites ambientais e reiterou a exigência do planejamento racional e sistêmico para o crescimento das nações.

Pode-se considerar que este argumento permitia, ao primeiro mundo, impor condições aos países menos avançados, sob o argumento de que os problemas que afetam um país, como a degradação ambiental e o aumento da pobreza, afetam o sistema mundial como um todo. Primeiro, porque a intensificação da pobreza diminui o número de consumidores no mercado, além da pressão inflacionária no âmbito dos países industrializados. Ao lado do crescimento tutelado, outra questão de fundo emergia: a certeza de que a solução para a situação de pobreza dependeria menos do crescimento econômico dos países e, cada vez mais, do aumento da produtividade dos pobres. Esta passou a ser considerada como a principal estratégia para garantir a distribuição mais equânime dos benefícios do desenvolvimento. Segundo esta nova visão, a

responsabilidade do Estado deveria ser transferida para os próprios indivíduos, isto é, a diminuição da situação de pobreza dependeria da própria capacidade dos pobres de aumentar a sua produtividade.

A lógica que preside esta fórmula se inscreve no enfoque sistêmico, em que a totalidade estrutural se impõe sobre as demandas geradas entre as partes (BUCKLEY, 1967). Para garantir a função reguladora do sistema, criou-se um conjunto de princípios, estratégias e mecanismos institucionalizados (por meio de órgãos internacionais, por exemplo). Neste caso, a adesão das nações implica pertencer ao sistema, seguir sua cartilha política e ter acesso aos seus benefícios. De outra forma, a não adesão significa ficar fora da proteção do sistema e renunciar às vantagens oferecidas por ele, que podem ser de natureza comercial, tecnológica e financeira.

Para dar concretude à visão sistêmica, organismos internacionais, ligados à ONU e outros associados ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial ou BIRD), intensificaram o processo de cooperação técnica e financeira ao chamado Terceiro Mundo, já no decorrer dos anos 1980. O discurso do presidente do Banco na reunião de governadores ilustra a questão, ao afirmar que a sua obrigação é desempenhar um papel realista e rigorosamente racional no processo de desenvolvimento. Segundo ele, o Banco pode trabalhar, satisfatoriamente, com países de todas as feições do espectro político, com a única condição de que “estejam dispostos a serem realistas em matéria de economia e que tenham o cuidado de não substituir os dados com doutrinas ou os fatos com filosofias” (CLAUSEN, 1981, p. 17). O discurso esclarece a visão sistêmica, ao dar a entender que as ideologias produzidas pelo sistema são fatos naturais e permanentes. Isto significa que os países devem seguir a racionalidade econômica instituída pela ordem internacional. Os valores humanitários gerados entre as partes (os países) só seriam possíveis a partir de sua submissão aos interesses políticos e econômicos que sustentam a ordem sistêmica mundial.

Em face dessas evidências, não se pode negar a importância do FMI e do Banco Mundial na configuração econômica e social das nações associadas. No que tange à educação básica, o Banco deixou alguns legados que merecem ser discutidos. O primeiro diz respeito à prioridade para o enfoque profissionalizante, como forma de preparar a massa de trabalhadores para o mercado. Há que registrar, no entanto, que tal intuito já tinha sido perseguido por outros governos antes da atuação do Banco. Tal foi o caso dos governos de Getúlio Vargas e dos militares. Estes últimos mantiveram, nos anos 1960, como centro da interlocução internacional, o diálogo direto com a Agência para o Desenvolvimento Internacional, do Departamento de Estado norte-americano, a já citada Usaid. A

partir da década de 1980, porém, o Banco tornou-se o principal parceiro político, pelas razões já comentadas anteriormente.

O segundo refere-se à imposição do modo gerencial de administração dos projetos financiados, visto que é adotada, para a gestão do próprio Banco, a chamada Administração por Objetivos. Esta prática, a meu ver, marcou profundamente a cultura escolar no âmbito das escolas técnicas de ensino médio, industriais e agrícolas e das escolas fundamentais que desenvolveram projetos financiados pelo Banco.

GESTÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL EM CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO: REFORÇO DA GOVERNABILIDADE, DESCENTRALIZAÇÃO E REGULAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

A estrutura política e econômica brasileira foi profundamente marcada pela ascensão do neoliberalismo e da globalização econômica na década de 1990. A eleição do presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992) trouxe a marca da sua adesão a esta nova dinâmica, que se consolidava internacionalmente. O seu Plano Plurianual (Plano Brasil Novo) propunha o reforço da governabilidade, o ajuste fiscal e a abertura comercial. Estas intenções foram interrompidas pelo *impeachment* do presidente.

Coube ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promover as mudanças para a inclusão do Brasil na nova dinâmica globalizante. O programa de governo Brasil em Ação, para o período 1996-1999 expressava, com clareza, a intenção de aderir ao cenário internacional, ao declarar que o novo modelo político permitiria que os custos dos serviços públicos se assemelhassem aos do mercado internacional (BRASIL/MPOG, 1995).

Sobre esta questão, Fonseca e Ferreira (2011) argumentam que a intenção declarada não se concretizou em sua totalidade, visto que se chocava com uma intenção social que se mantinha sob a vigilância de setores organizados da sociedade. Por mais que a investida liberal tivesse concentrado forças nesse período e provocado profundas modificações no formato do capitalismo brasileiro como, por exemplo, a intensa privatização das empresas nacionais e a redução do poder dos governos nacionais em sua capacidade de formular políticas e, por sua vez, de custeá-las, “as mudanças não atingiram a extensão planejada e muitas não lograram êxito devido, sobretudo, ao aprofundamento da desigualdade social e à atuação dos movimentos sociais organizados” (FONSECA e FERREIRA, 2011, p. 6).

No tocante à educação, a prioridade do governo foi universalizar o ensino fundamental e dar ao ensino médio a dupla função de preparar estudantes

para adentrar na universidade e/ou para se inserirem no mercado de trabalho. Consoante às diretrizes da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 (BRASIL/MARE, 1995), as mudanças estruturais implantadas no país privilegiaram um determinado modo gerencial para a gestão pública, cuja justificativa era imprimir eficiência e competitividade ao Estado. Esta opção resgatava, de certo modo, os modelos de gestão e de planejamento do período militar, mas não se tratava de simples continuidade. Foi uma escolha político-ideológica própria de um governo que se subordinava às demandas do neoliberalismo e do processo de globalização da economia. O Estado gerencial é aquele que desenvolve uma gestão econômica eficiente e que, sem estar no mundo produtivo, pauta-se pela sua organização e, portanto, incorpora a ideologia do mercado. Busca avaliar os resultados das políticas públicas que chegam aos cidadãos, por meio das agências reguladoras nos âmbitos federal e estadual, baseadas no princípio da autonomia e da manutenção de relações equilibradas com o governo, os usuários e as concessionárias dos serviços públicos.

O Plano Avança Brasil, para o período 2000-2003 (BRASIL, 1999), priorizou o ajuste fiscal para a estabilidade econômica, por meio da fixação de limites para o endividamento e as despesas com pessoal do governo federal, dos estados e municípios.

Para a construção do Plano, foi iniciado, em 1997, um estudo sobre os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. O estudo deveria traçar uma radiografia dos problemas nacionais e indicar as oportunidades que o país oferecia para viabilizar o desenvolvimento econômico e social, a integração nacional e internacional, o aumento da competitividade sistêmica da economia e a redução das disparidades regionais e sociais. O trabalho ficou a cargo de um consórcio de consultoria, escolhido por meio de licitação, da qual participaram sete consórcios formados por empresas e bancos nacionais e internacionais, além de 20 universidades, centros de pesquisa e consultores individuais, envolvendo mais de 100 técnicos (BRASIL/MPOG, 2002).

As ações definidas no Plano foram organizadas na forma de projetos interligados em rede nacional, cada um sob a responsabilidade de gerentes. Estes eram designados pelos ministros e deveriam ser pessoas qualificadas, com sólida experiência profissional, grande conhecimento técnico e gerencial, com capacidade de negociação e de motivação, além de espírito de liderança. A formação dos gerentes concentrava-se nas áreas de engenharia e economia. Percebe-se, aqui, a repetição de um modelo gerencial que reproduzia os requisitos da já comentada Administração por Objetivos (APO), que orientou a gestão pública no regime militar. A tendência ao gerencialismo foi estudada por Scaff (2011), mostrando que a modalidade de gestão inaugurada pela

Reforma do Estado (BRASIL, 1995) foi um meio para a transição do modelo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, para uma administração pública flexível, voltada para imprimir racionalidade à gestão dos gastos públicos.

No campo educacional, o Banco Mundial foi o parceiro adequado para dar suporte ao projeto gerencial do governo. Na área educacional, sua colaboração veio na forma de financiamento para a execução de um projeto destinado à educação fundamental: o Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA). Desenvolvido nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, implantou uma modalidade de planejamento estratégico de cunho tecnicista/normativo, cujo sentido era prover a solução dos problemas mais prementes (evasão, repetência, distorção idade-série e desempenho fraco na avaliação externa). Este foi, sem dúvida, o carro-chefe do Fundescola: o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE/escola). Além da orientação do Banco, o MEC buscou a parceria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), especialmente para a contratação de consultores nas áreas de planejamento estratégico.

Com tal configuração, o planejamento escolar afastou-se do seu objetivo político/valorativo. Assumiu um caráter heurístico, segundo o qual a finalidade do planejamento é prover soluções para os problemas que emperram o bom andamento da escola (evasão, repetência, mau desempenho discente, falta de material físico e pedagógico, entre outros). Parte de um preceito pelo qual a correção dos problemas pontuais gera *per si* a melhoria do todo, visto que o sistema se garante pela inter-relação harmônica entre seus elementos. Segundo Torre (1997), esta motivação é inerente ao enfoque sistêmico-funcionalista, segundo o qual seus elementos são orientados racionalmente para um fim: a própria mudança que o sistema determina, orientada para *resultados ou produtos*. Implica definir os insumos de entrada ou objetivos e valores iniciais. Implica, também, organizar as ações segundo as fases de difusão, adaptação e implementação, identificando os condicionantes sociais e institucionais de cada fase e as pessoas diretamente envolvidas na mudança. A dinâmica do processo é garantida pelo fluxo equilíbrio/desequilíbrio/reequilíbrio. Controlar este processo significa, pois, aumentar o grau de inter-relação harmônica entre os elementos ou subsistemas que o compõem.

A diretriz de manter a harmonia entre as partes em benefício do todo induz a uma visão de controle e, portanto, recusa a ocorrência de pontos de vista conflitantes, em benefício do alcance dos objetivos pré-concebidos, os quais devem determinar os produtos da escola. Para tanto, o planejamento se mantém pela conduta ajustadora, orientada por manuais produzidos em campo externo à escola e que descrevem os processos de implantação, operacionalização

e medição dos produtos da escola.

Tal enfoque é criticado por Matus (1991), que o considera como uma visão determinista do futuro e a presunção de que é possível controlá-lo, sem levar em conta os condicionantes políticos e sociais. De base tecnicista, simplifica a realidade, tratando-a como objeto estático do plano e tendo, como pressuposto, que ela pode ser orientada e controlada pelo planejador, situado fora dela.

Na visão de Fullan e Hargreaves (2000), o trabalho escolar não pode ser modificado por uma simples negociação técnica. Com esta limitação, muitos programas de mudança induzida fracassam: pelo fato de atingirem apenas a dimensão técnica da escola, ignoram o contexto do mundo real dos estudantes e professores. Isto porque as propostas, muitas vezes, não levam em conta as condições efetivas de trabalho, nem as relações de poder já estabelecidas; enfim, as dimensões que compõem a cultura institucional. Este foi o caso do PDE/escola: ao aderirem a um plano gerado externamente à escola (lembrando que o PDE/escola adotou a concepção gerencial própria do Banco Mundial), estados, municípios e escolas absorveram a metodologia de planejamento, cujo objetivo era estabelecer um padrão de racionalização, eficácia e eficiência na gestão e na organização do trabalho escolar. No entanto, apesar de sua execução ter durado dez anos, o PDE não promoveu reflexões acerca das finalidades e valores que regem a ação escolar; enfim, não se projetou para o futuro como uma forma de planejamento que espelhasse a expectativa da escola em prol de uma educação de qualidade.

Na condução do processo educacional no contexto da década de 1990, prevaleceram as diretrizes estabelecidas na Reforma de 1995, as quais se adequavam às determinações oriundas da política mundial que se instalava nos anos 1990. O Banco Mundial colaborou com o governo no sentido de desenvolver alternativas gerenciais do setor privado à gestão e ao planejamento da educação básica: estimular a produtividade e a competitividade escolar por meio de processos de avaliação do desempenho do aluno e da escola; criar mecanismos para alcançar a autonomia financeira da escola, inclusive buscando parcerias com organizações não governamentais, empresariado e comunidade.

É possível considerar, pelo menos em parte que, em determinados momentos de crise econômica, o ajustamento do país às exigências internacionais tenha sido uma questão de sobrevivência, tal como ocorreu durante a crise da década de 1980. Premido pela forte dependência ao FMI e ao Banco Mundial, em razão da quase falência do Estado, compreende-se que o governo tenha aceitado as pré-condições impostas nos acordos com o Banco, para o desenvolvimento da educação básica. Com respeito às mudanças na estrutura do Estado promovidas pela Reforma de 1995, não se pode utilizar o mesmo argumento. Desta feita,

como o Plano Real já dera certa estabilidade ao país, não se pode supor que o ajustamento de conduta se devera aos fatores coercitivos externos, como no caso anterior. Esta foi, sem dúvida, uma questão de escolha política.

GESTÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NA PERSPECTIVA INTEGRADA: O PAR COMO CONTRAPONTO AO GERENCIALISMO

Em 2003, o presidente Lula da Silva (2003-2010) assumiu o governo do país, tendo como pano de fundo um novo arcabouço jurídico e institucional, que deu suporte às reformas de FHC. Em atendimento à legislação, o governo apresentou o PPA 2004-2007, com o objetivo central de promover o desenvolvimento com justiça social que, segundo mensagem presidencial ao Congresso Nacional, significa o estabelecimento de parcerias criativas e transformadoras, a partir da construção de amplos consensos sociais (BRASIL, 2003).

O governo impôs um novo entendimento sobre a política pública. Deu-se prioridade ao crescimento econômico, à inclusão social e à diminuição da pobreza. Apesar disto, 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 e oferta de crédito; aumento de vagas na educação superior e inclusão social por meio de cotas.

Nas orientações estratégicas do Plano Plurianual para o período 2004-2007, estava o Plano Brasil para Todos (BRASIL, 2003). O governo fez uma crítica aos planos precedentes, pelo fato de não apresentarem um projeto de desenvolvimento para o país e pela fragilidade das políticas sociais. Como exemplo, é citado o caráter das políticas sociais que acumularam programas fragmentados, com farta participação do setor privado e de organizações não governamentais e internacionais, o que resultou em poucos resultados para a qualidade da educação¹.

Em estudo dedicado aos planos plurianuais, Fonseca e Ferreira (2011) argumentam que o PPA Brasil para Todos manteve ressaltada a importância da estabilidade monetária e fiscal e a criação de um ambiente favorável para

¹ O processo de cooperação técnica do Banco Mundial com o MEC foi interrompido no governo de Lula da Silva. O último acordo fora assinado em 1998 para um período de 10 anos (Fundescola). Por esta razão, sua execução perdurou até o ano de 2010.

o investimento privado, tal como nos planejamentos anteriores. A justificativa indicava a importância da articulação dos interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população. Portanto, o PPA expressou a correlação de forças existente e a forma conciliatória do governo de tratar os problemas estruturais, presentes no relativismo não somente de suas ações, mas no nível do discurso: a meta declarada era minorar o estado de pobreza.

Não obstante o empenho para a estabilidade, o PPA apresentou um caráter mais democrático, devido aos canais deixados em aberto com os governos subnacionais. Mas isto não necessariamente significou que o plano foi elaborado sob as bases da vontade coletiva. Os frequentes contingenciamentos de verba pública, combinados com a ausência de articulação entre os órgãos governamentais, fizeram com que o primeiro PPA do governo de Lula da Silva fosse mais um plano direcionado à manutenção da estabilidade econômica e do equilíbrio fiscal.

Para o segundo governo Lula (2007-2010), o Plano Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade organizou as ações do governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. Ou seja, a meta da qualidade da educação era uma prioridade nacional contida no PPA, inclusive compondo o título do plano.

Com a institucionalização do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a intenção do Ministério da Educação foi integrar os quatro eixos norteadores – educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização – para dar organicidade ao sistema nacional de educação (BRASIL/MEC, 2007). Seu instrumento jurídico é o Plano de Ações Articuladas (PAR). O objetivo primeiro é estimular as Secretarias Municipais de Educação a construir seus planos de educação. No âmbito escolar adota, também, a chamada perspectiva orgânica: o intuito é o de interligar as atividades da escola por meio de um planejamento integrado. Deste modo, buscou superar a fragmentação das ações, tal como ocorria no modelo de planejamento do PDE/escola (que orientou a gestão escolar no período de Fernando Henrique Cardoso), devido ao seu modo de planejar por objetivos e de executar as ações por projetos pontuais.

Diferentemente de outras transferências diretas à escola, o PAR é um programa federal que destina recursos complementares diretamente aos municípios, com a finalidade precípua de estimular a construção de planos municipais de educação. Há o reconhecimento, por parte das Secretarias Municipais, de que, no curto espaço de tempo de convivência com o PAR (o plano encontrava-se em fase de implantação no decorrer da pesquisa), elas ainda não estavam preparadas para construir seus planos, de modo que pudessem revolucionar a estrutura educacional e gerar uma proposta pedagógica capaz de levar à qualidade desejada.

Ainda que o PAR não tenha trazido um aporte significativo de verbas para

prover a educação municipal, produziu diagnósticos que têm sido tomados como base para repensar a educação básica, a educação infantil e o ensino fundamental, em suas redes. Ocorre, porém, que os indicadores que compõem o Ideb, embora sejam importantes para o planejamento do Ministério e das Secretarias, 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 e do fluxo escolar (aprovação, evasão e reprovação) nas redes federal, estadual e municipal.

Entendo que 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 este 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. Mostram que outras dimensões devem ser consideradas, no entendimento sobre a qualidade da educação escolar. Destacam-se, aí, 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; para a adequação do financiamento público às necessidades administrativas e pedagógicas da escola e para a formação de quadros administrativos e docentes (CABRAL NETO, 2011; DOURADO e OLIVEIRA, 2009).

Outro aspecto destacado na pesquisa 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 ou para a reprogramação daquelas ações que ainda não tenham sido concluídas. Como o MEC dispõe de um sistema *on-line* que facilita o acesso dos usuários (SIMEC), o menor tempo para acessar o sistema é um fator apreciado pelos gestores e técnicos das Secretarias Municipais de Educação e responde diretamente à proposta de aproximação do Ministério da Educação com as Secretarias Municipais. Este é um fato relevante, porque um dos princípios declarados no PAR é o de 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. Não obstante, esta prática induz à seguinte indagação: até que ponto o contato direto dos municípios com o sistema SIMEC pode produzir uma forma de centralização, ao possibilitar que o FNDE priorize o financiamento de determinadas dimensões do PAR, em detrimento de

outras? Esta é uma questão que merece ser refletida no decorrer da execução do PAR.

Os dados da pesquisa revelam, até o momento, que, embora o aporte financeiro venha sendo realizado, ainda que com recursos de pouca monta, não se pode dizer o mesmo da proposta de colaboração direta aos entes por meio da assistência técnica. Pelo que as entrevistas deixam perceber, apenas alguns municípios foram agraciados com a sua assistência direta.

Em sua plenitude sistêmica, no sentido de ser capaz de garantir a organicidade das ações por meio do PAR, evidenciou-se que esta é uma meta difícil de ser consolidada em mais de cinco mil municípios, considerando que a maioria deles conta com parcas condições administrativas e financeiras (FONSECA, 2014). Indaga-se, pois, 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 as Secretarias Estaduais de Educação e 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 locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de construção da política educacional de um país é dependente de vários fatores internos e externos. Os objetivos educacionais interligam-se aos projetos nacionais de desenvolvimento e estes, por sua vez, atendem de forma mais ou menos autônoma aos requisitos gerados pelas mutações do quadro político-econômico mundial. Internamente, são geradas demandas da sociedade, mais especificamente, aquelas que partem dos educadores, muitas vezes sustentando posições contrárias à política oficial.

Os valores que se originam desses fatores podem induzir formas diferenciadas de se conceber um projeto educativo e de definir a sua gestão. Observou-se, nas fases históricas aqui analisadas, que os diferentes estilos de governo adotados no Brasil, no período republicano, deram o tom das relações entre o Estado e a sociedade.

No regime militar, o autoritarismo prevaleceu no processo de definição de políticas e na forma gerencial de administrar os projetos educativos. A doutrina de segurança nacional, aplicada inclusive em escolas e universidades, calou quaisquer iniciativas sociais que pudessem se contrapor ao governo. Em outras fases, foi possível resguardar certo grau de autonomia, quando setores educacionais passaram a atuar por meio de suas organizações. O caso da Reforma do Estado de 1995 é ilustrativo. Ainda que prevalecesse o caráter centralizador do governo na condução

da reforma, o país já contava com vigorosa reação de agremiações de educadores. Neste momento, os educadores já debatiam suas ideias em fóruns nacionais dedicados à construção do futuro Plano Nacional de Educação (PNE), considerado como o *plano dos educadores*. O texto de 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. No entanto, desde a sua aprovação, em 2001, estas mesmas entidades argumentavam que o documento final reduziu-se a um elenco de diretrizes, objetivos e metas que não correspondiam aos rumos traçados pelos educadores.

No caso do Plano de Ações Articuladas (PAR), percebe-se que a proposta foi acolhida como inovadora forma de planejar. Não obstante, algumas consequências das políticas do governo anterior ainda se fazem perceber na gestão do ensino fundamental. Tem sido difícil para as escolas desfazerem-se de algumas práticas próprias do modo gerencial de planejar e executar as ações. Alguns programas instituídos na década de 1990 continuam coexistindo com o PAR. Há escolas que ainda se guiam pelo método de planejamento por projetos pontuais, introduzido pelo PDE/escola, ainda que o acordo internacional que o gerou já tenha sido encerrado. Esta prática pode constituir-se em um risco para o objetivo de imprimir organicidade às ações, como preceitua o PAR.

As parcerias com o terceiro setor na condução da educação básica pública é outro exemplo da permanência de políticas anteriores. Sobre a questão, Adrião e Pinheiro (2012) afirmam que algumas parcerias com entidades não governamentais ou privadas continuam se expandindo em numerosos municípios e, deste modo, intervêm na educação fundamental, quem sabe em contraposição aos objetivos do PAR.

Pelo fato de ser uma proposta ainda em fase de consolidação, as informações obtidas por meio da pesquisa permitem levantar algumas questões, mais indagadoras que conclusivas, sobre o funcionamento do PAR. Os riscos mais comentados referem-se à sua forma de gestão: 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. 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 desenvolvimento. Quem sabe, seja possível trazer à luz elementos mais encorajadores sobre o futuro do Plano de Ações Articuladas?

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; PINHEIRO, D. A presença do setor privado na gestão da educação pública: refletindo sobre experiências brasileiras. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 1, p. 55-67, 2012.

BUCKLEY, Walter. **A sociologia e a moderna teoria dos sistemas**. São Paulo: Editora Cultrix, 1967.

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

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 1996-1999**. Brasília: Câmara Legislativa, 1995.

_____. **Plano Plurianual 2000 - 2003**. Brasília, DF: MPOG, 1999.

_____. **Planejamento plurianual - Relatório Anual de Avaliação** (exercício 2002). Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejamento Setorial do Ministério da Educação e Cultura**. Aviso n. 3.035, encaminhado ao Ministério do Planejamento. Brasília: MEC, 1970.

_____. **Política Nacional Integrada da Educação**. 2^a ed. Brasília: MEC, 1975.

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

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

CABRAL N. 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.

CLAUSEN, A. W. Discurso. Reunión de gobernadores del Banco Mundial. **Revista del Banco de la Republica**. Washington, v. 54, n. 647, p. 16-23, set. 1981.

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

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista de Educação da USP**, vol. 24. n.1., p. 37-69, jan/jun. 1998.

_____. 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,.

_____. O planejamento educacional no Brasil: entre a política de Estado e a demanda social. Trabalho. **IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**. Porto/PT, abril de 2014.

FONSECA, Marília; FERREIRA, Eliza. O PAR no contexto do planejamento educacional brasileiro. *In*: SOUZA JÚNIOR, Luiz de; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria Salete B. de (Orgs.). **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2011, p. 365-380.

FULLAN, Michael; HARGREAVES, Andy. **A escola como organização aprendente**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

MATUS, Carlos. O Plano como aposta. **São Paulo em Perspectiva**, 5 (4) 28-42, outubro/dezembro, 1991.

SCAFF, E. A. S. O modelo gerencial de gestão pública e sua aplicação na educação brasileira. *In*: LIMA, Paulo Gomes e FURTADO, Alessandra Cristina. (Orgs.). **Educação brasileira: interfaces e solicitações recorrentes**. Dourados, MS: UFGD, p. 13-30, 2011,

TORRE, Saturnino de la. **Innovación educativa**. Madrid: Dykinson, 1997.

MARÍLIA FONSECA é professora colaboradora e pesquisadora sênior do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UnB. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e Bolsista de Desenvolvimento Regional (DCR) da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT/CNPq).

*Recebido em maio de 2014
Aprovado em junho de 2014*