

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO: O QUE HÁ DE NOVO?

Bartolomeu José Ribeiro de Sousa
Universidade Católica de Brasília (UCB)
bartolomeu.sousa@gmail.com

Resumo: O presente artigo apresenta os resultados parciais de uma pesquisa interinstitucional que objetiva investigar o Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de assistência técnica e financeira do MEC para os entes federativos. O trabalho tem como recorte analítico o PAR enquanto instrumento de planejamento da educação. Apresenta e discute os principais instrumentos legais do planejamento governamental destacando algumas tendências do planejamento educacional nos últimos anos. Os resultados da pesquisa apontam problemas e limites estruturais na proposta e execução do PAR que não lhe permite ser um instrumento de planejamento da educação, seja para estados ou municípios, mas apenas um instrumento de planejamento da rede de ensino, e instrumento de controle do MEC, com forte viés gerencial e regulatório.

Palavras-chave: planejamento; planejamento educacional; PAR.

1. INTRODUÇÃO

Neste trabalho apresentamos resultados parciais da pesquisa interinstitucional “Gestão das Políticas Educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR”¹. Essa pesquisa objetiva investigar o Plano de Ações Articuladas (PAR), implantado a partir de 2007, como instrumento de planejamento e principal referência para o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação (MEC) aos entes federativos.

O PAR vem se constituindo no principal instrumento orientador das políticas educacionais desenvolvidas pelo MEC a partir de 2007. Com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação o MEC condicionou as transferências aos estados e municípios ao cumprimento de 28 diretrizes e a elaboração do respectivo PAR. Esse plano foi concebido internamente no âmbito do MEC estabelecendo novos parâmetros e práticas de planejamento e gestão para os sistemas e redes de ensino. Ao elaborar o PAR o ente federativo (estado, Distrito Federal ou município) faz um diagnóstico da sua rede de ensino, a partir de dados fornecidos pelo próprio MEC, e em seguida são elencadas ações de assistência técnica ou financeira para um período plurianual que podem ser de responsabilidade do MEC ou do próprio ente federativo. Esse novo arranjo político institucional da atuação do MEC complementa-se com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado para avaliar a melhoria da qualidade da educação básica.

Ao lançar um olhar sobre o planejamento da educação no Brasil, cabe lembrar que as políticas e a gestão da educação em nosso país, têm sido marcadas historicamente pela lógica da fragmentação e descontinuidade das ações. A herança colonial autoritária e patrimonial contribui para a hegemonia de políticas conjunturais de governo, de curto prazo, em detrimento de políticas estruturais de Estado e com um horizonte de longo prazo. A história da educação brasileira que a experiência de planos nacionais de educação, com ocorrência, sobretudo nos

períodos democráticos, tem sido considerada do ponto de vista de sua efetivação um verdadeiro fracasso (CURY, 2009, p. 27). Dessa forma os processos de planejamento, que se materializam por meio de planos e projetos expressam uma lógica norteadora marcada pela racionalidade tecnocrática e que imprime uma incapacidade dos governos de tratar os problemas sociais em sua totalidade (FERREIRA; NOVAES, 2010).

Com essa tese central, o presente artigo procede a uma caracterização conceitual dos principais mecanismos de planejamento governamental, evidenciando o processo de planejamento da educação na última década do Século XXI, problematizando-se os limites e possibilidades do planejamento no âmbito do Plano de Ações Articuladas. A metodologia da pesquisa contou com a realização de análise documental e entrevistas realizadas com técnicos do MEC e do FNDE em Brasília que participaram das equipes responsáveis pela elaboração e análise do PAR.

2. O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Considerando a educação como um direito social fundamental e uma prática social que permeia as relações humanas, as ações necessárias ao seu desenvolvimento e sua garantia, na perspectiva assinalada, exigem um consistente e coerente processo de planejamento.

A idéia e a prática do planejamento surgem no contexto histórico e social do desenvolvimento humano, como uma atividade racional em resposta aos desafios e problemas do cotidiano. Essa ação vem se complexificando ao longo dos anos, tornando-se objeto de estudos e teorias, como no campo da administração científica.

O planejamento da educação é didaticamente dividido na literatura especializada que trata desse tema em dois níveis. O planejamento que ocorre no âmbito dos sistemas de ensino e o planejamento no nível da escola (SOUZA et. al). Para os objetivos deste trabalho cumpre esclarecer, *a priori*, que o nosso olhar sobre o planejamento da educação será delimitado ao primeiro nível.

O planejamento educacional enquanto atividade humana, no contexto da sociedade capitalista, está permeado de tensões, conflitos e interesses antagônicos. Dessa forma, os planos, projetos e programas bem como a própria gestão da educação podem evidenciar concepções diferenciadas de sociedade, educação e escola. Nesse contexto, partindo da premissa de que “o capitalismo que planeja o planejamento” Calazans (2009) ressalta que o planejamento da educação é estabelecido a partir de regras da base estrutural da produção capitalista. Dessa forma, incorpora as formas, os fins, as capacidades e os domínios do modelo do capital monopolista do Estado. De acordo com essa autora, o planejamento, como uma forma de intervenção do Estado na sociedade apresenta-se como um importante canal de medidas mantenedoras do *status quo* e que agravam a perversa situação de desigualdade social e violência na qual os excluídos são as maiores vítimas.

O planejamento da ação governamental no Brasil ganha formalização e institucionalidade com os governos militares. Com isso não queremos dizer que antes de

1964 não se planejava. Com efeito, a partir desse período foram criadas as estruturas técnicas e administrativas com atribuições voltadas especificamente para o planejamento. Nesse período, o planejamento e a programação econômica estavam em voga com a difusão das propostas da CEPAL. Além do mais os militares por formação, valorizam o planejamento e a estratégia (GARCIA, 2000, p. 9).

Segundo Garcia (2000) no período do regime militar prevaleceu um planejamento governamental de caráter normativo que se expressou nos Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico (PND). Esse modelo estatal de planejamento apresentou forte viés economicista ao considerar o planejamento apenas como uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos. Estes eram entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. O planejamento ignorava os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação, entre todos os outros necessários à condução do planejamento numa sociedade multidimensional. Assim, o reducionismo impôs-se também como uma marca do processo de planejamento (GARCIA, 2000, p. 8).

Ainda segundo Garcia (2000) esse processo de planejamento que vigorou durante os vinte anos de regime militar influenciou fortemente as visões sobre o tema por parte de intelectuais técnicos e políticos. Dessa forma, a concepção normativa e reducionista do planejamento desemboca no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 (CF de 1988). A Carta Magna estabelece três instrumentos de planejamento e orçamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

“A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Art. 165 § 1º). Assim, o PPA é concebido para um espaço temporal de quatro anos, que compreende o segundo ano do mandato do Chefe do Executivo e terminando no primeiro ano do mandato subsequente. A lei de diretrizes orçamentárias é o elo de ligação entre o PPA e o plano operacional a ser executado (orçamento anual). A criação da LDO na CF de 1988 preencheu uma lacuna histórica no processo orçamentário brasileiro. Os planos plurianuais raramente conseguiam balizar as ações incorporadas e implementadas constantes do orçamento anual. Estes eram meras peças de vicção para o cumprimento de determinação legal (JUND, 2007, p. 99).

Dinis (2007) ao analisar a predominância da visão economicista nas políticas públicas no contexto atual, afirma que essa concepção contribui com o teor minimalista da agenda pública. A ênfase unilateral nos problemas econômicos situa essas questões no centro da agenda governamental, eliminando qualquer meta concorrente e deslocando qualquer outro objetivo como supérfluo, causador de distúrbios e fonte de distorções.

Percebe-se que o planejamento governamental, mesmo com as modificações introduzidas pela Constituição Federal de 1988 e posteriormente com as mudanças introduzidas em 1998² continua marcado pelo reducionismo, pelo economicismo, com forte controle tecnocrático e poucos mecanismos e espaços de participação popular. O planejamento no âmbito governamental

tem sido reduzido a orçamento. A educação, como um setor das políticas públicas, encontra-se inserida nesse contexto em que o processo de planejamento tem se restringido a orçamento.

Para Lozano e Martín (s/d) o planejamento da educação responde a um duplo propósito. O primeiro visa articular a educação e as ações necessárias ao seu desenvolvimento com as necessidades do desenvolvimento geral de uma comunidade ou país e com as decisões adotadas para impulsioná-lo. O segundo propósito consiste em estabelecer as condições que assegurem um processo permanente de inovação e melhoria em todo o conjunto de fatores que determinam a eficácia dos sistemas educacionais como estrutura, administração, pessoal, conteúdo, procedimentos e instrumentos. Na perspectiva conceitual desses autores o objetivo essencial do planejamento educacional consiste em alcançar e correlacionar, no maior grau possível eficiência externa e interna (LOZANO E MARTÍN, p. 19).

As novas concepções, abordagens e métodos das práticas de planejamento e gestão da educação nos últimos anos além das características enunciadas acima assumem o modus operandi e as formas de planejamento da iniciativa privada como o método por excelência para o planejamento e a gestão. Essa visão de planejamento se expressa no “planejamento estratégico” que se apresenta por meio de políticas de alcance nacional, de caráter centralizador e homogeneizador como o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE – Escola), Microplanejamento Escolar e Levantamento da Situação Escolar (LSE).

Evidencia-se dessa forma uma crise do planejamento da educação já destacada desde os anos 1980. Essa crise de planejamento tem se expressado, sobretudo num quadro acentuado de descrença dos educadores em relação ao ato de planejar.

3. O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO EM ANOS RECENTES: DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE 2001-2010) AO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Desde a Proclamação da República no Brasil a idéia de planos para a educação brasileira permanece como um desejo sempre vivo e inconcluso dos educadores comprometidos com a escola pública e a educação enquanto direito social fundamental. Esse desejo ganha expressão nacional com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, assinado por importantes educadores e intelectuais da época. A partir desse momento em todas as Constituições, com exceção da Carta de 1937, constou dispositivo relativo à elaboração de planos nacionais de educação.

As pressões da sociedade brasileira garantiram na CF de 1988 e na LDB determinação legal para a aprovação de um plano nacional de educação. Dessa forma o PNE 2001-2010 foi aprovado por meio da Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Resultou de dois projetos distintos, um proveniente da Sociedade Civil e outro do Poder Executivo e tramitou durante três anos no Poder Legislativo.

Encerrada a vigência do PNE 2001-2010 os poucos diagnósticos, avaliações e análises sinalizam um quadro lamentável de descaso e descumprimento do plano e da lógica hegemônica

de políticas conjunturais de governo em detrimento de políticas de Estado, como resultado de um planejamento de longo prazo. Esse plano, apesar do seu caráter de execução compulsória, por tratar-se de lei aprovada pelo Poder Legislativo, não se constituiu em referência para as políticas e gestão da educação durante a sua vigência.

Dourado (2010, p. 684-685) ao avaliar o PNE 2001-2010 aponta alguns limites estruturais e conjunturais dessa política pública destacando que:

(...) o PNE aprovado contou (...) com significativas restrições à gestão e ao financiamento da educação, em função de nove vetos presidenciais ao que fora delineado. Como lógica e concepção política decorrentes desse processo, presenciamos a interpenetração entre as esferas pública e privada sob a égide do mercado, o que, na prática, abriu espaços para a consolidação de novas formas de privatização da educação, sobretudo a educação superior.

O PNE, apesar de apresentar metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento. Outro aspecto a ser realçado refere-se à dinâmica global de planejamento adotada, em que não se efetivou a organicidade orçamentária para dar concretude às metas do PNE, na medida em que o Plano não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e de suas revisões. Esse cenário é revelador de um dos seus grandes limites estruturais.

Mesmo tendo sido aprovado durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso e com os limites estruturais decorrentes dos nove vetos referentes ao financiamento, o PNE 2001-2010 teve a maior parte da sua vigência durante a presidência de Luis Inácio Lula da Silva. A Lei que instituiu o PNE determinou que a União em articulação com os estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil procederão às avaliações periódicas da implementação do PNE. A primeira avaliação deveria ter sido realizada no quarto ano de vigência do PNE, portanto, em 2004 (Art. 3º, § 2º). No entanto, somente em dezembro de 2005 o MEC instituiu oficialmente um “Programa de Acompanhamento do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes”, no âmbito da Secretaria de Educação Básica (SEB). Com uma equipe de pessoal deficitária esse programa não pode atender as demandas provenientes de estados e municípios de todo o país, relacionadas ao processo de elaboração e avaliação dos planos decenais. Quase nenhuma solicitação foi atendida, sobretudo, pelo Programa não dispor de uma equipe minimamente estruturada para tal função o que comprova o descumprimento do governo com o PNE.

Quando instados a se pronunciarem sobre o alcance da metas e objetivos do PNE 2001-2010 os dirigentes do MEC (Gestão 2003-2010) passaram a adotar o argumento de que esse plano trazia um número excessivo de metas (295 no total) algumas consideradas inatingíveis, afirmando até mesmo oficialmente que o PNE “(...) deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação” (BRASIL, s/d, p. 7). Um argumento que só revela o descaso do governo federal com o cumprimento do PNE e o seu desconhecimento, pois, o mesmo estabelecia como um dos objetivos globais “a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis”. Cabe lembrar ainda que o próprio Plano apresenta bastante clareza quanto

a necessidade de correção de suas deficiências e mesmo a possibilidade e sua reestruturação em face de novos contextos.

Um plano da importância e da complexidade do PNE tem que prever mecanismos de acompanhamento e avaliação que lhe dêem segurança no prosseguimento das ações ao longo do tempo e nas diversas circunstâncias em que se desenvolverá. Adaptações e medidas corretivas conforme a realidade for mudando ou assim que novas exigências forem aparecendo dependerão de um bom acompanhamento e de uma constante avaliação de percurso (BRASIL - PNE, 2001, p. 141).

A lei que aprovou o PNE 2001-2010 determinou que os Estados, Distrito Federal e os Municípios elaborassem, com base no Plano Nacional seus planos decenais correspondentes para um período de dez anos (Art. 2º). O MEC não dispõe de dados e informações sobre o número de estados e municípios que elaboraram seus planos decenais em consonância com o PNE. Dados não oficiais apontam que menos da metade dos municípios elaboraram seus Planos Municipais de Educação (PME). Mesmo nos entes federativos que elaboraram seus planos inexistem avaliações oficiais acerca da efetividade e do alcance dos objetivos e metas traçados.

Nesse contexto, marcado pela negligência e descumprimento do governo federal e de grande parte dos governos subnacionais com o PNE, foi lançado em 2007 pelo governo federal o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Diante dos baixos resultados de desempenho da educação brasileira tanto nas avaliações nacionais como internacionais o governo federal preferiu como estratégia política lançar mais um plano de governo “gestado em gabinetes” sem diálogo com a sociedade, como forma de “dar uma resposta” aos problemas da baixa qualidade da educação brasileira.

4. O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: PRIMEIRAS EVIDÊNCIAS

Por meio do PDE o MEC vem promovendo uma reorientação no cumprimento da sua função redistributiva e supletiva no que se refere à assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Seus eixos principais, estabelecidos por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, são o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Índice de Desenvolvimento da educação Básica (IDEB) e o Plano de Ações Articuladas (PAR).

O PDE estabelece um novo padrão de relacionamento institucional do MEC com os entes federativos, o que, nas palavras do Ministro Fernando Haddad, “inaugura um novo regime de colaboração” entre os sistemas de ensino. Com efeito, a execução desse Plano promove alterações substantivas na gestão educacional e escolar. O efeito mais perceptível das alterações promovidas pelo PDE no relacionamento do MEC com os entes federativos reside no condicionamento de todas as transferências voluntárias da União aos estados e municípios, a adesão ao Compromisso Todos pela Educação. A elaboração do PAR é estabelecida, segundo o MEC, para o cumprimento das 28 diretrizes do Compromisso e alcance das metas definidas por meio do IDEB (SOUZA, 2010, p. 83).

O PAR é definido como “o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007). Trata-se de um processo de planejamento concebido pelo MEC por meio de um instrumento dividido em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infra-estrutura física e recursos pedagógicos. Cada uma das dimensões divide-se em áreas, que por sua vez desdobram-se em indicadores com critérios de pontuação. Os indicadores expressam algum aspecto da realidade a ser observada, medida e avaliada e foram construídos a partir das diretrizes estabelecidas no Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007). O instrumento apresenta 52 indicadores para os municípios e 84 indicadores para os estados.

Com uma vigência plurianual, a proposta do PAR, segundo o MEC, visa por fim a prática de convênios fragmentados e efêmeros que geralmente eram firmados apenas com os municípios mais desenvolvidos, possuidores de maior capacidade técnica para submeter projetos junto ao MEC.

De acordo com a análise documental e as entrevistas realizadas, constatou-se que a implementação do PAR, a partir de 2007, foi caracterizada por distintas orientações e várias reformulações ao longo do processo. Inicialmente o MEC divulgou que iria trabalhar prioritariamente com 1.242 municípios com a mais baixa classificação no IDEB. A partir de 2008 o MEC estendeu a sua atuação prioritária aos 1.827 com mais baixo IDEB, considerando os resultados de 2005 e 2007. Paralelamente foi criado também o Grupo de Trabalho (GT) das Capitais e Grandes Cidades, composto por 175 cidades com maior população. Esse GT foi criado, segundo o Ministério, pois estes municípios possuem uma grande porcentagem de matrículas da educação básica em suas redes de ensino (BRASIL, 2010, p. 75).

O trabalho de diagnóstico e elaboração do PAR dos 1.827 municípios considerados prioritários contou com inicialmente com a orientação de 40 consultores contratados via UNESCO. Coube a Secretaria Executiva do Ministério, organizar equipes para o trabalho de logística e implantação do PAR. Dessa forma, os trabalhos de implantação do PAR contaram com um arranjo organizacional constituído por membros da Diretoria de Articulação e Apoio aos Sistemas da Educação Básica (DASI) da Secretaria de Educação Básica do MEC, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e por quarenta consultores que foram designados para o trabalho de campo. Posteriormente, diante da grande demanda de elaboração de PAR de todos os 27 estados e dos 5.63 municípios, o MEC firmou parceria com a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) para a capacitação dos municípios para a elaboração dos respectivos PAR e para realizarem a análise técnica desses planos.

A pesquisa evidenciou que os programas do MEC disponibilizados no PAR não estavam formatados para atender a todo o país. Ademais tanto o MEC como o FNDE não dispõe de uma estrutura de técnicos suficiente para atender os trabalhos e as demandas de apoio aos sistemas de ensino. Frente a esse problema a opção dos dirigentes do MEC e FNDE tem sido pela contratação

de consultores via organismos internacionais, contribuindo para a descontinuidade das ações e comprometendo a memória institucional do órgão e da própria educação brasileira.

O processo de formulação do PAR e do seu instrumento de campo foi restrito a alguns poucos dirigentes do MEC, sem um planejamento consistente que envolvesse todos os órgãos e secretarias do MEC como revelam os comentários a seguir

Tudo o que é feito é feito sem planejamento e de última hora. A gente não sabe direito quem é que nos chefia, quem nos lidera exatamente. Escolheram pra coordenar uma pessoa que está apenas a um ano no FNDE e que não tem nenhuma experiência na área de educação (ENTREVISTADO A)

[...] a gente tinha alguns programas em andamento mas não formatados para atender ao PAR. Nada do que a gente tinha feito era formatado para o PAR (ENTREVISTADO B).

Nos municípios o processo de elaboração do PAR é realizado em apenas três dias. Em um dia e meio é realizado o diagnóstico da rede e no restante do tempo o preenchimento das ações a serem realizadas. Os trabalhos geralmente contam com membros da equipe técnica das secretarias, com representantes dos professores da zona urbana e rural, com representantes dos diretores e servidores técnico-administrativos das escolas e membros do Conselho Municipal de Educação, onde existem conselhos formados e atuantes. Em tese, mesmo representando os principais segmentos da educação local, essa equipe não garante representatividade pedagógica e democrática para um planejamento consistente da educação no âmbito local. As pessoas que participam dos trabalhos são geralmente “convocadas” para participarem da elaboração do PAR e não dispõem de conhecimentos prévios da proposta do Plano. Dessa forma, num curto tempo de três dias o trabalho se resume ao preenchimento de dados.

É fato que uma equipe, ainda que bem inteirada dos dados estatísticos de um sistema de ensino e democraticamente representada por todos os segmentos relacionados à educação, não conseguirá elaborar um projeto para os próximos quatro anos, envolvendo dimensões como gestão escolar, formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, infra-estrutura física e recursos pedagógicos, em apenas três dias (SOUZA, 2009, p. 11/12).

No momento da elaboração do PAR as equipes das secretarias municipais demonstram grande receptividade e interesse pelo mesmo. Para muitas equipes era a “primeira vez que o MEC encaminhava um representante ao município”. No entanto tendo-se passado três anos da elaboração dos primeiros PAR, os municípios tem demonstrado muitas dúvidas e questionamentos quanto a convênios em atraso e ações de responsabilidade do MEC que não foram atendidas. O excerto abaixo ilustra o exposto acima:

As secretarias no primeiro momento nos recebem bem, querem essa informação, até porque precisam dela. Mas hoje em dia quando eu vou aos estados existem muitos questionamentos por parte dos Secretários Municipais. Só que a gente trás esses questionamentos de volta pro FNDE e não tem nenhum tipo de retorno ou de mudança (ENTREVISTADO A)

Os questionamentos dos municípios indicam o baixo atendimento do MEC nas demandas do PAR. Questionado sobre os questionamentos dos municípios o entrevistado ressaltou:

Por exemplo...a utilização do IDEB como o índice que vai regular as transferências voluntárias, ou seja, o repasse de recursos, as construções de creches. Porque as vezes um município tem mais necessidade, que trabalha bem, que tem um IDEB mais alto e não tem direito a nada. Isso é muito questionado. Daí a resposta do FNDE é que um dia eles serão atendidos, só que ninguém diz quando será esse dia. Então, pra nós servidores, quando vamos dar palestras sobre o PAR ou quando vamos (aos estados e municípios) fica numa situação muito difícil porque não tem respostas pra isso (ENTREVISTADO A)

Da análise global do Instrumento de Campo (documento utilizado como guia para a elaboração do PAR) depreende-se que o PAR é um instrumento de planejamento de caráter normativo, burocrático e gerencial. Um dos aspectos positivos do PAR reside no seu processo de elaboração por meio de um sistema eletrônico – o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do MEC (SIMEC) – que pode ser acessado de qualquer computador conectado à internet. Esse processo de elaboração permite certa celeridade no fluxo gerencial do processo. Na prática, esse ponto positivo esbarra nos problemas de acesso a internet e conectividade de muitos municípios brasileiros, que não dispõe de internet banda larga, o que dificulta o trabalho de preenchimento do PAR.

Para o MEC o PAR permite um controle maior em termos de informações das políticas, programas e ações em execução pelos 27 estados e os 5.563 municípios. Permite também estabelecer um cronograma de atendimento dos seus vários programas. Com o PAR o MEC passou a ter uma espécie de radiografia do que os municípios “precisam” em termos de assistência técnica, dentro das quatro dimensões do instrumento de diagnóstico. Em termos de planejamento o PAR não pode ser considerado um instrumento de planejamento da educação no município, mas um planejamento da rede. Um instrumento de planejamento da educação para os estados e municípios deve considerar a educação em todos os seus níveis, etapas e modalidades e em todas as suas dimensões.

A execução do PAR e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação permitirá ao MEC uma homogeneização no tratamento da questão educacional em todo o país, comprometendo o espaço de inovação e de propostas alternativas de cada sistema de ensino. Para os municípios o PAR se constitui num instrumento criado pelo governo federal necessário para formalizar convênios e repasse de recursos para investimentos na precária rede escolar de muitos municípios. O seu potencial limitado de servir de planejamento para a rede de escolas do município vai depender ainda da forma como essa política for apropriada por cada um dos municípios brasileiros.

Uma das constatações desse processo de planejamento centralizado e com uma pseudoparticipação é apresentando por Carneiro (2010) ao destacar que:

Nos estados e municípios, os setores de Planejamento do Ensino estão esvaziados e os professores se queixam de que, nesta área, a única coisa que fazem é cumprir

programas de treinamento para trabalharem com instrumentos não referidos aos respectivos Planos de Educação, mas a pacotes comprados e importados de fora. Embora as realidades socioeconômicas, culturais e educacionais variem de estado para estado, estes pacotes são uniformes na concepção, homogêneos na formulação e coincidentes nos objetivos, até porque trabalham com o pressuposto de que os problemas da educação brasileira estão na gestão. Esta é a velha visão burocrática e tecnicista da educação! (CARNEIRO, 2010, p. 126).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que pese a importância consensual do planejamento para o desenvolvimento da educação, seja no âmbito das redes de ensino ou das escolas, as políticas atuais tem evidenciado a permanência de velhos problemas como o caráter centralizador, normativo e tecnocrático nos processos de planejamento da educação.

Como instrumento de planejamento das políticas educacionais para estados e municípios, o PAR não rompe com os velhos problemas da prática do planejamento da educação no Brasil. Esse plano também não tem se mostrado capaz de garantir em plenitude a participação popular nos processos de planejamento e gestão da educação. Como instrumento de planejamento o PAR homogeneíza a imensa e diversificada realidade educacional brasileira com necessidade e potencialidades as mais diversas. Dessa forma o PAR transforma-se na prática em mais um instrumento de planejamento de redes de ensino com forte viés gerencial e regulatório.

Um verdadeiro e consistente planejamento da educação, que evidencie políticas e ações de longo prazo no âmbito local, precisa considerar toda a educação oferecida, seja no estado ou município, para além das etapas sob responsabilidade de cada ente federativo, estabelecendo mecanismos de cooperação com União, estados e municípios e também com o segmento privado na oferta da educação escolar. O planejamento da educação precisa estar legitimado em ampla participação dos atores envolvidos e considerar também variáveis intra e extra-escolares que influenciam o processo educacional, como as condições socioeconômicas.

Não obstante esses problemas e limites estruturais da proposta do PAR a sua metodologia de elaboração permite o estabelecimento de regras claras para o atendimento do MEC aos entes federativos, historicamente marcado pelo clientelismo político.

Para concluir, ressalta-se que os resultados desta pesquisa são ainda parciais e referem-se a uma das etapas da pesquisa realizada internamente no âmbito do MEC e FNDE.

6. REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.
- _____. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acesso em 15 dez 2010.
- _____. **Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm> Acesso em: 12 maio 2010.
- _____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília, MEC, (s/d).
- _____. Ministério da Educação. **Plano de ações Articuladas (PAR)**: instrumento de campo. Brasília. MEC, Secretaria Executiva, s/d.
- _____. Câmara dos Deputados. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Coordenação de Publicações, 2002.
- CALAZANS, Maria Julieta Costa. Planejamento da educação no Brasil – novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, Acácia. CALAZANS, Maria Julieta Costa; GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB fácil**: leitura crítico compreensiva, artigo a artigo. 17 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Por um Plano Nacional de Educação**: nacional, federativo, democrático e efetivo. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2009.
- DINIZ, Eli. O pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: DINIZ, Eli (org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**. Campinas. v. 31. N. 112, p. 677 – 705, jul. set., 2010.
- FERREIRA, Eliza Bartolozzi; NOVAES, Izabel Cristina. **A prática do planejamento no Brasil e o PDE**. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/34.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2010.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal**: O PPA 2000-2003, IPEA, Brasília, maio de 2000.
- JUND, Sérgio. **AFO, administração financeira e orçamentária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- LOZANO, Simón Romero; MARTÍN, Sebastián Ferrer. **Planejamento da Educação**. Instituto Latino-Americano de Planificação Social. (s/d).
- SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro de. **Os planos e a gestão da educação básica no Brasil**: o PDE em análise. Disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/49.pdf Acesso em: 15 set. 2010.
- SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro de. **Programa Escola de Gestores no Estado do Piauí**: pertinência e eficácia na visão de participantes. Mestrado em Educação. 172 f. Universidade Católica de Brasília (UCB), 2010.

(Endnotes)

- 1 Pesquisa financiada pelo CNPq com a participação da Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes).
- 2 Modificações introduzidas pelo Decreto nº 2.829 de 28 de outubro de 1998 e Portaria nº 117 de 12 de novembro de 1998, substituída pela Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 42 de 14/04/1999.