



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE
UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
EDUCAÇÃO**



**O PLANEJAMENTO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO
PERÍODO DE 2003 A 2010: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PLANO DE AÇÕES
ARTICULADAS**

CECÍLIA CAROLINA SIMEÃO DE FREITAS

CECÍLIA CAROLINA SIMEÃO DE FREITAS

**O PLANEJAMENTO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO
PERÍODO DE 2003 A 2010: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PLANO DE AÇÕES
ARTICULADAS**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Campus Santa Mônica
Programa de Pós-Graduação em Educação
2013**

CECÍLIA CAROLINA SIMEÃO DE FREITAS

**O PLANEJAMENTO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO
PERÍODO DE 2003 A 2010: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PLANO DE AÇÕES
ARTICULADAS**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação à comissão julgadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia-MG.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da
Silva

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e Gestão da
Educação

Aluna: Cecília Carolina Simeão de Freitas

Uberlândia

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

F866p
2013

Freitas, Cecília Carolina Simeão de, 1981-

O planejamento no contexto das políticas educacionais no período de 2003 a 2010: uma análise a partir do plano de ações articuladas / Cecília Carolina Simeão de Freitas. -- 2013.

157 p. : il.

Orientador: Marcelo Soares Pereira da Silva.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-Graduação em Educação.

Inclui bibliografia.

1. Educação - Teses. 2. Educação – Aspectos políticos -- Teses. 3. Educação -- Política governamental -- Brasil -- Teses. I. Silva, Marcelo Soares Pereira da. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU: 37

CECÍLIA CAROLINA SIMEÃO DE FREITAS

O PLANEJAMENTO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO PERÍODO
DE 2003 A 2010: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre
em Educação, defendida e aprovada em ____ / ____ / ____ .

BANCA EXAMINADORA

Profº Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva – UFU.

Profº Dra. Sarita Medina da Silva – UFU.

Profº Dr. Erasto Fortes Mendonça – UNB.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Campus Santa Mônica
Programa de Pós-Graduação em Educação
2013

Aos meus pais, José Reis e Sônia, que me incentivaram a trilhar os caminhos do conhecimento.

AGRADECIMENTOS

A Deus porque D'Ele vem o meu sustento.

Agradeço aos meus pais, José Reis e Sônia, à minha irmã Nicole e ao meu avô Toninho o apoio incondicional, a acolhida no lar e, principalmente, a força que me transmitiram quando as dificuldades se fizeram presentes. O amor de vocês foi primordial para a realização deste trabalho.

Aos meus colegas de turma da FAGED/UFU e às minhas amigas Amália, Samantha, Margareth, Ivanna e Daniela que sempre me incentivaram a seguir a carreira acadêmica.

Aos professores do programa de pós-graduação, pela convivência acadêmica permeada de momentos de ensinamento, partilha, apoio e encorajamento. Agradecimento especial à professora Mara Rúbia que contribuiu para o meu ingresso no Programa bem como definição do objeto de pesquisa.

Aos membros da banca de qualificação, e também da banca de defesa desta dissertação, professoras Lázara Cristina da Silva e Sarita Medina da Silva e professores Erasto Fortes Mendonça e João Ferreira de Oliveira, que por meio da leitura atenta e acurada do trabalho, com seus apontamentos e sugestões de extrema pertinência e relevância, contribuíram de forma valiosa para a finalização desta pesquisa.

Ao professor orientador Marcelo Soares Pereira da Silva, que com muito empenho e comprometimento orientou este trabalho. Sua atuação, pautada em critério e rigor, foi preciosa para o desenvolvimento desta pesquisa. Um exemplo de educador!

À Diretoria da Faculdade de Educação, à Coordenação do Programa de Pós Graduação em Educação, à Pró Reitoria de Extensão por meio da sua Diretoria de Assuntos Estudantis pelos canais institucionais que me permitiram cumprir essa jornada.

À CAPES, pela bolsa concedida.

A todos o meu sincero agradecimento!

RESUMO

A presente Dissertação procurou analisar os significados e contornos que o planejamento assumiu no contexto das políticas educacionais implementadas pelo governo federal no período de 2003 a 2010 a partir da análise das diretrizes que orientaram a elaboração do Plano de Ações Articuladas. Ao situar o contexto social, político e econômico em que se inseriram as políticas educacionais no período de 2003 a 2010 realizou-se cuidadoso tratamento das propostas de Programas de Governo apresentadas pelo então candidato Luís Inácio Lula da Silva o que possibilitou situar o lugar que o planejamento assumiu na condução das políticas públicas, quando se demarcou de modo mais claro as bases de um "*novo desenvolvimentismo*" como modelo de desenvolvimento vigente no país. Em segundo momento discorremos as políticas educacionais implementadas pelo governo federal, no período de 2003 a 2010, frente aos processos sociais, políticos e econômicos assumindo centralidade a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007 e a assinatura do Compromisso Todos Pela Educação que pactuou o planejamento educacional através da elaboração do Plano de Ações Articuladas. Por fim, problematizou-se as diretrizes e orientações que estruturam a elaboração do Plano de Ações Articuladas a partir das categorias planejamento, hibridismo e regulação para uma compreensão das mudanças recentes na gestão da educação básica brasileira. As análises desenvolvidas possibilitam inferir que o projeto societal e o papel do Estado no primeiro decênio do século XXI passou por um processo de recomposição do poder do Estado Nacional, por meio da recuperação do seu poder através do fortalecimento de sua capacidade regulatória em níveis ideológico, político e socioeconômico. Nesse contexto, concluímos que a regulação no modo de proceder do Estado encontrou no planejamento educacional condições para efetivar a descentralização coordenada, monitorando, gerenciando e mensurando a evolução de metas, condição importante para o estabelecimento da responsabilização através da microrregulação local por meio de estratégias de gestão sustentada na concepção gerencial do Estado.

Palavras-chave: Governo Lula, Política Educacional, Planejamento, Regulação e PAR

ABSTRACT

This dissertation examined the meanings and contours that planning made in the educational policies context targeted by the federal government in the 2003-2010 period, based on the analysis of the guidelines to preparation of the Plano de Ações Articuladas (Joint Action Plan). We performed a careful treatment of proposed government programs presented by the then candidate Luis Inácio Lula da Silva at the time of placing the economic, social and political context in which his government inserted the educational policies in the aforementioned period. This procedure made it possible to situate the planning in the conduct of public policy when it drew more clearly the basis for a "new developmentalism" as a model of development at Brazil. In the second moment, we discuss about the educational policies implemented by facing the social, political and economic processes federal government, this approach became central to the implementation of the Plano de Desenvolvimento da Educação (Development Plan for Education, 2007) and the signing of the Compromisso Todos Pela Educação (All for Education Commitment) which linked the planning education through the development of the Plano de Desenvolvimento da Educação. Finally, the guidelines that shape the Plano de Ações Articuladas development were problematized, which was made on the categories planning, hybridity and regulation to an understanding of recent changes in the management of Brazilian basic education. The analysis developed inferences that the social project and the state role in the first decade of the XXI century has undergone a recomposition process of the power in national state through the recovery of his power, which was done by strengthening its regulatory capacity in ideological, political and socioeconomic levels. In this context we conclude that the regulatory approach taken by the state found in educational planning conditions to effect the coordinated decentralization, monitoring, managing and measuring the evolution of goals, important for the establishment of the responsibility assumed by the local micro-regulation strategies by condition sustainable management in the managerial conception of the state.

Keywords: Lula Government, Educational Policy, Planning, Regulation and PAR

LISTA DE SIGLAS

ABMES Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior

AND Agenda Nacional de Desenvolvimento

ANDES Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

ANFOPE Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação

ALCA Área de Livre Comércio das Américas

ANPEd Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação

ANPAE Associação Nacional de Política e Administração da Educação

CAPES Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior

CEA Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior

CEPAL Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

CDES Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CMA Comissão de Monitoramento e Avaliação

CSNU Conselho de Segurança das Nações Unidas

DEJA Departamento de Educação de Jovens e Adultos

EJA Educação de Jovens e Adultos

ENEM Exame Nacional do Ensino Médio

FIES Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FMI Fundo Monetário Internacional

FHC Fernando Henrique Cardoso

IDEB Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDES Índice de Desenvolvimento da Educação Superior

INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IES Instituição de Educação Superior

IFET Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

IPEA Instituto Nacional de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias

LIBRAS Língua Brasileira de Sinais

LOA Lei do Orçamento Anual

MEC Ministério da Educação

MERCOSUL Mercado Comum do Sul

MDS Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MP Medida Provisória

MPOG Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OGU Orçamento Geral da União

ONU Organização das Nações Unidas

PAC Programa de Aceleração do Crescimento

PAR Plano de Ações Articuladas

PAS Programa Alfabetização Solidária

PCB Partido Comunista Brasileiro

PCdoB Partido Comunista do Brasil

PDE Plano de Desenvolvimento da Educação

PIB Produto Interno Bruto

PL Projeto de Lei

PNAES Plano Nacional de Assistência Estudantil

PNLEM Programa Nacional do Livro Didático para o ensino Médio

PMN Partido da Mobilização Nacional

PNAS Política Nacional de Assistência Social

PPA Plano Plurianual

PRÓ-CONSELHO Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

PRADIME Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública

PROFORTI Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação

PROUNI Programa Universidade para Todos

PT Partido dos Trabalhadores

REUNI Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SAEB Sistema Avaliação da Educação Básica

SECAD Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SEDH Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SEEA Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo

SINAES Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

UAB Universidade Aberta do Brasil

UMA Unidade de Monitoramento e Avaliação

TCU Tribunal de Contas da União

TIC Tecnologias de Informação e Comunicação

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação dos programas sociais no MEC, MDS E SEDH presentes no PPA 2004-2007.....	p. 35
Quadro 2 – Relação de conferências nacionais realizadas no Governo Lula entre 2003 e 2006.....	p.40
Quadro 3 – Relação de conselhos nacionais constituídos ou reformulados no Governo Lula entre 2003 e 2006.....	p.42
Quadro 4 – Relação de conselheiros do CEDS por esfera de atuação entre 2003 e 2006.....	p. 47
Quadro 5 – distribuição dos conselheiros do CDES por unidades da federação representadas entre 2003 e 2006.....	p. 48
Quadro 6 – Quadro síntese do Programa Toda Criança Aprendendo.....	p. 70
Quadro 7 – Descrição dos critérios utilizados para pontuar indicadores do Instrumento de campo.....	p. 103
Quadro 8 – Apresentação da estrutura da parte II do Instrumento de Campo.....	p. 105
Quadro 9 – Questões pontuais da parte II do Instrumento de Campo.....	p. 111
Quadro 10 – Quadros para registro das informações Dimensão 1 Gestão Educacional – seleção de alguns aspectos que apontam para o planejamento de políticas educacionais setoriais.....	p. 113
Quadro 11 – Quadros para Registro das Informações Dimensão 2 – Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar – Seleção de alguns aspectos que apontam para o planejamento de políticas educacionais setoriais.....	p. 122

Quadro 12 – Quadros para Registro das Informações Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação – Seleção de alguns aspectos que apontam para o planejamento de políticas educacionais setoriais.....	p. 128
Quadro 13 – Quadros para Registro das Informações Dimensão 4 Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos – Seleção de alguns aspectos que apontam para o planejamento de políticas educacionais setoriais.....	p.132
Quadro 14 – Quadros para Registro da Síntese da Pontuação Gerada para Cada Dimensão, Área e Indicadores Isolados.....	p. 136
Quadro 15 – Quadros para Registro da Síntese Gerada por Dimensão.....	p. 137

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Comparação dos Modelos de Desenvolvimento.....	p. 60
Figura 2 – Estrutura Geral do Plano de Ações Articuladas.....	p. 101

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	p. 18
CAPÍTULO 1 O NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO CONTEXTO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO GOVERNO LULA NO PERÍODO DE 2003 A 2010	p. 27
1.1 Adentrando no Governo Lula: uma análise de seu Programa de Governo	p. 27
1.2 O lugar do planejamento no contexto das políticas públicas no período de 2003 a 2010: sobre o PPA e o PAC	p. 37
1.3 Elementos para compreensão do novo desenvolvimentismo no contexto brasileiro	p. 54
CAPÍTULO 2 POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO GOVERNO LULA E A ESTRATÉGIA NO PLANEJAMENTO	p. 67
2.1. O primeiro mandato (2003-2006)	p. 67
2.2. O segundo mandato (2007-2010)	p. 82
CAPÍTULO 3 O PAR NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO PERÍODO DE 2003 A 2010: ESTRUTURA, ELEMENTOS E SIGNIFICADOS	p. 97
CONSIDERAÇÕES FINAIS	p. 141
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS	p. 151

INTRODUÇÃO

O presente estudo é o meu trabalho de conclusão do curso de Mestrado em Educação na Linha de Pesquisa de Estado, Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação, cujo percurso é parte do meu processo de formação como pesquisadora na Universidade Federal de Uberlândia.

Durante minha formação como estudante de graduação, tive a oportunidade de participar em três projetos de iniciação científica. Entre 2003 e 2004 pesquisei ensino de Engenharia e as relações de Ciência, Tecnologia e Sociedade, entre 2004 e 2006 me dediquei a uma pesquisa-ação em quatro assentamentos de reforma agrária localizados no Triângulo Mineiro que visou realizar ações de educação em espaços não escolares através de projetos desenvolvidos em associações de mulheres. Por último, entre 2006 e 2007 envidei-me em uma investigação que buscou identificar, analisar e compreender as principais mudanças ocorridas nos contornos da participação dos diferentes segmentos na gestão da Universidade Federal de Uberlândia num contexto de redefinição do papel da Universidade a partir do processo de reestruturação estatutária e de redefinição da educação superior nas políticas educacionais.

Concomitante a esse envolvimento com a iniciação científica, participei de projetos voltados para a juventude no movimento estudantil, em movimentos sociais, em organizações não governamentais, no Fórum do Orçamento Participativo de Uberlândia, no Fórum Social Mundial e no Fórum Mundial de Educação, além de em Conselhos, como Conselho de Extensão da Universidade Federal de Uberlândia, Conselho Municipal de Juventude, Conselho Municipal

de Segurança Pública, Justiça e Cidadania e Conselho Municipal de Educação. O vínculo a esses diversos espaços despertou o interesse em me aprofundar nos estudos sobre políticas públicas com foco para políticas sociais educacionais, tendo em vista minha formação como profissional da educação, iniciada no nível médio, no curso Técnico em Magistério, e continuada no curso de Pedagogia.

Contudo, antes de ingressar no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, iniciei uma especialização *lato sensu* em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas, o que me aproximou do debate sobre Planejamento com ênfase em Planejamento Estratégico Empresarial no modelo da *Escola de Design de Administração Estratégica*, que possui, entre seus aspectos mais essenciais, o desenvolvimento da estratégia baseada em fatores externos e organizacionais. Outras premissas são a busca da racionalidade centrada em um executivo principal denominado como “o estrategista” e a simplicidade e inovação da decisão, o que resulta no chamado *design* criativo. Nas palavras de Henry Mintzberg:

A estratégia é criada na interseção de uma avaliação externa das ameaças e oportunidade com que uma organização se defronta em seu ambiente, consideradas em termos de fatores-chave para o sucesso, e uma avaliação interna das forças e fraquezas da própria organização, destiladas em um conjunto de competências distintivas. As oportunidades externas são exploradas pelas forças internas, ao passo que as ameaças são evitadas e as fraquezas, contornadas. Considerados, tanto na criação das estratégias como na avaliação subsequente para escolher a melhor, estão os valores da liderança, assim como a ética da sociedade e outros aspectos da chamada responsabilidade social. Depois que a estratégia tiver sido escolhida, será implementada. (MINTZBERG, 2008, p. 44)

Tornaram-se mais assimiláveis para mim referências anteriores presentes nas pesquisas de Iniciação Científica, cujos estudos desenvolveram-se assentados no contexto da Reforma do Estado brasileiro realizada a partir de meados dos anos de 1990, que teve como marco a emenda constitucional do capítulo da administração pública¹ e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o que possibilitou compreender melhor as bases intelectuais que subsidiaram a formulação das políticas públicas e a gestão planejada no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) em um período de intensas transformações e

¹ Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal.

significativas mudanças sociais, econômicas e políticas. A contraposição aos princípios racional-burocráticos e suas estruturas administrativas centralizadas e padronizadas fez ocorrer a reestruturação do Estado baseada na descentralização, na flexibilização e na desburocratização do setor público através da chamada Reforma Gerencial Brasileira. A escolha de adaptar o padrão gerencial utilizado no setor privado para reorientação do processo gerencial do Estado foi expressamente declarada conforme afirma Bresser-Pereira:

A decisão é adotar a “gestão pela qualidade total” – uma estratégia gerencial desenvolvida no setor privado, mas muito adequada para o setor público desde que devidamente adaptada – como estratégia gerencial básica do governo. Na medida em que a gestão pela qualidade adota uma série de critérios intermediários de excelência, além do lucro, esses critérios tornam-se muito atrativos para a administração pública. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 217)

As mudanças provocadas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foram marcadas pela adoção de conceitos que implicaram novas dimensões na gestão pública a partir da adaptação de noções como, por exemplo, gestão pela excelência, gestão orientada para resultados e gestão pela qualidade total. Essas foram as orientações e a ênfase dada à Reforma implementada com pretensões de atingir todos os níveis da federação com vistas à mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial. Durante o seu desenvolvimento, foram enunciadas as premissas estratégicas do planejamento da Reforma Gerencial:

A Reforma Gerencial, em geral, e o Programa da Qualidade e Participação, em particular, têm sido orientados pela decisão estratégica da opção pelo cidadão-cliente, decisão que serve de princípio geral para a condução de todas as demais decisões e ações relativas à busca da excelência na administração pública. Nesse contexto, a gestão pela qualidade constituiu-se no principal instrumento para a internalização dos princípios da administração pública gerencial, voltada para o cidadão e orientada para resultados. A gestão pela qualidade é a prática gerencial que apoia a ação de reforma, antecedendo e dando movimento às novas instituições que definem o novo espaço institucional-legal da administração pública. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 219)

Com ampla variedade de pesquisas desenvolvidas sobre as políticas educacionais desencadeadas no processo de recomposição do Estado a partir da Reforma Gerencial e em ocasião de outro marco sociopolítico com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva a partir de 2003, inúmeras questões ocuparam intelectuais e pesquisadores no sentido de discernir continuidades ou rupturas do Governo Lula (2003-2010). A efervescência no âmbito educacional atingiu,

sobretudo, os estudos na área de políticas educacionais, tendo em vista a importância de compreensão dos ordenamentos jurídicos institucionais fundamentais para subsidiar as análises.

A problematização em torno do Governo Lula da Silva tornou-se interessante para mim a partir da centralidade que assumiu o tema em eventos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd e Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE, principalmente quando se tratava de discutir as escolhas e prioridades adotadas pelo governo em questão no âmbito das políticas sociais e o lugar das políticas educacionais no planejamento governamental.

No período que corresponde ao segundo mandato do Governo Lula, assumi um cargo comissionado na Câmara dos Deputados, o que me despertou atenção para a relação entre Executivo Federal e Congresso Nacional e os tópicos que ganhavam prioridade na pauta do dia. E na realidade concreta que vivenciei como assessora parlamentar, a partir do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, ocorreu um período em que um grande número de prefeitos(as) e secretários(as) de educação mineiros solicitavam informações e orientações sobre a implantação do Plano de Ações Articuladas – PAR. Apesar do posicionamento geográfico estratégico do estado de Minas Gerais e fácil acesso ao Ministério da Educação, havia muitas dúvidas não dirimidas e sobreveio um clima de ansiedade quanto à importância de elaboração do PAR, tendo em vista os prejuízos de repasses fundo a fundo e transferências voluntárias que poderiam ocorrer para aqueles que não pactuassem o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Fato que evidencia a existência dessa dificuldade entre os entes mineiros é que o município de Estrela do Sul, da região do Triângulo Mineiro, foi o penúltimo dos 5.564 municípios brasileiros a assinar o Plano de Metas.

A partir dessas vivências foi crescendo o meu interesse em compreender melhor o planejamento educacional proposto no Plano de Desenvolvimento da Educação por meio do Plano de Ações Articuladas e, em estudos preliminares dos documentos oficiais, percebi a existência de dois vetores principais que justificavam a implementação da política: objetivos de desenvolvimento socioeconômico a partir da melhoria da qualidade da educação e objetivos de inovação na gestão educacional.

Contudo, a decisão que definiu o objeto desta pesquisa foi determinada pela grande convocação realizada pelo Governo Federal no sentido de acordar a realização de planos educacionais em todas as unidades da federação. Esse chamamento nacional assumiu grande relevância pelo alcance do planejamento social educacional almejado pelo Ministério da Educação, o que gerou ocasião para o desenvolvimento de pesquisas que buscassem investigar o modo de operação e planificação do Governo Lula.

Nesse sentido, esta pesquisa buscou analisar os significados e contornos que o planejamento assumiu no contexto das políticas educacionais implementadas pelo governo federal no período de 2003 a 2010 a partir da análise das diretrizes que orientaram a elaboração do Plano de Ações Articuladas. Como alvos específicos, busquei:

1. Situar o contexto social, político e econômico em que se inseriram as políticas educacionais no período de 2003 a 2010;
2. Analisar as políticas educacionais implementadas pelo governo federal, no período de 2003 a 2010, em relação aos processos sociais, políticos e econômicos;
3. Problematicar as diretrizes e orientações que embasaram a elaboração do Plano de Ações Articuladas no contexto das políticas educacionais de 2007 a 2010.

A condução deste estudo deu-se no campo da pesquisa documental, pois ela possibilitou a visão e compreensão do objeto investigado no marco de sua implementação, buscando desvelar os documentos oficiais do Governo Federal em geral e do Ministério da Educação em específico. Com efeito, estudos nesse campo conduzidos de forma qualitativa se constituem em importantes instrumentos para se pensar e repensar as políticas sociais educacionais, já que desenvolvem uma leitura aprofundada de fontes que receberam novos tratamentos analíticos críticos. Chizzotti (2006) faz a seguinte análise dessa abordagem metodológica:

Os cientistas que partilham da abordagem qualitativa em pesquisa se opõem, em geral, ao pressuposto experimental que defende um padrão único de pesquisa para todas as ciências, calcado no modelo de estudo das ciências da natureza. A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito (CHIZZOTTI, 2006, p. 79).

De acordo com Antônio Chizzotti (CHIZZOTTI, 2006, p. 90), alguns critérios são fundamentais na condução da pesquisa qualitativa, destacando-se dentre eles a fiabilidade, a credibilidade, a constância interna e a transferibilidade. Este estudo buscou cumprir essa oportuna orientação metodológica.

Houve séria atenção à fiabilidade, ou seja, independência das análises meramente ideológicas do autor, já que a pesquisa buscou fundamentar-se em trabalhos de pesquisadores com carreira sedimentada na temática do estudo das políticas educacionais.

A credibilidade, garantia de qualidade relacionada à exatidão, foi observada com rigor, bem como a constância interna, que, para Chizzotti (2006), significa “independência dos dados em relação à acidentalidade, ocasionalidade etc.”, havendo especial preocupação com a condução adequada da coleta de dados a fim de preservar a qualidade do trabalho. Também despenderam-se esforços para atender à transferibilidade, ou seja, trabalhar para estender as conclusões a outros contextos.

Na abordagem qualitativa, a parte mais importante do trabalho é a análise das informações. A leitura e o tratamento dos documentos oficiais foram realizados atentamente para a delimitação do problema desta pesquisa em conjunto com a pesquisa bibliográfica para visualização do contexto socioeconômico e político no recorte temporal utilizado. Nesse sentido, algumas categorias colocaram-se como norteadoras das análises propostas, tais como: planejamento, hibridismo e regulação.

A partir da categoria planejamento, definida *a priori* como aspecto central a ser analisado, busquei identificar quais problemas o plano se propôs a resolver e como o Estado o pôs em execução. No decorrer da pesquisa problematizei a forma como o planejamento se apresentou por meio da implementação do Plano de Ações Articuladas, bem como discuti seus objetivos explícitos de modo a elucidar alvos não anunciados. Assim, a pesquisa discute o planejamento como categoria política de gestão pública, ou seja, o planejamento como critério de análise para realidades sociais e econômicas em uma experiência empenhada não neutra, que carrega concepções e metas implícitas e explícitas. Dessa forma, o planejamento é considerado conforme esclarece Jackson De Toni:

Em uma visão convencional, o planejamento estaria assim, em nome do interesse público, livre das “irracionalidades” da ideologia e da política. O pretendido “apoliticismo”, na verdade, traduziria uma concepção profundamente conservadora e legitimatória do status quo. Quando a centralidade da teoria passa a ser o modelo de equilíbrio autorregulado e não a mudança social, o planejamento se torna um artefato da ordem, um dispositivo que nos mantém na zona de conforto de nossas ilusões sobre a gestão pública, o Estado e a democracia. A afirmação de que o planejamento é “puramente técnico” e deve ser “neutro” do ponto de vista político é outra incongruência alimentada pela postura convencional. É evidente que os planejadores devem ter conhecimento técnico mínimo sobre o que planejam. Tais conhecimentos podem ser apreendidos de forma padrão e uniforme, estando acumulados historicamente nos mais diversos setores do conhecimento humano. Entretanto, no setor público especialmente, seria um “suicídio planejado” fazer planos sem incluir as “variáveis de poder” e da “política”, em sentido amplo, na sua concepção e execução. Não existe planejamento neutro, pelo simples fato de que planejar é priorizar e resolver problemas e isso pressupõe uma determinada visão de mundo, concepção de Estado, de organização social e assim por diante. Planejar estrategicamente implica necessariamente manipular variáveis políticas, em situações de poder compartilhado, onde os “outros” também planejam e formulam estratégias. (TONI, 2009, p. 21)

Nas análises realizadas, identifiquei a presença de um aspecto recorrente que sugeri a definição do hibridismo e regulação como categoria complementar para interpretação do planejamento, tendo em vista a mescla de concepções e modelos de forma simultânea em um mesmo período, o que expressa de alguma forma a presença do hibridismo e sua coexistência de modelos que perfazem o jogo duplo característico dos modos de regulação da atualidade. Barroso destaca:

Em primeiro lugar, o “hibridismo” põe em causa (ou relativiza) o uso de taxinomias com que, por vezes, se procuram descrever, comparar e classificar as políticas e modos de regulação entre diversos países. Principalmente, quando essas taxinomias são baseadas em modelos bipolares (centralizado/descentralizado; regulação burocrática/regulação pelo mercado; público/privado; etc.). Na verdade, em todos os países se verifica a ocorrência de diferentes “modelos” e “práticas” e nem sempre existe coincidência, entre eles, quanto ao que é público e privado, centralizado e descentralizado, Estado e mercado, etc. Em segundo lugar, o “hibridismo” faz com que a caracterização dos processos de regulação, num determinado país, não se possa fazer a partir de normas isoladas e situações avulsas, reduzindo estes processos a um “jogo de soma nula” entre dois únicos pólos de regulação: o que o *Estado-público-centralizado* perde, o *mercado-privado-descentralizado* ganha e vice-versa. (BARROSO, 2006, p. 55)

Barroso (2005) esclarece a polissemia do conceito regulação buscando seu potencial explicativo sem correr o risco de transposição conceitual automática de outras áreas do conhecimento para a área da educação. Assim, ele propõe a regulação como um modelo interpretativo baseado em algumas premissas, dentre as quais se destacam:

- A regulação é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema.
- O processo de regulação compreende, não só, a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re)ajustamento da diversidade de acções dos actores em função dessas mesmas regras.
- Num sistema social complexo (como é o sistema educativo) existe uma pluralidade de fontes (centro/periferia, interno/externo, actor A/actor B etc.), de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos actores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias.
- A regulação do sistema educativo não é um processo único, automático e previsível, mas sim um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre acção dos “regulados”.
- Embora no quadro do sistema público de ensino o Estado constitua uma fonte essencial de regulação, ele não é a única, nem por vezes a mais decisiva nos resultados finais obtidos.
- A diversidade de fontes e modos de regulação faz com que a coordenação, equilíbrio ou transformação do funcionamento do sistema educativo resultem mais da interacção dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político. (BARROSO, 2005, p. 735)

Percebida sob o aspecto de uma descentralização coordenada construída ao longo do percurso da pesquisa, a categoria regulação apresentou sua pertinência para o objetivo do estudo, já que seu valor elucidativo nas dimensões de regulação nacional e microrregulação local contribuiu na explicação das mudanças estabelecidas em âmbito da coordenação das políticas sociais educacionais no Brasil a partir do Plano de Ações Articuladas para assegurar a intervenção do Estado. Conforme Barroso,

Se a “regulação nacional” remete para formas institucionais de intervenção do Estado e da sua administração na coordenação do sistema educativo, a “microrregulação local” remete para um complexo jogo de estratégias, negociações e acções, de vários actores, pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional. Os pólos de influência da microrregulação local são diversificados e tanto podem situar-se nos serviços da administração desconcentrada ou descentralizada com intervenção directa ao nível local, como nas organizações educativas individualmente consideradas. (BARROSO, 2006, p. 57)

O presente estudo está organizado em três capítulos. O primeiro capítulo desenvolve uma análise sobre o contexto social, político e econômico que delineou o período em análise. Essa análise se inicia com um cuidadoso tratamento das propostas de Programas de Governo apresentadas pelo então candidato Luís Inácio Lula da Silva. A partir dela, situa o lugar que o planejamento assumiu na condução das políticas públicas, especialmente no período de 2007 a 2010, quando se demarcaram de modo mais claro as bases de um "novo desenvolvimentismo" como modelo de desenvolvimento vigente no país.

Em seguida, o capítulo 2 se debruça de modo mais específico sobre a análise das políticas educacionais implementadas nesse período (2003-2010), procurando situar os principais programas e ações levados a cabo pelo Ministério da Educação. Localiza as transições das gestões que conduziram o MEC nesse momento, com Cristovão Buarque (2003), Tarso Genro (2004-2005) e Fernando Haddad (2005-2010), de modo a identificar as bases que sustentaram as políticas educacionais ao longo dos dois mandatos de Lula da Silva à frente do executivo federal.

A partir das análises desenvolvidas nos capítulos anteriores, o terceiro capítulo se detém mais demoradamente sobre as diretrizes, orientações, elementos e significados que estruturam o Plano de Ações Articuladas como um dos pilares das políticas de educação básica no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação. Utilizando a pesquisa documental, realiza um detalhado tratamento dos documentos relativos ao PAR produzidos no âmbito do Ministério da Educação, a fim de contribuir para a compreensão das mudanças recentes no planejamento da educação básica brasileira.

Ao final são apresentadas as principais conclusões que os estudos e análises realizados permitiram alcançar.

CAPÍTULO 1

O NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO CONTEXTO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO GOVERNO LULA NO PERÍODO DE 2003 A 2010

Este capítulo se debruça sobre a análise do governo de Lula da Silva à frente do executivo federal, no período de 2003 a 2010. Privilegiando as bases dos seus dois mandatos a partir de um cuidadoso mapeamento das propostas colocadas em seu Programa de Governo, verticaliza a discussão sobre os fundamentos macroeconômicas que deram sustentação às políticas sociais implementadas nesse período. Esse movimento de análise possibilita compreender como no período se configurou uma nova forma de organização e atuação do Estado brasileiro, fortemente sustentada na perspectiva do novo desenvolvimentismo, ultrapassando a lógica neoliberal que orientou as políticas econômicas e sociais ao longo dos anos de 1990 e início dos anos 2000.

Iniciemos, pois, nossas análises.

1.1. Adentrando o Governo Lula: uma análise de seu Programa de Governo

No ano de 2002, com um Programa de Governo sob o título “*Um Brasil de Todos – Crescimento, Emprego e Inclusão Social*”, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos

Trabalhadores (PT)², foi eleito para a Presidência da República. Esse Programa de Governo foi resultado da coligação “Lula Presidente”, que, além do PT, reuniu também o Partido Comunista do Brasil (PCdoB); o Partido Liberal (PL); o Partido da Mobilização Nacional (PMN) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB). Ele está estruturado em quatro grandes eixos temáticos: Crescimento, Emprego e Inclusão Social; Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade; Inclusão Social e Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável. Em cada um desses eixos temáticos o documento apresenta, de início, diretrizes, pressupostos e avaliações que fundamentaram as propostas de políticas e ações que seriam implementadas no exercício do governo.

Chama a atenção a posição nuclear da relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, que pode ser percebida ao longo de todo o documento. Adentremos, pois, o Programa de Governo para melhor compreensão dessa perspectiva anunciada.

No primeiro eixo *Crescimento, Emprego e Inclusão Social* é anunciada a necessidade de se “*mudar o rumo do Brasil*” com vistas à “implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo” (Programa de Governo, 2002, p. 2). Ao mesmo tempo, é afirmado que esse *modelo de desenvolvimento alternativo* deve ocorrer sustentado em “*um novo contrato social*” (Programa de Governo, 2002, p. 2).

Só um novo contrato social que favoreça o nascimento de uma cultura política de defesa das liberdades civis, dos direitos humanos e da construção de um País mais justo econômica e socialmente permitirá aprofundar a democratização da sociedade, combatendo o autoritarismo, a desigualdade e o clientelismo. Na busca de um novo contrato, a mobilização cívica e os grandes acordos nacionais devem incluir e beneficiar os setores historicamente marginalizados e sem voz na sociedade brasileira. Só assim será possível garantir, de fato, a extensão da cidadania a todos os brasileiros. É indispensável, por isso, promover um gigantesco esforço de desprivatização do Estado, colocando-o a serviço do conjunto dos cidadãos, em especial dos setores socialmente marginalizados. Desprivatizar o Estado implica também um compromisso radical com a defesa da coisa pública. A administração deixará de estar a serviço de interesses privados, sobretudo dos grandes grupos econômicos, como até agora ocorreu. Um Estado eficiente, ágil e controlado pelos cidadãos é também a melhor arma contra o desperdício e a corrupção. (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 2)

² O Partido dos Trabalhadores foi fundado em 1980, no Foro de São Paulo, e conseguiu agregar diferentes setores do movimento sindical brasileiro, intelectuais, lideranças de movimentos sociais laicos e religiosos. A concepção inicial que orientava o PT era a do socialismo democrático. Sobre as origens do PT, pode-se consultar PRIMEIROS PASSOS PT, 1980.

Ainda no delineamento desse *novo contrato social*, o documento em análise destaca a necessidade de um *novo pacto federativo* que, ao mesmo tempo, assegure a autonomia dos entes – União, estados e municípios – e o equilíbrio na relação entre eles. Nesse sentido, são apontados os princípios que orientarão o *novo pacto federativo*:

- (a) uma política tributária justa;
- (b) pleno cumprimento do orçamento federal;
- (c) novos critérios de financiamento compatíveis com o modelo de desenvolvimento que buscará a integração equilibrada do País;
- (d) respeito à diversidade e às especificidades regionais e locais nas suas dimensões econômica, social, política, ambiental e cultural;
- (e) reconstituição de agências regionais encarregadas de aplicar políticas de desenvolvimento. Os problemas regionais têm de ser entendidos como questões nacionais, que pedem um esforço do Estado e de toda a sociedade brasileira para resolvê-los. (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 3)

A partir desses elementos fundantes o documento aborda as várias dimensões que deverão orientar as políticas voltadas para o crescimento, o emprego e a inclusão social, destacando aspectos como: a necessidade de uma política externa visando à integração regional e negociação global; o desenvolvimento de uma economia menos vulnerável; uma mobilização pela produção e pelo emprego; inclusão social com justiça ambiental; fortalecimento da educação e cultura com vistas a melhorar a coesão social; e, ainda, a necessidade de um programa de reformas que alcance a reforma tributária, previdenciária, agrária, trabalhista e política.

Especificamente no que se refere à educação e sua relação com o desenvolvimento, é destacado seu papel como uma das estratégias para enfrentamento da *fragmentação social*. Eis como essa perspectiva é afirmada no Programa de Governo em análise:

Em grande parte do seu mandato, o atual governo voltou as costas para questões de primeira importância, como o investimento na educação. É preciso investir eficientemente no ensino, ampliando o acesso das crianças à escola. É vital recuperar a rede pública, tanto no nível fundamental quanto no médio e nas universidades, valorizando principalmente a qualidade. Uma boa formação da juventude colabora para a retomada do desenvolvimento sustentável, além de ser um diferencial para a competição do País no mercado internacional. A educação de qualidade é fator de emancipação e cidadania, contribui para que os jovens se integrem ao mercado de trabalho e evita a fragmentação social que alimenta a violência e o crime organizado. O governo federal e os governos estaduais precisam atacar de modo eficiente tanto a degradação social quanto a indústria do crime organizado, do contrabando de armas e de drogas. O crime nem sempre nasce da pobreza. Nasce também da inação e da perda de controle dos governos e da Justiça. Para o Brasil manter a coesão social, precisará combinar o combate implacável contra a criminalidade ao investimento estratégico em

educação. Só assim o Estado voltará a ter o respeito dos cidadãos. Só assim a sociedade reforçará a crença nas instituições e o respeito aos marcos legais. (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 15)

Esse texto informa também sobre outros pilares que orientariam as políticas educacionais a serem implementadas pelo novo governo: recuperação pública do ensino em todos os níveis; preocupação com a eficiência no uso dos recursos públicos aplicados na educação; ênfase na qualidade da educação. E todos esses pilares eram definidos como fundamentais para, além de contribuírem na construção da *coesão social*, contribuírem também para um *desenvolvimento sustentável*, que coloque o Brasil em condições de competir no mercado internacional.

Com efeito, o que se observa é que a perspectiva de condução política do novo executivo federal não aponta para uma ruptura com as bases que fundamentam as relações sociais, políticas e econômicas que estruturam a sociedade brasileira no contexto do desenvolvimento capitalista nacional e internacional.

O segundo eixo do Programa de Governo em análise tem como tema *Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade*. Nele está anunciada a perspectiva de um desenvolvimento econômico orientado por duas dimensões fundamentais: social e nacional. Isso implicaria um modelo de desenvolvimento "voltado para o fortalecimento da economia nacional" em que a "dimensão social tem de ser o eixo do desenvolvimento e não mero apêndice ou um suposto resultado natural do crescimento econômico" (p. 25). As bases da *dimensão social* desse modelo de desenvolvimento anunciado seriam:

a) ampliação do nível de emprego, para prover ocupação aos que ingressam no mercado de trabalho, reduzir o desemprego e combater a precariedade do emprego; b) melhoria no perfil de distribuição de renda, sobretudo por meio do aumento do salário mínimo e de uma tributação não regressiva; c) crescente universalização da moradia própria, dos serviços urbanos essenciais (saneamento e transporte coletivo) e de direitos sociais básicos (saúde, educação, previdência e proteção do emprego); d) combate à fome e à pobreza absoluta, com assistência social aos excluídos. (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 25)

Por sua vez, a *dimensão nacional*, implicaria:

O fortalecimento da capacidade de regulação do Estado direcionada a três objetivos: (a) capacitação tecnológica das empresas nacionais, privadas e públicas; (b) ampliação das fontes de financiamento internas como meio de superar a recorrente dependência de

recursos externos; (c) reforço à integração econômica nacional por meio da implantação de uma divisão do trabalho mais adequada ao desenvolvimento de cada uma das regiões. (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 25-26)

A partir desses elementos gerais que definem essas duas dimensões do modelo de desenvolvimento a ser implementado pelo novo governo, o Programa de Governo apresenta de modo mais detalhado as análises e propostas no que se refere às mudanças na estrutura tributária, à política industrial de caráter nacional e à política redistributiva para complementação de renda familiar. Além disso, ele procura explicitar as bases do que indicaria a configuração de um novo modelo de desenvolvimento, em oposição ao "*velho desenvolvimentismo*", quando são destacados como *fatores-chave*:

- (a) estabilidade de preços;
- (b) eficiência do sistema tributário;
- (c) financiamento de longo prazo;
- (d) investimento em pesquisa e desenvolvimento;
- (e) educação e qualificação da força de trabalho;
- (f) investimentos seletivos em infra-estrutura. (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 35)

O documento apresenta, ainda, qual seria o papel do Estado nesse processo, ao afirmar que:

O Estado não pode limitar as suas ações a administrar o curto prazo e as questões emergenciais, mas deve se pautar por uma visão estratégica de longo prazo, articulando interesses e coordenando investimentos públicos e privados que desemboquem no crescimento sustentado. Isso implica reativar o planejamento econômico, assegurando um horizonte mais longo para os investimentos. (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 32)

Uma primeira análise dos aspectos aqui destacados nos possibilita inferir que, no âmbito da matriz discursiva formulada pela candidatura de Lula da Silva, o compromisso com o desenvolvimento de políticas sociais como estratégia para a sustentação do novo modelo de desenvolvimento econômico é afirmado de modo recorrente. Ao lado desse aspecto, é destacada, também, a perspectiva de um desenvolvimento de caráter nacional, por meio de um reposicionamento do papel do Estado frente à condução das políticas públicas e ao planejamento econômico. No entanto, quando nos defrontamos com os chamados *fatores-chave* do novo modelo de desenvolvimento preconizado, não há qualquer dado que o distancie das políticas econômicas em vigor no período.

O Programa de Governo apresenta ainda um terceiro eixo – *Inclusão Social* – em que são abordadas propostas em torno das políticas voltadas para a garantia de renda mínima, combate à fome, promoção da educação, saúde e assistência social. Em vários momentos desse trecho do documento é reafirmada a articulação entre *desenvolvimento social* e *desenvolvimento econômico*, no entanto destaca-se a necessidade de se construir uma *nova lógica* na formulação e condução das políticas sociais, caracterizada pela integração das ações de diferentes áreas, num processo que favoreça o estabelecimento de políticas intersetoriais. Eis como esse aspecto está apresentado no Programa de Governo do candidato Lula:

A implementação de políticas sociais como eixo do desenvolvimento exige medidas audaciosas e criativas. As políticas sociais quase sempre foram tratadas no Brasil como questões marginais, vinculadas ao assistencialismo. Para mudar essa lógica, o primeiro passo é romper com as ações fragmentadas e dispersas, os feudos e loteamentos temáticos e clientelísticos que descaracterizam as políticas sociais no Brasil em todas as esferas, do município à União. O País precisa de políticas sociais integradas, estratégicas, formuladas e implementadas por meio de ações intersetoriais, buscando sempre parcerias com os diversos segmentos, entidades e movimentos sociais. (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 39)

O tema da educação como política pública é tratado de modo mais específico apenas nessa parte do documento. Mais uma vez ela é afirmada como "instrumento para a promoção da cidadania", mas, "sobretudo nos dias de hoje, instrumento fundamental para o desenvolvimento e a inserção competitiva de qualquer nação no mundo" (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 44).

Observe-se que essa maneira de compreender o papel e o lugar da educação na agenda pública não vai além das perspectivas políticas já presentes na sociedade brasileira e nas sociedades capitalistas em geral, uma vez que coloca a educação e a formação da juventude como um dos requisitos para o desenvolvimento do País e a inserção das novas gerações no mercado de trabalho.

Quanto à política educacional a ser implementada pelo novo governo, é afirmado no seu Programa que "todos os elos educacionais, da creche à pós-graduação, têm de ser verdadeiras prioridades e contar com recursos progressivamente maiores" (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 46). No que se refere aos elementos gerais orientadores dessa política, são apontados os seguintes aspectos: prioridade para a universalização da educação básica, abrangendo da educação pré-escolar ao nível médio, acompanhada da garantia de acesso à creche; ampliação do

Fundef³ para toda a educação básica; criação do sistema nacional articulado de educação; ampliação das vagas nas universidades públicas e reformulação do sistema de crédito educativo (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 46).

No que se refere à educação, cabe registrar o caráter genérico das propostas apresentadas nesse capítulo do Programa de Governo. Fica evidente a ausência de diretrizes e compromissos mais objetivos que explicitassem de modo mais claro a condução política que o novo governo daria para a área. Essa formatação oferecida ao tema não foi muito além da afirmação de alguns consensos possíveis de serem construídos em qualquer processo de articulação política ou conjuntura social e econômica.

Por último, o Programa de Governo apresenta um quarto eixo temático – *Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável*. Nesse eixo é anunciado que

O esforço fundamental do nosso projeto é a busca de elaboração e implementação de políticas de médio e longo prazo voltadas para o assentamento dos alicerces de um Brasil sustentável, mais justo e ambientalmente equilibrado e sem as desigualdades que vêm marcando nossa história de exclusão. Nesse sentido, o novo governo terá no centro de suas preocupações a construção e implementação de estratégias que melhorem a distribuição de renda e reforcem a conservação da diversidade ambiental, a pluralidade e a singularidade das nossas diferentes culturas. (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 52)

Quanto à infraestrutura, três dimensões definiriam as diretrizes gerais a serem perseguidas: a) a compreensão de que o planejamento público é tarefa do Estado e, nesse sentido, propõe a retomada da prática do planejamento estratégico como requisito fundamental para um novo modelo de *descentralização coordenada*, de modo que o governo federal assuma o papel de indutor das políticas a serem implementadas; b) enfrentamento dos principais problemas urbanos, por meio da reconstrução das cidades, especialmente no que se refere à moradia e saneamento adequados, mobilidade e transporte urbano, ação coordenada dos diferentes níveis

³ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. A maior inovação do FUNDEF consiste na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no País (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação.

de governo; c) planejamento energético integrado, que viabilize novas dinâmicas para os setores de "hidroeletricidade, petróleo e gás natural, carvão, de geração nuclear, fontes alternativas (eólica, solar e biomassa), de eficiência energética e co-geração e geração distribuída" (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 54).

No que se refere à sustentabilidade, o Programa de Governo anunciava políticas ambientais que envolveriam uma política nacional de saneamento ambiental; melhor utilização dos recursos hídricos por meio da revitalização das bacias; o reestabelecimento do planejamento estratégico no setor elétrico; o aprofundamento das políticas no sentido de conduzir a Petrobrás com uma empresa integrada de atuação regional e global e o incentivo à produção e uso do álcool combustível. Ao lado desses elementos apontava o uso das tecnologias da informação e comunicação como estratégico para o desenvolvimento cultural e formação "de uma nova consciência cidadã, crítica e participativa" (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 69). Nesse sentido, aponta três eixos de ação:

Gestão e Governabilidade. Promover a integração horizontal e vertical das estruturas de governo e a coordenação e acompanhamento de suas ações;

Governo Eletrônico. Estimular a mais ampla prestação de serviços e informações de qualidade para os cidadãos;

Democratização do acesso às Tecnologias de Informação. Incentivar a criação de mecanismos e políticas que permitam o aprendizado, o acesso e a incorporação maciça das tecnologias de informação e que possibilitem o compartilhamento de soluções entre diferentes níveis de governo. (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 71)

Esse conjunto de diretrizes temáticas deve ser considerado como proposta oficial da coligação Lula Presidente. O desdobramento delas constituiu as bases que deram materialidade ao grupo hegemônico que chegou ao poder, o que colocou o governo em ação por meio da implementação de políticas públicas, em uma arena de correlação de forças dentro de processos de pressões e negociações. Ao assumir o Palácio do Planalto, o Governo Lula definiu suas diretrizes para a alta administração executar no conjunto dos ministérios. Em um planejamento amplo, as propostas e elementos do Programa de Governo que tiveram um enfoque social se desdobraram em ações e constaram na forma de Programas no Anexo III da Lei 10.933/2004 que dispõe sobre o Plano Plurianual⁴ Quadriênio 2004-2007, denominado de *Plano Brasil de Todos*,

⁴ PPA ou Plano Plurianual é determinado na Constituição Federal de 1988 e após a Lei de Responsabilidade Fiscal ganhou peso para controle das despesas públicas. Instrumento de planejamento estratégico das ações do Governo

a fim de demarcar as políticas sociais de infraestrutura e serviços a serem desenvolvidas naquele período.

O *Plano Brasil de Todos* especificou no Ministério da Educação 11 programas sociais, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cinco programas e na Secretaria Especial de Direitos Humanos, seis programas. Outros órgãos do Poder Executivo Federal aparecem no documento Anexo III, entre eles: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Defesa; Ministério da Cultura; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Integração Nacional e Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Ministério da Previdência Social; Ministério do Esporte; Ministério da Justiça; Secretaria Especial de Políticas para Mulheres e Ministério de Minas e Energia.

Quadro 1 – RELAÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS NO MEC, MDS E SEDH PRESENTES NO PPA 2004-2007

RELAÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS NO MEC, MDS E SEDH			
	Ministério da Educação	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Secretaria Especial de Direitos Humanos
1.	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	Acesso à Alimentação	Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei
2.	Brasil Escolarizado	Erradicação do Trabalho Infantil	Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes
3.	Desenvolvimento da Educação Especial	Proteção Social Básica	Direitos Humanos, Direitos de Todos
4.	Desenvolvimento da Educação Infantil	Proteção Social Especial	Política Nacional de Acessibilidade
5.	Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	Transferência de Renda com Condicionais - Bolsa Família	Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

para um período de quatro anos, sua vigência não coincide com o mandato do chefe do Poder Executivo. Procura-se, com isto, evitar a descontinuidade dos programas governamentais.

6.	Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica		Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência
7.	Desenvolvimento do Ensino Fundamental		
8.	Desenvolvimento do Ensino Médio		
9.	Educação para a Diversidade e Cidadania		
10.	Universidade do Século XXI		
11.	Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica		

Fonte: MPOG – PPA 2004-2007 / Anexo III

Sobre o Plano Brasil para Todos, Kon (2010, p. 338) esclarece:

A Lei n. 10.933, de 11 de agosto de 2004, dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004-2007. O PPA, que recebeu denominação de “Plano Brasil para Todos”, foi elaborado tendo como proposta um modelo de desenvolvimento de longo prazo, para muito além de 2007, destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira. O documento sintetizou a orientação estratégica de governo para os programas a serem planejados, visando conferir racionalidade e eficácia às ações do governo federal na direção dessas profundas mudanças. (KON, 2010, p. 338)

O PPA 2004-2007 estabeleceu diretrizes e objetivos visando ao crescimento de médio e de longo prazos e o cumprimento dos compromissos de governo que preconizavam o planejamento econômico e social, de forma participativa, a fim de fazer a articulação de interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população, minimizar as desigualdades sociais e regionais, redistribuir renda, reduzir o desemprego e elevar o investimento público e privado.

No âmbito educacional a estratégia adotada implicou algumas ações de governo no primeiro mandato do governo Lula, contudo a agenda de políticas educacionais necessitava de ações sob uma perspectiva macro, a fim de estar alinhada com as expectativas do círculo virtuoso de crescimento, principal prioridade do Plano Plurianual que deu início à chamada Era Lula. Na área educacional o foco do Plano Brasil de Todos foi a erradicação do analfabetismo e as

avaliações apontavam para a necessidade de elevar a competitividade sistêmica nacional, mas, “por sua vez, a educação e capacitação dos trabalhadores foram incrementadas muito lentamente, causando dificuldades para a articulação da força de trabalho com demandas de inovação do setor produtivo e com as políticas industriais”. (KON, 2010, p. 337)

Segundo Kon (2010), o eixo educacional do Plano Brasil de Todos foi executado de forma coordenada com um bom percentual de manutenção das metas estabelecidas, na ordem de 50% do previsto. Tal fato demonstra um adequado alinhamento do Plano Plurianual com as Leis Anuais de Diretrizes Orçamentárias – LDO e as Leis do Orçamento Anual – LOA, entretanto, no que concerne aos programas previstos no PPA 2004-2007⁵, foram introduzidas mudanças, entre elas a exclusão do *Programa Escola Básica Ideal*, por meio da Lei de Revisão do PPA, Lei n. 11.044, de 24 de dezembro de 2004.

O processo de construção efetiva de uma agenda educacional brasileira ocorreu em um ambiente competitivo, envolvendo diversos interesses internos e externos ao governo Lula. Ao contrário do que é preconizado em um processo de planificação, a priorização de temas que foram sistematizados no planejamento educacional não resultou de uma decisão racional. Isso porque a pressão própria do campo político conduz a objetivos e encaminhamentos que não são de natureza exclusivamente técnica.

Por sua vez, o processo de planificação da educação básica no Brasil durante o Governo Lula foi formulado e se desenvolveu em uma conjuntura econômica muito favorável, distinta da conjuntura anterior a 2003, marcada por profunda estagnação e paralisação no desenvolvimento econômico do país, principalmente após a segunda metade da década de 1990.

1.2. O lugar do planejamento no contexto das políticas públicas no período de 2003 a 2010: sobre o Plano Plurianual (PPA) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O comportamento do planejamento orçamentário no início do primeiro governo Lula passou por algumas mudanças que permitiram maior monitoramento e certa flexibilidade na

⁵ O grupo de ações relacionadas à Educação vincula-se a 4 programas orçamentários: Brasil Alfabetizado, Brasil Escolarizado, Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação e Escola Básica Ideal, sendo composto de 71 ações.

gestão do Plano. Essa experiência de monitoramento foi prontamente justificada pelo governo na Mensagem ao Congresso do ano 2006:

O planejamento governamental, consubstanciado no PPA 2004/2007, apresentou como inovação, além do caráter participativo na sua elaboração, a preocupação com a institucionalização de seu modelo de gestão. Esse modelo, conforme estabelece o Decreto n. 5.233, de 6 de outubro de 2004, contempla a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos programas. Esse modelo institucionalizou o Sistema de Monitoramento e Avaliação, criado pelo art. 9º, a lei n. 10.933, de 2004, composto por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) e por Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA) em cada ministério e secretaria especial. O sistema tem por pressuposto o fortalecimento das funções de monitoramento e avaliação nos órgãos setoriais e a disseminação de práticas que subsidiem e qualifiquem o processo de tomada de decisão. Compete também à CMA proceder à avaliação prévia de viabilidade socioeconômica e ambiental de projetos. (MENSAGEM AO CONGRESSO, 2006, p. 2010)

Os elementos acima especificados, no que tange ao estabelecimento de diretrizes para o tratamento da informação com objetivo de tomada de decisão, demonstraram a complexidade de planificar durante o primeiro mandato de Lula da Silva. Isso resultou em uma preocupação de vários setores do governo no sentido de construção de um planejamento em consonância com as propostas da plataforma política da coligação Lula Presidente, que articulasse as perspectivas de desenvolvimento, democracia, políticas sociais e soberania nacional. No final do primeiro mandato essas premissas foram ganhando materialidade no campo do planejamento de políticas sociais, por meio do PPA, cada vez mais tomado como instrumento estatal organizador do planejamento contínuo de governo, sem uma perspectiva de longo prazo. Com efeito, a função do planejamento governamental estava esvaziada de conteúdo político estratégico, caracterizando-se, no primeiro mandato de Lula da Silva, como uma ação de caráter tático-operacional cotidiana do Estado, de curto e médio prazo, numa tendência de submeter o planejamento à disponibilidade orçamentária, de modo que as metas circulavam sempre em torno do portfólio das políticas em andamento. Nesse contexto, o PPA 2004-2007 acabou por se caracterizar, predominantemente, como um instrumento de gestão, de diagnóstico e de condução cotidiana das ações do governo no período.

Desse modo, é sempre importante considerar a planificação em meio a uma agenda sistêmica, que resulta de diferentes agendas sobrepostas, originárias de fontes distintas, sejam elas no âmbito do próprio governo, ou resultantes das demandas da sociedade civil. Outra fonte

dessas demandas são as próprias políticas de Estado que porventura estejam em curso. Por conseguinte, o processo de planejamento é componente importante no sentido de se alcançar um maior equilíbrio entre a agenda de governo e a agenda da sociedade, de modo a pautar problemas e produzir políticas públicas que contribuam no enfrentamento das tensões resultantes de intervenientes ligados aos mercados, ao campo político partidário, aos movimentos sociais, entre outros setores e segmentos da sociedade em que se realiza.

O planejamento preconizado no governo Lula esteve inserido em um contexto marcado por contradições. Ao mesmo tempo em que se apresentava como orientado por uma perspectiva democrática e participativa, buscou alicerçar-se também nos estudos e formulações de órgãos e departamentos altamente especializados, que passaram a formular estratégias, programas e ações com o objetivo de contribuir para os caminhos a serem trilhados para promoção do desenvolvimento social, econômico sustentável e para o enfrentamento da crise que se anunciava.

De fato, a participação da sociedade através de conferências nas esferas municipais, estaduais e federal foi uma marca implementada no governo Lula para discussão do PPA. No entanto, quanto ao processo do qual se originou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), não se pode afirmar que ele foi orientado por essa perspectiva do planejamento participativo democrático, visto que, na legislação que regulamenta o PAC, bem como no site oficial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, não há qualquer referência relativa aos participantes do processo de elaboração desse Programa. Sua elaboração, portanto, assume a condução desse planejamento assume contornos mais fortes na perspectiva do planejamento tecnocrático. Sobre essa perspectiva tecnocrática, Bartolozzi e Fonseca (2011) fazem a crítica:

Em tal contexto, o planejamento transcorre como uma atividade técnica de organizar as ações para atender as necessidades essenciais da população e prover os países de uma estruturação econômica e social. De qualquer modo, o planejamento democrático vive uma profunda contradição com o avanço da tecnocracia, caso em que a opinião do especialista adquire um peso bem maior que o voto do eleitor. Numa posição similar, Bobbio (1986) destaca que a democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos. (BARTOLOZZI e FONSECA, 2011, p. 70)

Adiante retomaremos o PAC. Aprofundemos um pouco nossas análises sobre o percurso do primeiro mandato do governo Lula no período de 2003 a 2006.

A falta de pontes entre o governo e a sociedade civil foi considerada como uma tragédia, no entanto encontra-se o tema citado no Programa de Governo da coligação Lula Presidente e o princípio da participação popular se fez presente em diferentes momentos do primeiro mandato.

Logo no início da gestão, quando ocorreu a elaboração do PPA 2004-2007, foi constituído o *Fórum de Participação Popular*, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, que desenvolveu 27 audiências públicas, 26 nos estados da federação mais uma no Distrito Federal, dentro da metodologia do orçamento participativo. Durante o desenvolvimento das ações de orçamento participativo registrou-se a participação de 2.170 entidades da sociedade civil⁶.

A inserção da participação social e política nos processos desencadeadores da formulação e avaliação de políticas públicas propiciou um diálogo entre poder público e a sociedade civil, o que contemplou reivindicações de diferentes setores na busca de maior protagonismo dos movimentos sociais, do movimento sindical, de segmentos da intelectualidade da política de esquerda brasileira, além de setores ligados ao capital nacional e internacional.

Além da experiência do *Fórum de Participação Popular*, outra estratégia utilizada na perspectiva de se produzir “pontes” entre governo e sociedade civil foi a realização de conferências nacionais, em torno de temas específicos, precedidas de conferências municipais e/ou estaduais/regionais. No primeiro mandato do governo Lula foram realizadas várias conferências, contudo verificou-se que, entre as nacionais realizadas no Governo Lula entre 2003 a 2006, não consta a Conferência Nacional de Educação – CONAE:

Quadro 2 – CONFERÊNCIAS NACIONAIS REALIZADAS NO GOVERNO LULA ENTRE 2003 E 2006

ANO	CONFERÊNCIA
2003	4ª Conferência Nacional de Assistência Social
2003	12ª Conferência Nacional de Saúde

⁶ Ver <http://www.planobrasil.gov.br/forum.asp>

2003	1ª Conferência Nacional Infanto-Juvenil do Meio Ambiente
2003	1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca
2003	5ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
2003	1ª Conferência Nacional das Cidades
2003	8ª Conferência Nacional de Direitos Humanos
2003	1ª Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica
2004	1ª Conferência da Terra e da Água: reforma agrária, democracia e desenvolvimento sustentável
2004	1ª Conferência Brasileira sobre Arranjos Produtivos Locais
2004	3ª Conferência Nacional de Saúde Bucal
2004	2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde
2004	1ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres
2004	9ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos
2004	1ª Conferência Nacional do Esporte
2004	2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar
2005	1ª Conferência Nacional de Cultura
2005	5ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
2005	2ª Conferência Nacional do Meio Ambiente
2005	5ª Conferência Nacional de Assistência Social
2005	2ª Conferência Nacional das Cidades
2005	3ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador
2005	3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde
2005	2ª Conferência Nacional sobre Arranjos Produtivos Locais
2005	1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial
2006	2ª Conferência Internacional da Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural
2006	2ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca
2006	8ª Conferência Internacional das Partes da Convenção sobre a Biodiversidade Biológica
2006	Conferência Regional das Américas sobre o Plano de Ação contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas
2006	3ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde
2006	4ª Conferência Nacional de Saúde Indígena
2006	1ª Conferência Nacional dos Povos Indígenas
2006	2ª Conferência Nacional Infanto-Juvenil do Meio Ambiente
2006	1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
2006	10ª Conferência Nacional de Direitos Humanos
2006	2ª Conferência Nacional do Esporte

2006	1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa
2006	1ª Conferência Nacional da Economia Solidária
2006	1ª Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica

Fonte: <http://presidencia.gov.br>

Outro movimento importante encaminhado pelo governo em análise foi a retomada e aprofundamento da organização de *conselhos de participação*, cujo foco principal foram os debates setoriais de avaliação e formulação de planos para políticas sociais nas áreas de educação, assistência social, esporte, meio ambiente, cultura, direitos humanos e comunicação.

Uma das considerações iniciais expressas foi o direcionamento do planejamento econômico e social, para que fosse feito com a participação tanto da sociedade brasileira quanto das várias esferas de governo, ou seja, apresentava um caráter participativo. (...) Por sua vez, as Orientações Estratégicas dos Ministérios definiam os objetivos das políticas setoriais voltados à concretização dos compromissos de governo. (KON, 2010, p. 296)

Até 2006 haviam sido criados 13 Conselhos Nacionais, além de outros nove da mesma natureza terem passado por reformulações, conforme é possível verificar no quadro a seguir. Em 2010 a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República mantinha um monitoramento de 125 conselhos em funcionamento.

Quadro 3 – RELAÇÃO DE CONSELHOS NACIONAIS CONSTITUÍDOS OU REFORMULADOS NO GOVERNO LULA ENTRE 2003 E 2006

CONSTITUÍDO/ REFORMULADO	RELAÇÃO DE CONSELHOS
Constituído	2. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
Constituído	3. Conselho Nacional de Segurança Alimentar
Constituído	4. Conselho Nacional de Juventude
Constituído	5. Conselho das Cidades
Constituído	6. Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção
Constituído	7. Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial

Constituído	8. Comitê Gestor de Internet no Brasil
Constituído	9. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
Constituído	10. Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca
Constituído	11. Conselho Nacional de Economia Solidária
Constituído	12. Conselho Nacional do Trabalho
Constituído	13. Conselho Nacional do Programa Primeiro Emprego
Constituído	14. Conselho Nacional do Esporte
Reformulado	15. Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
Reformulado	16. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
Reformulado	17. Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos Contra a Propriedade Intelectual
Reformulado	18. Conselho Nacional de Turismo
Reformulado	19. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
Reformulado	20. Conselho Nacional de Recursos Hídricos
Reformulado	21. Conselho Nacional de Combate à Discriminação
Reformulado	22. Conselho Assessor Nacional da Embrapa
Reformulado	23. Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência

Fonte: <http://presidencia.gov.br>

Dentro da arquitetura institucional, em 2003 foi dada uma nova atribuição à Secretaria Geral da Presidência da República, que passou a ser responsável pela coordenação do diálogo do governo com a sociedade civil. Um dos desdobramentos dessa nova arquitetura institucional foi o crescimento do número de Ouvidorias Federais da Administração Direta, que passaram de 40 para 152 entre os anos de 2003 a 2010.

No campo internacional, o governo brasileiro protagonizou a Criação do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo e a elaboração do Programa Mercosul Social e Participativo.

Cabe registrar que algumas experiências importantes foram vivenciadas pela sociedade brasileira ainda em governos anteriores. Nesse sentido podem ser destacadas, por exemplo, as Conferências Nacionais de Direitos Humanos, que ocorreram anualmente de 1996 a 2003 ininterruptamente, sendo marco a aprovação do I Programa Nacional de Direitos Humanos em 1996. Entretanto foi no Governo Lula que houve um estímulo à participação dos diversos segmentos de forma ativa, com “o processo de elaboração participativo e seu conteúdo amplo, envolvendo tanto aspectos relativos a direitos civis e políticos como econômicos, sociais e culturais”. (GONZÁLEZ, 2010, p. 128)

Ainda neste primeiro mandato, o Governo Lula adotou algumas ações importantes no sentido de criar condições de gestão integrada e articulada entre as diferentes instâncias de governo – federal, estadual, municipal. Como exemplo, em 2003 foi instituída a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Decreto nº 4.886/2003). No eixo da Assistência Social, em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, e, em 2005, o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (Decreto nº 5.390/2005).

No que tange à política econômica, especialmente no primeiro ano de governo, houve um continuísmo conservador, imediatista, uma vez que se manteve a atuação com foco nos resultados junto ao mercado internacional e ao Fundo Monetário Internacional – FMI, o que contribuiu para reduzir o chamado *Risco Brasil* no retorno do fluxo de capitais de curto prazo, no fim do processo especulativo contra o Real, na valorização da taxa de câmbio e na valorização dos títulos da dívida externa no mercado internacional. De acordo com Corazza e Ferrari Filho (2003, p. 245), “a credibilidade reforça o continuísmo da política econômica, uma vez que os mercados não admitem outra política, quer dizer, para garantir essa credibilidade, o Governo não pode mudá-la e fica cada vez mais prisioneiro dos mercados financeiros”.

Em primeiro lugar, parece não haver mais dúvidas de que a política econômica do Governo Lula reproduz as características essenciais da política econômica do Governo Fernando Henrique Cardoso, carregadas de uma dose maior de ortodoxia. Em outras palavras, a política econômica do Ministro Palocci e do Presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, caminha claramente em direção oposta à onda de esperança que emergiu e “venceu o medo” em 2002 e de mudança preconizada pelo novo Presidente. (CORAZZA E FERRARI FILHO, 2004, p. 245)

Ao mesmo tempo, a estratégia econômica que se seguiu, de investimento no fortalecimento do mercado interno, fez deslanchar políticas sociais como o Programa Bolsa Família. Assumida no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social, a proposta de governo que se tornou central no início do primeiro mandato do Governo Lula em 2003, e com grande apelo social, foi a política social *Fome Zero* e, posteriormente, o *Bolsa Família*. Sobre ambas as políticas, Almeida (2004) esclarece:

O Fome Zero carecia de substância e objetivos claramente definidos, parecendo desconhecer o elenco de programas da rede de proteção social instituídos no governo anterior. A fragilidade do programa foi ficando patente, até que, no final de 2003, o Ministério de Segurança Alimentar foi fundido com o Ministério da Assistência Social, o ministro transformado em assessor especial da Presidência e o Cartão Alimentação incorporado a um novo programa de transferência direta de renda, o Bolsa Família, unificando-se três dos programas criados na administração de Cardoso: o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação e o Auxílio Gás. (ALMEIDA, 2004, p. 15)

O Bolsa Família é um programa de transferência de renda que, além da unificação dos três programas já existentes no Governo FHC, também incluiu um percentual de valor fixo no repasse, o que melhorou e diferenciou os valores estabelecidos pelas políticas do governo anterior. De acordo com Zimmermann (2006, p. 151), o Bolsa Família objetivou também a “redução dos gastos administrativos, a partir de uma gestão coordenada e integrada intersetorialmente”.

Marques e Mendes (2007, p. 20) apontam duas críticas a esse programa. De um lado, a não garantia da política social como um direito social constitucional e sim sua característica de uma ação de assistência social com grande apelo para geração de consenso popular. De outro lado, a condição mínima requerida para se ter acesso ao benefício monetário previsto no programa (uma renda per capita inferior a R\$ 60,00), uma vez que esse espectro da renda per capita deveria ser compatível com o salário mínimo brasileiro, que é parâmetro para um sustento digno do núcleo familiar. Convergente a essas análises, Zimmerman (2006) apresenta os seguintes argumentos:

O Bolsa Família não garante o acesso irrestrito ao benefício, já que existe uma limitação da quantidade de famílias a serem beneficiadas em cada município. Essa limitação ocorre [...] porque a cada município designa-se um número máximo de famílias a serem contempladas pelo benefício. A partir do momento em que essa quota é preenchida, fica “impossibilitada” a inserção de novas famílias, mesmo que sejam extremamente

vulneráveis e, portanto, portadoras desse direito. Em virtude disso, o Bolsa Família não é concebido com base na concepção de garantir o benefício a todos que dele necessitem. Adota, ao contrário, uma seletividade por vezes excludente. Na concepção dos direitos, o Bolsa Família deve garantir o acesso ao Programa e ao direito humano à alimentação como um direito de todas as pessoas elegíveis, sendo necessária a possibilidade de provisão dos benefícios a todos aqueles que estão em estado de vulnerabilidade. (ZIMMERMANN, 2006, p. 153)

Mas, por sua vez, outros pesquisadores evidenciavam que o Bolsa Família se constituiu em um programa de distribuição de renda de grande impacto econômico e social, uma vez que, ao final do primeiro mandato do governo Lula, o valor total nele empregado atingiu 0,3% do PIB, beneficiando 8,7 milhões de famílias, como assinalam BARBOSA e PEREIRA DE SOUZA (2010, p. 73):

No fim das contas, os resultados do programa de transferência de renda foram mais além da necessária melhoria nas condições de sobrevivência para milhões de brasileiros. A política de inclusão social, altamente meritória por si mesma, terminou por evidenciar as possibilidades do crescimento apoiado no mercado doméstico e na expansão da demanda agregada. As transferências de renda mediante o programa Bolsa-Família, aliadas aos aumentos reais no salário mínimo (outra opção consciente) e à expansão horizontal do crédito igualmente ajudaram a estruturar um mercado de consumo capaz de dar sustentação ao ciclo de crescimento. (BARBOSA E PEREIRA DE SOUZA, 2010, p. 73)

Estudos conduzidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) reforçam essa relação entre programas sociais redistributivos e desenvolvimento econômico:

Além de gerar bem-estar pela provisão gratuita de serviços fundamentais, os gastos de natureza social contribuem de forma importante para o crescimento econômico e para a redução da desigualdade de renda no país. Isso vale também para as transferências sociais, principalmente aquelas que redistribuem renda: quanto maior a redistribuição, maior a contribuição para o crescimento econômico” (IPEA, Livro 10, 2010, p. 53).

Com efeito, as políticas sociais implementadas no primeiro mandato do Governo Lula precisam ser analisadas de modo crítico sob o ponto de vista do jogo capitalista de crescimento econômico no contexto brasileiro, na perspectiva de alteração no modelo de desenvolvimento que está em curso.

As políticas sociais são, assim, formas e mecanismos de relação e articulação de processos políticos e econômicos. Os processos políticos de obtenção do consentimento do povo, da aceitação de grupos e classes e de manutenção de ordem social estão vinculados aos processos econômicos de manutenção do trabalhador e das relações de produção das riquezas. (FALEIROS, 1991, p. 33)

Um espaço de debate sobre novo o modelo de desenvolvimento no primeiro mandato do Governo Lula foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. Esse conselho foi criado pela Medida Provisória n. 103 em 1º de janeiro de 2003, possui caráter consultivo, com a realização de quatro reuniões do Pleno por ano, e organiza-se, para tratamento de temas setoriais, em grupos de trabalho. É constituído por 102 membros, sendo 90 da sociedade civil e 12 do governo. É presidido pelo Presidente da República e, nos assentos governamentais, estão representantes do *núcleo duro* do Poder Público Federal: ministros da Casa Civil, da Secretaria de Relações Institucionais, da Fazenda, do Planejamento Orçamento e Gestão, da Secretaria Geral da Presidência, do Gabinete de Segurança Institucional, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Desenvolvimento Social, do Trabalho e Emprego, do Meio Ambiente, das Relações Exteriores e o Presidente do Banco Central. Para o Secretario Executivo desse Conselho foi dado tratamento de Ministro de Estado. Em um dos discursos proferidos pelo então Presidente Lula da Silva, em reunião no ano de 2004, a nova compreensão do modelo de desenvolvimento que estava se delineando começou a se evidenciar:

O desenvolvimento se constrói a partir de consensos. E o Conselho tem sido um espaço fundamental para que façamos isso. Por isso faço um chamamento a este Conselho, um chamamento aos trabalhadores e um chamamento à nação brasileira. Faço-o por acreditar, sinceramente, que o grande tema do desenvolvimento, que se recoloca de modo muito mais concreto a partir de agora, não deve se esgotar nos limites do debate técnico. Trata-se, sobretudo, de construirmos um novo consenso estratégico nacional. (CDES, 2010, p. 11)

Os assentos da sociedade civil são ocupados por conselheiros titulares oriundos do meio acadêmico, empresarial, artístico, religioso, dos movimentos sociais, instituições representativas de segmentos empresariais. A representação empresarial é significativa e participam do CDES desde banqueiros até presidentes de conselhos de grandes companhias. A seguir estão dois quadros elucidativos quanto às áreas de atuação dos conselheiros e à representação por estados da federação.

Quadro 4 – RELAÇÃO DE CONSELHEIROS DO CDES POR ESFERA DE ATUAÇÃO ENTRE 2003 e 2006

Distribuição Inicial dos Conselheiros do CDES por Esfera de Atuação
--

Esfera de Atuação	Quantidade	%
Empresarial	45	44,1
Social	18	17,6
Trabalho	13	12,7
Personalidades	14	13,7
Governo	12	11,8
TOTAL	102	100,0

Fonte: <http://www.cdes.gov.br/>

**Quadro 5 – DISTRIBUIÇÃO DOS CONSELHEIROS DO CDES POR UNIDADES DA
FEDERAÇÃO REPRESENTADAS ENTRE 2003 e 2006**

Distribuição Inicial dos Conselheiros da Sociedade Civil do CDES por Unidades da Federação Representadas		
Estado	Representantes	%
SP	46	51,1
RJ	9	10,0
DF	7	7,8
RS	7	7,8
PR	5	5,6
MG	3	3,3
AM	2	2,2
CE	2	2,2
MS	2	2,2
AC	1	1,1
AL	1	1,1

GO	1	1,1
PA	1	1,1
PE	1	1,1
RR	1	1,1
SC	1	1,1
TOTAL	90	100,0

Fonte: <http://www.cdes.gov.br/>

Após dois anos de discussão, em agosto de 2006, o CDES apresentou o documento “*Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento*”, em que sintetizava uma *agenda nacional de desenvolvimento* (AND), estando nela definido um elenco de diretrizes operacionais com metas físicas e até financeiras, que, na sua totalidade, pudessem apontar de forma concreta para a retomada do desenvolvimento em bases sustentáveis a partir de 2007, tendo como horizonte de longo prazo o ano de 2022. Estudo do IPEA evidencia alguns dos significados dessa experiência do CDES:

Nesse contexto, a construção da AND assumiu um papel fundamental no âmbito do CDES, tanto no que diz respeito à legitimidade interna – entre os conselheiros – quanto no que tange à sua legitimidade externa – conjunto da sociedade. A experiência do CDES, sobretudo a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento, nos fez crer na capacidade de abrir o debate público sobre o novo modelo de desenvolvimento para o Brasil. Estamos certos de que a escuta do contraditório – e o CDES é um desses espaços de diálogo – é um dos processos mais eficazes para se construir um projeto comum. (IPEA, 2010, Livro 9 Vol. 3 p. 199)

O que se observa é que a linha de trabalho assumida pelo Governo Lula se sustentou na estratégia da busca do consenso entre os diferentes setores sociais, seja por meio da realização de conferências temáticas, ou pelo fortalecimento dos conselhos setoriais, ou ainda pela criação de canais de interlocução como o CDES. A discussão da Agenda Nacional de Desenvolvimento possibilitou levantar as aspirações de uma parte representativa dos setores hegemônicos do país, de lideranças e intelectuais. Análises de Draibe (1997) sobre o desenvolvimento do Estado capitalista na atualidade nos informam da importância dessa estratégica da busca da coesão social na configuração do Estado:

A coesão social na ordem econômica globalizada é a tarefa de construção histórica que define a razão de ser dos Estados contemporâneos. Se no passado recente, sob a forma do Estado de Bem-Estar Social, tal função pôde se partilhada com as forças socialmente integradoras do mercado, atualmente parecem ter sido transferidas decisivamente para o Estado as possibilidades de contra-arrestar as tendências de exclusão e fragmentação sociais, protegendo a ordem coletiva dos seus efeitos desagregadores e garantindo às sociedades nacionais os padrões mínimos de integração social exigidos tanto para a preservação da vida democrática quanto para a sua participação na dinâmica econômica internacional. (DRAIBE, 1997, p. 11)

O segundo mandato de Lula da Silva à frente do executivo federal foi marcado pelo anúncio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na esteira das ideias já apresentadas em 2002, no sentido de se afirmar um modelo de desenvolvimento econômico com políticas sociais que diminuíssem a exclusão social.

Em 2007, o presidente Lula da Silva enviou ao Congresso Nacional o documento intitulado Mensagem ao Congresso em que prestava contas do primeiro mandato e colocava em debate as perspectivas para uma segunda gestão à frente do Poder Executivo Federal. Nesse documento, é apresentado o Programa de Aceleração do Crescimento como um conjunto de metas para estabelecimento de um crescimento sustentável com vistas à inclusão social e distribuição de renda.

O desenvolvimento econômico deve beneficiar todos os brasileiros e, neste sentido, o desafio da política econômica em 2007-2010 é aproveitar o momento histórico favorável para acelerar o crescimento do PIB e do emprego, para intensificar ainda mais a inclusão social e continuar a melhora na distribuição de renda do País. Para acelerar de forma sustentável o crescimento é preciso aumentar a taxa de investimento da economia brasileira. Assim, o governo resolveu lançar, em 22 de janeiro de 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. A continuidade dessa gestão, após a superação de desafios históricos e em um ambiente favorável aos investimentos, possibilitará que o crescimento econômico, resultante das ações que já foram executadas ao longo dos últimos anos e das que estão sendo implementadas, principalmente aquelas no âmbito do PAC, se traduzam em uma inserção ainda maior dos trabalhadores, e das parcelas mais pobres da população, no mercado formal de trabalho e na sociedade de consumo de massa. (MENSAGEM AO CONGRESSO, 2007, p. 21)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi definido pela agência governamental IPEA como a principal política pública que melhor configuraria o papel desempenhado pelo Estado brasileiro no primeiro decênio do século XXI:

Pode-se citar como indicador desse novo padrão de intervenção estatal a recuperação do planejamento de longo prazo, através do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC),

que define, articula e garante sustentação financeira aos blocos de investimento que determinarão as grandes modificações da economia nacional. (IPEA, 2010, p. 40)

De acordo com o Decreto 6.025, de 22 de janeiro de 2007, que institui o PAC, em seu artigo 1º ele é definido como “constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infra-estrutura e voltadas para melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal”. (DECRETO 6.025/2007)

Conforme esse Decreto, a execução do Programa de Aceleração do Crescimento somente seria possível com a participação dos setores público e privado, tendo em vista o objetivo anunciado de promover a aceleração do crescimento econômico e o aumento do emprego por meio do incentivo ao investimento privado e aumento do investimento público em infraestrutura.

O programa trazia um caráter de ação transversal e complexa, intersetorial, envolvendo diversos órgãos do poder público federal e implicou uma atenção diferenciada dos órgãos de controle social, dentre eles o Tribunal de Contas da União (TCU), com vistas ao acompanhamento processual para cumprimento das auditorias necessárias à execução de orçamento público:

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi implementado em 2007 e é composto por duas partes: investimentos em infraestrutura e medidas institucionais. A primeira se subdivide nos eixos de logística, energia e social e urbano. Já as medidas institucionais são voltadas para a desoneração e o aperfeiçoamento do sistema tributário, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento e medidas fiscais de longo prazo. O programa engloba os orçamentos da União, dos estados e dos municípios e recursos da iniciativa privada, o que dificulta o acompanhamento das ações. Por isso o TCU determinou que o Grupo Executivo do PAC (GEPAC) encaminhe periodicamente informações sobre a execução físico-financeira de todos os empreendimentos monitorados. (TCU, 2009, p. 1)

De acordo, ainda, com o que fora anunciado pelo executivo federal, o Programa de Aceleração do crescimento objetivava enfrentar as principais causas que embaraçavam o crescimento do país, melhorando a infraestrutura, como a de energia e transportes, e aumentando o crédito para o financiamento dos investimentos, além de estabelecer estratégias para matérias regulatória, fiscal e tributária. O PAC, portanto, destaca-se das outras ações até então

estabelecidas pelo Governo Lula no seu aspecto estratégico, transversal e intersetorial com uma forma de fazer política econômica cuja linha é dada pelo Estado.

Com efeito, nos discursos e propostas formuladas ao longo do Governo Lula, a proposta de um novo modelo de desenvolvimento está relacionada com o planejamento. Sempre registrado nos documentos oficiais, é possível verificar na Mensagem ao Congresso de 2008, após o lançamento do PAC, como foi colocada a importância da visão estratégica de curto, médio e longo prazo para a conquista de credibilidade no âmbito do mercado, destacando o papel do Estado como indutor do crescimento.

Para ser bem-sucedido, o PAC demanda a recuperação da capacidade de planejamento de longo prazo e de gestão de investimentos por parte do setor público. A retomada da capacidade de planejamento e investimento pelo Governo, catalisada pelo PAC, aumentou o nível de confiança na economia brasileira, acelerando as decisões de investimento do setor privado. (MENSAGEM AO CONGRESSO, 2008, p. 17)

Ao lado dessa matriz discursiva, entre 2008 e 2009 o comportamento do Poder Executivo Federal foi priorizar as ações estratégicas do Programa de Aceleração do Crescimento nas dimensões social e econômica com um portfólio de projetos que objetivaram, em linhas gerais, a geração de emprego e renda, o crédito imobiliário, o fortalecimento da infraestrutura econômica por meio de investimentos e modernização dos setores de energia, transporte, telecomunicações, saneamento e recursos hídricos, buscando ampliar a oferta e desenvolver o equilíbrio macroeconômico. Essa definição interferia diretamente na harmonização do sistema capitalista via política anticíclica.

O PAC também prossegue na recuperação da capacidade de planejamento de longo prazo e de gestão de investimentos por parte do setor público. Com tudo isso, este Programa consolida o Estado como indutor e catalisador do desenvolvimento, com destacado papel anticíclico. (MENSAGEM AO CONGRESSO, 2009, p. 19)

O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA publicou dados sobre o montante dos recursos que possibilitaram o choque de crédito na economia brasileira através da execução do Programa de Aceleração do Crescimento. Entre as informações divulgadas, está a de que as empresas estatais foram responsáveis por mais de 31% dos investimentos no âmbito do PAC:

Com o PAC, o Estado deixa de ser um mero definidor de regras para o setor privado e reassume seu papel fundamental de indutor dos investimentos. A sua primeira versão estimou investimentos da ordem de R\$ 503,9 bilhões, até 2010, em infraestrutura nas

áreas de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. Para ajudar a minimizar os efeitos da crise externa de 2008 sobre a economia brasileira, e como parte das políticas anticíclicas, o valor foi elevado posteriormente para R\$ 656,6 bilhões. Até maio de 2010, R\$ 463,9 bilhões, o equivalente a 70,7% do montante total, haviam sido investidos. (IPEA, 2010, p. 47)

Para a análise dessa postura mais presente do Estado na condução da política econômica, em torno de um projeto societal sob o prisma do novo desenvolvimento, é oportuno o ponto de vista de FALEIROS (1991, p. 57): “o Estado não se encontra fora ou acima da sociedade, mas é atravessado pelas forças e lutas sociais que condicionam a articulação das exigências econômicas e dos processos de cada conjuntura”. Essa materialidade do Estado no Governo Lula tem em suas raízes a atuação das diferentes forças sociais que não agem mecanicamente, antes, de forma heterogênea, estabelecem a correlação de forças na disputa em torno da *concepção de Estado e da definição da agenda do Estado em ação* na forma de políticas públicas.

Com efeito, uma dimensão estruturante na construção de uma agenda governamental consiste na busca de organizar demandas novas, demandas reprimidas e demandas recorrentes que o governo escolhe priorizar. No cenário de emergência de construção do planejamento governamental, alinhado com o novo modelo de desenvolvimento, o governo Lula se deparou com a oportunidade política de organizar objetivos e apontar direção que contemplasse o projeto político partidário e o enfrentamento à crise econômica brasileira e suas determinantes conjunturais e estruturais, que foram explicitadas principalmente após o ano de 2007. Assim, o planejamento no primeiro decênio do século XXI apresentou-se como decisão política para reforçar um projeto alternativo de desenvolvimento e consolidação de uma hegemonia política, além de necessário para tomada de providências quanto às medidas de contenção à crise em âmbito macroeconômico, monetário e fiscal, ou seja, redução das taxas, redução da carga tributária e expansão do gasto público para bloquear a queda da atividade econômica e estimular o setor produtivo.

Nesse contexto, o Programa de Aceleração do Crescimento foi uma das principais estratégias do período na perspectiva da planificação no âmbito das políticas públicas, dados seus objetivos, amplitude e orçamento.

Essa retomada da centralidade do papel do Estado como indutor de políticas, estendendo suas diretrizes como influenciador da iniciativa privada, sinaliza um dos principais

aspectos de práxis do novo modelo de desenvolvimento. Esse novo modelo de desenvolvimento aparece desde os documentos fundantes do Partido dos Trabalhadores, até o programa de governo da Coligação *Lula Presidente*. Já em 2003, em publicação oficial da Presidência da República de 17 de fevereiro, esse termo aparece na *1ª Mensagem ao Congresso*, assinada pelo recém-empossado Presidente Lula da Silva, nos seguintes termos:

O planejamento público é responsabilidade intransferível do Estado. Não basta equilíbrio macroeconômico, abertura e livre ação das forças de mercado para que o desenvolvimento flua naturalmente. O Estado não pode limitar as suas ações ao curto prazo e às questões emergenciais, mas deve se pautar por uma visão estratégica de longo prazo, articulando interesses e coordenando investimentos públicos e privados em torno de um novo padrão de desenvolvimento, com crescimento econômico, inclusão social e justiça ambiental, resguardados os direitos das gerações futuras. Um novo modelo de desenvolvimento exigirá também a superação efetiva de importantes estrangulamentos na infra-estrutura existente hoje no País, cuja insuficiência e desgaste têm se revelado um obstáculo decisivo ao crescimento sustentado. (MENSAGEM AO CONGRESSO, 2003, p. 15)

1.3. Elementos para compreensão do novo desenvolvimentismo no contexto brasileiro

O movimento de discussão de um novo desenvolvimentismo vem como uma alternativa de terceira via não só para o Brasil, mas para outros países latino-americanos, como Chile e Argentina, que exerceram um governo com equilíbrio entre política social e econômica com vistas ao desenvolvimento com justiça social. A situação econômica mundial de crises nos países do capitalismo central trouxe aprendizados e condições de análise para definição de novos caminhos a percorrer, a fim de mitigar os impactos das especulações internacionais na economia brasileira, prevenindo, por exemplo, o desemprego e suas consequências socioeconômicas. Nesse sentido, Bresser Pereira (2004) afirma sobre a necessidade de um desenvolvimentismo atual para os problemas do século XXI, cujo foco estratégico precisa ser a estabilidade macroeconômica e indica que “a forma do planejamento deve ser menos sistemática e mais estratégica ou oportunista, visando permitir que as empresas nacionais compitam na economia globalizada” (BRESSERT PEREIRA, 2004, p. 3). Em tom categórico ele denuncia a ortodoxia convencional:

Já em relação à ortodoxia convencional as diferenças são muito mais profundas. Em primeiro lugar, enquanto que uma é uma estratégia de desenvolvimento, a outra é uma

estratégia de ‘chutar a escada’, é uma estratégia não-conspiratória mas efetiva de desorganizar os estados nacionais dos países que concorrem na arena global com mão-de-obra barata. (...) Em termos de política de desenvolvimento, enquanto a ortodoxia convencional pretende que o principal obstáculo ao desenvolvimento do país é microeconômico, e se resolve com reformas, o novo desenvolvimentismo afirma que o problema principal está no desequilíbrio macroeconômico, expresso na dívida pública, na taxa Selic, e na dívida externa. Enquanto a ortodoxia convencional quer desenvolver o país com o recurso à poupança externa, o novo desenvolvimentismo critica a estratégia de crescimento com poupança externa, afirmando que o déficit crônico em conta corrente que ela implica leva à fragilidade financeira internacional e a crises de balanço de pagamentos. A partir dessa crítica, o novo desenvolvimentismo afirma que o desenvolvimento se financia com os próprios recursos de cada nação. O capital se faz em casa. (BRESSER PEREIRA, 2004, p. 3)

Em contraposição, Sicsú, Paula e Michel (2007) apontam para a seguinte perspectiva: nem Estado Forte e Mercado Fraco, nem Mercado Forte e Estado Fraco. De acordo com os estudos que vêm sendo realizados, avaliam “que a melhor opção é aquela em que seriam constituídos um Estado forte que estimula o florescimento de um mercado forte” (SICSÚ *et al.*, 2007, p. 509). A concepção defendida por esses autores é baseada em estudos keynesianos, pois consideram essa base teórico-analítica a mais elaborada, ao mesmo tempo em que recorrem a economistas keynesianos contemporâneos para explorar a tese de John Maynard Keynes de que “o Estado seria capaz de arbitrar e estimular a concorrência e, além disso, de influir de forma decisiva sobre as variáveis econômicas mais relevantes, como o desemprego, a inflação e a distribuição de renda e da riqueza”. (SICSÚ *et al.*, 2007, p. 512) Desse ponto de vista,

O novo-desenvolvimentismo [...] não propõe a redução do Estado, mas a sua reconstrução, tornando-o mais forte, e mais capaz no plano político, regulatório e administrativo, além de financeiramente sólido. Propõe, ademais, uma estratégia nacional de desenvolvimento que promova políticas voltadas ao progresso técnico e à introdução de novas técnicas de produção, o desenvolvimento de mecanismos nacionais de financiamento do investimento, políticas econômicas redutoras de incertezas inerentes ao mundo financeiramente globalizado e o desenvolvimento de instituições específicas adequadas ao desenvolvimento (como o desenvolvimento do capital humano através da educação pública). (SICSÚ, PAULA E MICHEL, 2007, p. 515)

Conhecer a discussão desencadeada pelo novo desenvolvimentismo possibilita discernir que esse pretende buscar alternativas de blindagem da economia e proteção de mercado, indo na contramão do que preconiza o pensamento monetarista neoliberal globalizante e antinacionalista. Com metodologias totalmente distintas das sugeridas pelos analistas neoliberais, pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, as bases desse novo

desenvolvimentismo caminham no sentido de sofisticar as várias estratégias de intervenção estatal na economia com vistas ao fortalecimento da classe empresarial capitalista nacional:

A história mundial mostra também que não há capitalismo forte sem um empresariado nacional forte. Em outras palavras, sem a consolidação de um “núcleo endógeno” de desenvolvimento — constituído de um empresariado nacional forte e competitivo — o desenvolvimento torna-se frágil, pois não se criam grupos empresariais capazes de participar em igualdade de condições do pesado jogo de competição internacional de comércio e investimentos. (SICSÚ, PAULA E MICHEL, 2007, p. 521)

O enfrentamento também é feito no fortalecimento do sentimento nacionalista fundamental para a sustentabilidade de um projeto de desenvolvimento. O Consenso de Washington estabeleceu integração globalizada da economia para os países não desenvolvidos sob a falácia de um *Bem Estar Mundial*. Entretanto, a contradição ideológica coloca-se presente uma vez que os países do capitalismo central, em especial os Estados Unidos, são os que mais se preocupam em defender seu capital e trabalho no mundo em que finanças e negócios estão além-fronteiras e integrados.

A ideologia da globalização sustenta que a interdependência das nações se aprofundou em tal grau que os Estados nacionais se tornaram impotentes e mesmo irrelevantes. O projeto globalizante é um projeto de desintegração nacional e de enfraquecimento intelectual, econômico e cultural de todos os segmentos de uma sociedade. Os mercados de sociedades globalizadas são, portanto, *tragados* com facilidade pelos mercados internacionais. Uma alternativa novo-desenvolvimentista visa colocar os mercados nacionais na condição de serem *ligados* aos mercados internacionais, de tal forma que esta ligação possa trazer sempre muito mais ganhos do que perdas, em termos de geração de conhecimentos, novos empregos, crescimento e bem-estar social. (SICSÚ, PAULA E MICHEL, 2007, p. 522)

Em boa medida, o novo desenvolvimentismo levado a cabo nos governos de Lula da Silva buscou consolidar uma inserção soberana internacional, através de um planejamento que envolveu diversos órgãos governamentais e cujo objetivo passava pela internacionalização das empresas brasileiras. No campo estratégico foram colocados temas como o impacto das relações do Mercosul e ALCA, os limites e possibilidades dos marcos internacionais de cooperação e integração e impactos da inserção econômica internacional para o desenvolvimento nacional. As ações integradas no âmbito da administração pública federal prospectavam agendas diplomáticas nos organismos internacionais com vistas ao reconhecimento, pela comunidade internacional, do novo padrão de desenvolvimento que se buscou concretizar no Brasil e na América Latina:

Observa-se, pois, que a política externa brasileira sustenta a necessidade de reforma da ordem internacional, em seu pilar tanto político como econômico, entendendo a estreita conexão entre a estratégia de inserção internacional e a retomada do projeto de desenvolvimento. No que concerne ao *aggiornamento* da ordem política internacional, o tema da reforma da Carta de São Francisco e da assunção do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ganha maior destaque na agenda da diplomacia brasileira. Embora não pareça haver possibilidade de que este ponto venha a ser encaminhado, no futuro imediato, a diplomacia brasileira, juntamente com os demais membros do G4 (Alemanha, Índia e Japão), empenhou-se na aprovação pela Assembleia-Geral da ONU (IPEA, 2010, Livro 10, p. 124)

Ainda sobre o novo desenvolvimentismo Mattei afirma:

Em linhas gerais, pode-se dizer que o “Novo Desenvolvimentismo” até aqui discutido pretende ser a construção de um “terceiro discurso” entre a ortodoxia neoliberal e o populismo, com o objetivo de implementar um conjunto de reformas das políticas macroeconômicas e das instituições, visando fortalecer tanto o Estado como o mercado e, com isso, tornar o país mais competitivo no cenário internacional. Trata-se, portanto, de um novo projeto que busca transformar o Brasil em um país desenvolvido no longo prazo. (MATTEI, 2011, p. 7)

Na prática, estava anunciada pelo Governo Lula, desde seu Programa de Governo, a preocupação com uma nova concepção de desenvolvimento que gerasse um balanceamento de interesses nos resultados da gestão socioeconômica, com foco em políticas econômicas estruturantes e políticas sociais de distribuição de renda e interesses de mercado, com vistas a implementar um portfólio de medidas fiscais, tributárias e de investimentos pesados para dar sustentação a setores considerados estratégicos à economia do país. Mas esse *trade off* presente dos documentos e discurso oficiais precisou de um tempo para se formar como padrão de Estado, e no início do Governo Lula ocorreu uma aparente continuidade na política econômica do Governo Fernando Henrique Cardoso, conforme assinala Kon (2010):

Para encerrar o ano com o receituário da ortodoxia econômica, o governo decidiu renovar o acordo com o Fundo Monetário Internacional por mais quinze meses e manter a meta de superávit primário. (...) Em suma, em 2003 as rígidas políticas fiscal e monetária controlaram a inflação e fizeram crescer os mercados financeiros. (KON, 2010, p. 294)

Sobre esse processo de controle e definição de agenda do Estado sobre a economia, bem assinalam Moraes e Saad-Filho a definição de novo-desenvolvimentismo e a sua concepção híbrida, frente aos novos desafios da sociedade capitalista, tecnológica e globalizada, com o objetivo de fortalecimento do Estado Nação e de defesa dos interesses de mercado.

Enquanto alternativa mais difundida, e conforme examinado acima, o novo-desenvolvimentismo contém um corpo articulado de políticas econômicas baseadas teoricamente no keynesianismo e no estruturalismo cepalino. Seu objetivo é representar uma nova estratégia de desenvolvimento, superando o nacional-desenvolvimentismo tradicional e adequando os seus princípios às novas realidades emergentes da revolução tecnológica e da globalização. Essa política econômica advoga a necessidade de uma ruptura com as políticas macroeconômicas neoliberais, a serem substituídas por novas políticas monetárias, cambiais e fiscais, e subordina a adoção das novas políticas à existência de um projeto nacional para o Estado brasileiro. A defesa da ruptura tem como fundamento a ideia de que as políticas macroeconômicas neoliberais são incompatíveis com a soberania do Estado para implementar uma política econômica atendendo ao objetivo nacional de retomada do desenvolvimento com estabilidade macroeconômica e com um menor custo fiscal. (MORAIS e SAAD-FILHO, 2011, p. 520)

Outro aspecto a se considerar nos mandatos de Lula Presidente, como uma parte desse novo desenvolvimento, é a defesa do crescimento do emprego formal. Sobre isso Cardoso Junior (2009) assinala uma série de medidas estratégicas colocadas em curso com o objetivo de crescimento do emprego que levaram em conta um balanceamento entre políticas macroeconômicas e retomada do crescimento, com lenta melhora durante o início do primeiro decênio do século XXI, o que significou capital sendo direcionado para o aumento dos salários no emprego formal, gerando aquecimento do mercado interno.

Pudemos identificar ao menos cinco fatores explicativos para a dinâmica recente de assalariamento formal do mercado de trabalho brasileiro, todos eles operando numa mesma direção, provavelmente em simultâneo, ainda que em combinações diversas entre si. Aumento e desconcentração do gasto social, aumento e diversificação do crédito interno, aumento e diversificação do saldo exportador, consolidação do regime tributário simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte (SIMPLES) e uma maior eficácia das ações de intermediação de mão de obra e de fiscalização das relações e condições de trabalho nas empresas foram os fatores identificados como os principais responsáveis pela trajetória de recuperação do emprego formal no período 2001-2005. (CARDOSO JUNIOR, 2009, p. 375)

No início do século XXI a economia brasileira apresentava condições favoráveis, entretanto estava bloqueada ao desenvolvimento por conta “*dos efeitos de crises pelas quais passaram alguns países mais avançados no período de 1996-2002 afetando as economias menos avançadas, entre as quais as latino-americanas*” (KON, 2010, 284). De acordo com a autora, em 2003 houve dois aspectos que contribuíram para o desempenho do mercado formal de trabalho: a recuperação no preço das *commodities* e o saldo recorde da balança comercial. Pode-se inferir

que houve a definição de uma agenda de emergência para dar resposta social relativa às intervenções realizadas pelo novo grupo político hegemônico.

Delineava-se, pois, um novo padrão na atuação do Estado brasileiro:

Na segunda metade da atual década, o país deu um salto para dentro do núcleo mais pujante de crescimento da economia mundial. Para manter-se lá e sustentar o desenvolvimento, consolidou-se a percepção de que o Estado terá de ser protagonista importante desse novo padrão de crescimento. Faltam ao setor privado coordenação e capitais suficientes para enfrentar os grandes desafios do futuro. A presença do Estado na economia sempre foi fonte inesgotável de ruidosas polêmicas. Mas, acima dos dogmas, prevaleceu na história a certeza de que, no Brasil, o Estado nunca foi coadjuvante nos momentos decisivos, mas, ao contrário, a industrialização brasileira a partir dos anos 1930 deu-se com forte intervenção do Estado no papel de planejador, orientador, financiador, regulador das atividades econômicas, produtor direto e agente da manutenção da ordem social. (IPEA, 2010, Livro 10, p. 45)

Como se depreende, é colocada em evidência a perspectiva de organização atual do Estado a partir da afirmação quanto à incapacidade do setor privado em manter-se competitivo no mercado mundial e a incumbência de oferecer amparo ao mercado, com a justificativa que no Brasil sempre foi assim, desde os tempos de ouro do velho desenvolvimentismo, lembrados com saudosismo pela elite industriária brasileira.

O Estado brasileiro do primeiro decênio do século XXI contou com vários parceiros para organizar argumentos e rejeitar propostas resistindo às pressões dos mercados hegemônicos, seguindo, assim, no vácuo do exemplo chinês, cujo desenvolvimento se deu basicamente com poupança interna. Os aparelhos privados da hegemonia da elite econômica fizeram suas formulações, conforme ocorreu em 2010 em uma reunião com economistas de tradição keynesiana por ocasião do projeto “Crescimento com Estabilidade Financeira e o Novo Desenvolvimentismo”, em que um dos principais objetivos foi aprovar um conjunto de Dez Teses Sobre Novo Desenvolvimentismo. Mais de 50 economistas subscreveram o documento que tenta se constituir em uma alternativa ao Consenso de Washington, entre eles Bresser Pereira e João Sicsú. Na tese nº 2 é reafirmado o papel do Estado como sustentador da estrutura de desenvolvimento econômico.

O mercado é o lócus privilegiado desse processo, mas o Estado desempenha um papel estratégico em prover o arcabouço institucional apropriado que sustente esse processo estrutural. Isso inclui a promoção de estruturas e instituições financeiras capazes de canalizar os recursos domésticos para o desenvolvimento de inovações em setores que geram elevadas taxas de crescimento do valor adicionado doméstico. Esse arcabouço institucional deve também incluir medidas que possibilitem superar desequilíbrios

estruturais e promovam a competitividade internacional. (TEN THESES ON NEW DEVELOPMENTALISM, 2010)

O novo desenvolvimentismo é baseado em experiências bem sucedidas de países do leste da Ásia, em um primeiro momento, e mais recentemente na experiência russa e argentina, que nos primeiros anos desse século experimentaram bons níveis de crescimento, como resultado de um conjunto de políticas descritas a seguir no quadro comparativo da ortodoxia neoliberal e o novo desenvolvimentismo:

Figura 1 – COMPARAÇÃO DOS MODELOS DE DESENVOLVIMENTO

Ortodoxia convencional	Novo desenvolvimentismo
1. Nenhum papel econômico para a nação ou para estratégias nacionais de desenvolvimento.	2. A nação é o agente que define a estratégia nacional de desenvolvimento.
2. Reformas que reduzem o tamanho do Estado e desregulam os mercados.	2. Reformas que fortalecem o Estado e regulam os mercados.
3. As instituições fundamentais para promover o crescimento são os direitos de propriedade e os contratos.	3. A instituição chave para promover o crescimento é a estratégia nacional de desenvolvimento.
4. Papel mínimo do Estado no investimento e na política industrial.	4. Papel moderado no investimento e na política industrial; grande papel na redistribuição.
5. Sem tendências estruturais.	5. Tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio e ao aumento dos salários abaixo da produtividade.
6. Liberalização da conta de capital e taxa de câmbio flutuante.	6. Taxa de câmbio flutuante mas administrada para neutralizar sua tendência à sobrevalorização.
5. Crescimento financiado com poupança externa.	5. A poupança externa aprecia a taxa de câmbio e provoca a substituição da poupança interna pela poupança externa.

Fonte: Bresser Pereira 2011, p. 32

No período de 2003 até 2007, ocorreu no Brasil o que pode ser chamado de primeira geração de políticas sociais dentro do novo padrão de desenvolvimento. Elas incluem, principalmente, programas redistributivos, habitacionais, de saneamento e infraestrutura urbana, educacionais, entre outros. Essas políticas são justificadas pelo governo como meios para inclusão econômica formal e consideradas medidas emergenciais para reduzir a enorme desigualdade de renda e desmonetarização que assola o povo brasileiro. A perspectiva do meio termo é defendida pelo novo desenvolvimentismo conforme é afirmado pelo IPEA no sistema “*ganha-ganha*” da macroeconomia do pleno emprego, ao passo que vincula o sistema de proteção social ao aquecimento do mercado interno.

É possível identificar, nos avanços do cenário social construído nos últimos sete anos, os sinais mais expressivos do início de um novo padrão de crescimento que o país ainda não havia vivenciado em sua história e que o faz, agora, tardiamente, no século XXI. O sistema de proteção social transformou-se em um poderoso instrumento, por meio do qual a economia nacional não apenas efetuou transferências de renda aos mais necessitados, mas, simultaneamente, gerou um canal de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo de massa. (IPEA, 2010, Livro 10, p. 58)

Dos aspectos do novo modelo de desenvolvimento até aqui analisados decorre a importância de não separar a análise de políticas públicas sociais e políticas públicas econômicas. Compreender os nexos que se estabelecem na formulação de ambas é ter a capacidade de discernir os interesses em jogo, de um lado os dos capitalistas e, de outro, os da grande massa de trabalhadores, pobres, negros, mulheres, crianças, velhos, deficientes, entre outros. Até porque só foi possível a ampliação das políticas sociais pela conjuntura econômica apresentada na época, com certa estabilidade depois do período de consolidação do Plano Real, apesar do baixo crescimento nacional.

Outro campo predileto de intervenção ocorre no âmbito da política econômica, momento em que os “novos desenvolvimentistas” apresentam um conjunto de propostas para superar a chamada “macroeconomia da estagnação” representada pela ortodoxia convencional. Neste caso, destacam-se ações no âmbito das políticas fiscal, monetária e cambial, bem como ações na esfera da política industrial, com o objetivo de estabilizar a economia e criar as condições para um crescimento econômico sustentável. Desta forma, percebe-se que os novos desenvolvimentistas acreditam que a simples junção de uma filosofia (recuperar o conceito de nação), de uma fundamentação teórica (keynesiana e estruturalista) e de algumas proposições de política macroeconômica é suficiente para a construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento com equidade e justiça social. (MATTEI, 2011, p. 15)

Em contraposição a essas perspectivas de análise, vêm sendo desenvolvidos estudos que fazem uma dura crítica ao modelo de desenvolvimento implementado pelo governo Lula. Esses estudos retomam em suas argumentações aspectos históricos quanto às origens do Estado Burguês e suas nuances dentro em uma doutrina novo-desenvolvimentista, com vistas à legitimação das desigualdades e da exploração. A disputa de posições que vem sendo travada por intelectuais, pesquisadores e militantes dos movimentos sociais busca desmascarar as *boas novas* desse novo modelo e almejam desconstruir a possibilidade de a grande massa entrar em comunhão com o Estado e o mercado, nessa política econômica e social híbrida.

O Estado, assim, desde a sua origem é complementar ao mercado, ou melhor, funcional ao capital na garantia de certos pressupostos legais para a acumulação de capital

derivada da exploração das classes subalternas. Vista deste ângulo, a proposta dos novo-desenvolvimentistas, na verdade, não tem como real objetivo gerar a complementariedade do Estado com o mercado, *posto que ela já existe desde a gênese do Estado burguês e do modo de produção capitalista*, mas uma forma concreta de atuação do Estado — visando os interesses dominantes sob a hegemonia da velha burguesia industrial — no capitalismo brasileiro do século XXI. (CASTELO BRANCO, 2009, p. 79)

A equação justiça social e manutenção da ordem capitalista já foi desbancada há muito tempo, pois no capitalismo a injustiça é oriunda da propriedade privada e a opressão, base do lucro no sistema. Com efeito, essa foi uma das discussões realizada por grande parte da esquerda brasileira que se aglutinou no Partido dos Trabalhadores, ao final da década de 1980, com o propósito de pensar uma nova sociedade a ser construída em um modelo economicamente viável e socialmente justo. Sobre a atuação dessa esquerda no poder público federal, Borges Neto anunciou alguns contornos práticos do que foi chamado de *Lulinha Paz e Amor*:

As políticas neoliberais predominam amplamente no governo Lula, condicionam o conjunto das suas ações, marcam toda a sua atuação. Esse amplo predomínio é garantido pelos vínculos sociais mais fortes que o governo estabeleceu e vem mantendo com representantes do grande capital, e pelas posições políticas que predominam no conjunto da sua base de apoio. Os vínculos do governo com os setores populares têm caráter mais instrumental e funcionam, sobretudo, para desmobilizá-lo. A presença de setores de esquerda entre os partidos da “base aliada” nunca teve qualquer consequência na determinação da orientação geral do governo. Finalmente, a existência de setores do governo com políticas mais à esquerda é real, mas muito reduzida, e tem ficado completamente submersa num mar de conservadorismo. (BORGES NETO, 2005, p. 75)

Em sua análise, Borges Neto ressalta a crise estabelecida por um governo eleito com a bandeira da mudança, mas com uma prática continuada de manutenção de sistema, desprezando o pensamento de esquerda na área econômica e a massa crítica que, segundo ele, havia acumulado o suficiente para formulações consistentes em torno de um planejamento alternativo ao neoliberalismo. Apresenta uma análise sob o aspecto da correlação de forças no Governo Lula e levanta uma questão referente ao processo de transição e de disputa desse governo; “por que o governo assumiu as características que deram à correlação de forças um contorno tão desfavorável às mudanças sociais”. (BORGES NETO, 2005, p. 78)

Com argumentos na mesma linha, Paula (2005) faz a discussão sobre o conservadorismo do Governo Lula na política econômica, que foi justificado inicialmente como recuo devido à “herança maldita da Era FHC”, colocando-se, posteriormente, como virtude, protagonizando o presidente Lula como favorito dos mercados financeiros internacionais, dos

organismos internacionais e dos chefes de Estado dos países capitalistas desenvolvidos. Os dois autores citados definem o Governo Lula como social-liberal:

Contudo, não é injusto ou inexato caracterizar o governo Lula como *social-liberal*, isto é, um governo que, promovendo algumas políticas com conteúdo social, não assistencialistas, se caracteriza, essencialmente, por sua submissão ao neoliberalismo e as suas nefastas consequências. (PAULA, 2005, p. 33)

Obedecendo ao fluxo da conjuntura econômica do capitalismo contemporâneo e convivendo com as influências de um pensamento socialista, o social-liberalismo aproxima-se do pensamento de Keynes e seu conjunto de medidas sociais. O Governo Lula muitas vezes se pronunciou sobre as garantias fundamentais constitucionais a todos os brasileiros e, como é colocado pelos autores, deve ser considerado um social-liberal pelo seu caráter progressista, uma vez que mantém em seu planejamento a continuidade de implantação e manutenção das medidas de apoio social. Sobre o aspecto liberal-social do governo em análise, Borges Neto afirma:

O governo Lula, portanto, aplica uma linha geral neoliberal. Levando em conta, por outro lado, que o presidente e os principais ministros são filiados ao PT, um partido de origem socialista que ainda tem vínculos importantes com os trabalhadores, o governo Lula pode ser chamado *liberal-social*. Não é sequer, como alguns setores da esquerda chegaram a dizer, um governo de “*frente popular*”. (...) O governo Lula promove ativamente a subordinação dos trabalhadores aos interesses patronais; contribui para a desmobilização dos movimentos sociais. Na linguagem clássica da esquerda, ele é um governo de colaboração de classes. (BORGES NETO, 2005, p. 76)

Por sua vez, Castelo Branco (2009) fundamenta que o debate em torno das garantias dos direitos sociais apresenta-se, em sua maioria, como manutenção da força de trabalho. Ainda que se possa questionar em que medida as políticas sociais atendem aos interesses capitalistas, de outra parte elas promovem formas de sustentação do sistema e não tocam nas bases do processo de exploração capitalista. As justificativas das políticas públicas sociais sob o aspecto dos direitos humanos são aspecto secundário, estão mais no campo do discurso para neutralizar as tensões.

A incorporação dos valores da justiça social, na maior parte dos casos das ideologias burguesas — e esta advertência vale para os novo-desenvolvimentistas —, ocorre não como um fim em si mesmo, mas para legitimar ações de técnicos do planejamento econômico, em particular, e dos *policy makers*, em geral. Em última instância, trata-se de lutar pela manutenção da ordem econômica e da coesão social, e não de transformações estruturais visando a superação do modo de produção capitalista,

eternizado e naturalizado como o sistema social por excelência da natureza do *homo economicus*. (CASTELO BRANCO, 2009, p. 84)

Para Prado e Meireles (2010) o discurso e a teorização em defesa ao novo desenvolvimentismo com equidade social são apressados e colocam-se como uma estratégia para desconfigurar o discernimento político, confundir a opinião pública e fazer a etapa de transição de Consenso de Washington e Estruturalismo Cepalino para o Novo Modelo de Desenvolvimento com um consenso de maioria:

Não obstante sua pouca originalidade, o atual ideário novo-desenvolvimentista apresenta ao menos duas novas características, relacionadas entre si, que merecem destaque. A primeira se define pela constante limitação do debate ao binômio ortodoxo/heterodoxo bem particular da ciência econômica. Em contraste com as posturas dos autores ligados ao desenvolvimentismo inicial – Raúl Prebisch, Celso Furtado, Juan Noyola Vásquez, entre outros –, que procuravam elaborar suas análises através de uma reflexão que não se confinasse ao plano econômico e que tinham uma clara postura crítica em relação ao pensamento estabelecido, os autores atuais que propõem a construção de um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil se limitam à análise econômica tradicional, cujo traço essencial é o de camuflar, com conceitos da “economia vulgar”, os interesses capitalistas sob supostos “interesses nacionais”. (PRADO E MEIRELES, 2010, p. 16)

Na verdade, ao lado do pensamento neoliberal, o novo-desenvolvimentismo sugere a complementaridade entre esses dois modelos e não a afirmação de um deles. Mas as posições dos novos desenvolvimentistas deixam clara a tendência de uma presença maior do Estado em uma perspectiva mais equilibrada, embora sem nenhum questionamento quanto à “*ordem natural das coisas*” em uma sociedade capitalista. Disso decorre a interdependência entre o mercado e a política, visto que, para a eficiência do mercado, faz-se necessária uma boa medida de política social para o equilíbrio social e saúde dos mercados:

Em síntese, a política social engendrou os primeiros sinais de uma circunstância completamente nova para a economia brasileira – a possibilidade de um novo padrão de acumulação, que é capaz de unir crescimento econômico e queda da desigualdade de renda. No passado, o país cresceu apoiado na elevada concentração da renda. Nos anos 2000 estamos vivenciando, simultaneamente, crescimento e equidade. (IPEA, 2010, Livro 10, p. 72)

Não é diferente a posição do influente professor Bresser Pereira no que tange ao equilíbrio entre social e econômico, entre interesse público e privado:

No cenário do novo desenvolvimentismo, cada país individual tem agora a possibilidade de adotar efetivamente estratégias nacionais de desenvolvimento – estratégias que ampliam o papel do Estado como regulador e estimulador dos investimentos privados e da inovação, estratégias que aumentam a competitividade internacional do país ao mesmo tempo em que protegem a mão-de-obra, os pobres e o meio ambiente. (BRESSER PEREIRA, 2011, p. 36)

O que foi definido como primeira geração de políticas sociais do governo Lula significa bem mais do que a chegada dos trabalhadores ao Palácio do Planalto. Antes, é uma ação fundamentada em um novo padrão de Estado fora dos modelos convencionais e dotada de alta capacidade de irradiar efeitos sobre o sistema econômico. Dessa forma, o que é aqui sustentado é a implantação de um modelo com forte componente estratégico, unindo em sua formulação a atuação simultânea e coordenada em um razoável portfólio de ações e programas equilibrados entre ações econômicas, fiscais, de proteção social, entre outras. O texto seguinte explicita essa integração com vistas a uma linha estratégica e tática operacional, sistema cuja visão de todo possibilita uma plena atuação do Estado rumo à implantação e consolidação do modelo novo-desenvolvimentista:

Tampouco tem-se conseguido mais adotar uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo para o país. Este requer uma boa combinação de políticas específicas (política educacional, política industrial, política científico-tecnológica, etc.) e políticas macroeconômicas consistentes. Por exemplo, o sucesso de uma política industrial depende, em parte, de uma boa articulação com as políticas macroeconômicas. Uma política econômica persistentemente contracionista — com juros reais elevados e política fiscal de contenção de gastos — pode inviabilizar uma política industrial pelo simples fato de que não cria um ambiente propício que estimule os empresários a investir. (SICSÚ, PAULA E MICHEL, 2005, p. 517)

Os aparatos para evitar as crises cíclicas do capitalismo não são poucos e os keynesianos contemporâneos, adeptos do novo-desenvolvimentismo, focam na justiça social e a consideram um aspecto estratégico para alcançar desenvolvimento econômico, pois somente assim é possível atingir igualdade social ou igualdade de oportunidades. No conceito *equidade* é possível que esteja uma das maiores contradições das *bem aventuranças* profetizadas pelos novos-desenvolvimentistas. Tal conceito foi outrora desenvolvido pela CEPAL e tem origem no pensamento liberal clássico. Castelo Branco (2009) sintetiza o novo-desenvolvimentismo keynesiano:

Em síntese, o Estado deve garantir condições macroeconômicas e salvaguardas jurídicas que reduzam a incerteza do ambiente econômico, propiciando um horizonte mais previsível do cálculo de risco do investimento privado, e aumentando, por sua vez, a demanda por fatores de produção, o emprego e os ganhos dos trabalhadores. Assim, o

Brasil reduzirá a pobreza e a desigualdade social. O projeto novo-desenvolvimentista de intervenção na questão social, portanto, baseia-se no crescimento econômico e na promoção da equidade social via a igualdade de oportunidades. Esta é, grosso modo, a utopia da *intelligentsia* novo-desenvolvimentista. (CASTELO BRANCO, 2009, p. 78)

As análises até aqui desenvolvidas evidenciam que compreender o novo padrão de desenvolvimento na atuação do Estado Brasileiro no primeiro decênio do século XXI deve ser feito a partir de uma análise integrada entre economia e formulação e implementação das políticas públicas sociais. Essa discussão sobre novo modelo ganha propriedade com o aprofundamento da crise hegemônica neoliberal em uma conjuntura brasileira de reformas iniciadas na década de 1990 e crise do Consenso de Washington e das prescrições da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, por meio da sua teoria cepalina sobre subdesenvolvimento latino-americano. Esse quadro de esgotamento do neoliberalismo foi o que propiciou o resgate da estratégia desenvolvimentista, mas sob um prisma diferente, alinhado com a realidade atual, cujo conceito e prática apontam para as bases de um novo modelo de desenvolvimento.

A relação entre desenvolvimento e educação propõe questionamentos sobre a ação programada do Estado no campo educacional, que se insere em uma crise conjuntural, mas também estrutural. A planificação em nível macro esconde as determinações político-econômicas decididas em restritas esferas de poder, ocultas para o cidadão comum, pretende mais do que acudir a crise cíclica capitalista ocorrida durante da Era Lula, buscando também, através de uma falsa neutralidade, sustentar as diretrizes educacionais necessárias para a harmonização das tensões no Estado Capitalista.

A educação é central para desenvolver a coesão social, conforme descrito no Programa de Governo Lula Presidente. Para os novos-desenvolvimentistas é pela educação que a grande massa de brasileiros pobres e subempregados conseguirá as competência e habilidades para concorrer no mercado de trabalho.

Assim, no capítulo que se segue, nos deteremos, mais especificamente, na análise das políticas educacionais levadas a cabo nesse mesmo período de governo.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO GOVERNO LULA E A ESTRATÉGIA NO PLANEJAMENTO

No presente capítulo desenvolvemos uma análise das políticas educacionais no contexto dos dois períodos de governo de Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), com foco maior nas questões relativas à educação básica. Nessa análise procuramos situar como a estratégia do planejamento vai assumindo uma centralidade cada vez maior na definição e condução dessas políticas.

2.1. O primeiro mandato (2003-2006)

No início do Governo de Lula da Silva à frente da Presidência da República, o Ministro de Estado da Educação foi o então senador e professor universitário Cristovam Buarque. Além dele, estiveram à frente do MEC outros dois ministros durante os oito anos de governo Lula: Tarso Genro (2004 e 2005) e Fernando Haddad (2005 a 2010).

O mandato de Cristovam teve duração de um ano, encerrando-se em janeiro de 2004. Durante sua gestão, foram destaque a constituição da Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo – SEEA e o lançamento do programa “Toda Criança Aprendendo”. Na Mensagem ao Congresso de 2003 o governo federal destacava a importância e finalidade da SEEA:

Quanto aos aspectos normativos, institucionais/legais de grande impacto, a marcar a administração do setor educacional em 2003, destaca-se a criação da Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo – SEEA, que será responsável pela principal prioridade deste Ministério, que é a eliminação do analfabetismo. O tratamento prioritário às questões sociais de maior relevância, que priorize a inclusão social, requer que a SEEA assuma o comando da operação de resgate da cidadania, pela luta contra o analfabetismo. Suas ações consistem em integrar todos os programas e projetos do Governo e da iniciativa privada para deflagrar – em todo o território nacional – uma mobilização ampla e irrestrita no cumprimento de um dos principais objetivos do Governo que se inicia. (MENSAGEM AO CONGRESSO, 2003, p. 63)

Em 2003, por meio da SEEA, se deu a implantação do Programa Brasil Alfabetizado, cujo objetivo foi contribuir para a universalização do Ensino Fundamental através do apoio a ações de alfabetização de jovens com mais de 15 anos de idade, adultos e idosos, em todas as unidades da federação⁷.

A participação no Programa foi condicionada à assinatura de termo de adesão, enviado em meio físico assinado pelo gestor local, que esteve disponível em ambiente virtual denominado Sistema Brasil Alfabetizado, conforme orientações do Manual Operacional do Programa Brasil Alfabetizado. Os gastos para execução de toda a política, inclusive de remuneração de pessoal, eram de responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que destinou orçamento específico para esse fim. A implantação do Programa efetivou-se através de parcerias com o primeiro, segundo e terceiro setor, uma vez que a viabilização de salas, material pedagógico, infraestrutura de apoio e a formação dos alfabetizadores são contrapartidas das instituições parceiras.

Para Rummert e Ventura (2007), o primeiro mandato do Governo Lula colocou em evidência as políticas de educação de jovens e adultos, reafirmando-se como modalidade de ensino e, em boa medida, significou importantes esforços para mitigar os problemas com analfabetismo no Brasil. Mas, ao mesmo tempo, trouxe vários elementos de continuidade de políticas anteriores.

⁷ Essa arquitetura institucional do Ministério da Educação sofreu reestruturação no ano 2004 e o Programa Brasil Alfabetizado foi transferido para a gestão da recém-criada Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD. Nessa nova secretaria o Programa ficou sob a responsabilidade do Departamento de Educação de Jovens e Adultos – DEJA, do qual faz parte a Coordenação-Geral de Alfabetização, responsável *a posteriori* pela gestão do programa.

Apesar de gradualmente o Programa vir incorporando as críticas e sendo reformulado, ainda são muitas as semelhanças que guarda com relação a outras iniciativas tomadas com o mesmo objetivo ao longo das seis últimas décadas. Em sua primeira fase, eram evidentes muitas semelhanças com o que o precedeu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Programa Alfabetização Solidária – PAS. (RUMMERT e VENTURA, 2007, p. 35)

Como se depreende, as autoras denunciam o caráter continuísta do Programa Brasil Alfabetizado em relação ao Programa Alfabetização Solidária⁸, especialmente no que se refere ao incentivo à participação do setor privado na execução da política pública, ao voluntariado como estratégia e foco na inclusão social e na programação orçamentária, que despreza a consolidação da Educação de Jovens e Adultos no sistema público de ensino, o que demonstra uma insuficiência dessa modalidade no processo de universalização da Educação Básica no Brasil. Além disso, é evidente a limitação dos objetivos ao modelo societal em vigor: exercer dentro da ordem capitalista o controle social mediante alívio da pobreza, como fator de difusão de valores inerentes aos interesses de mercado e qualificação da massa para execução do trabalho simples. Na verdade, tais ações governamentais não propõem alternativas às bases históricas e materiais excludentes de atendimento a esse tipo de demanda no campo das políticas educacionais. Como sintetizam Rummert e Ventura (2007),

Ao buscar a origem e os pressupostos dos “novos” programas para a educação de jovens e adultos desenvolvidos pelo MEC, entre os quais se destacam os eleitos para análise no presente trabalho, o Brasil Alfabetizado e o Fazendo Escola, o estudo evidencia que estes programas caracterizam-se por ser mais um rearranjo do mesmo pensamento hegemônico que tem gerado, ao longo da história, um conjunto de propostas com vistas a atender, prioritariamente, às necessidades do capital nos países periféricos ou semiperiféricos. O caráter de amenização das tensões sociais e dos impasses inerentes à lógica do sistema parece ser uma das funções cumpridas, atualmente, por diferentes programas destinados a jovens e adultos trabalhadores, como vimos, ainda hoje sem lugar próprio no cenário educacional brasileiro. (RUMMERT e VENTURA, 2007, p. 40)

Quanto ao programa Toda Criança Aprendendo, lançado ao final do primeiro semestre de 2003, foi apresentado como tendo o objetivo de melhorar o desempenho dos alunos da rede pública e incentivar a formação de professores da 1ª à 4ª série do ensino fundamental.

⁸ Em novembro de 1998 foi constituída juridicamente a Associação Alfabetização Solidária. A constituição da entidade proporcionou autonomia para o gerenciamento das atividades mantidas em parceria com o Ministério da Educação para combate ao analfabetismo, senda ela regida pelo princípio do baixo custo e da filantropia.

Como primeira iniciativa mais propositiva do governo Lula no campo educacional, foi considerado parte de um pacote estratégico de políticas sociais do período.

No documento oficial de apresentação do Programa Toda Criança Aprendendo, há o anúncio a uma política integrada que sugere a necessidade de um comprometimento entre o Poder Público nas três esferas de governo:

Toda criança aprendendo é a meta que sintetiza o objetivo do Ministério da Educação de inaugurar, por meio de um pacto nacional que reúna o conjunto de entes da Federação, uma década de elevação acelerada da qualidade do ensino. (TODA CRIANÇA APRENDENDO, 2003, p. 01)

No que se refere aos objetivos da política, são apresentadas quatro ações que estruturariam o programa: a implantação de uma política nacional de valorização e formação de professores; a ampliação do atendimento escolar, por meio da extensão da jornada e da duração do ensino fundamental; o apoio à construção de sistemas estaduais de avaliação da educação pública; a implementação de programas de apoio ao letramento da população estudantil.

Quadro 6 – QUADRO SÍNTESE DO PROGRAMA TODA CRIANÇA APRENDENDO

Quadro Síntese do Programa Toda Criança Aprendendo	
Ações	Metas
1. Política Nacional de Valorização e Formação de Professores a partir do Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores	1.1 Implantar o Exame Nacional de Certificação de Professores cuja adesão é voluntária 1.2 Instituir o Piso Salarial para Professores 1.3 Oferecer a Bolsa Federal de Incentivo à Formação Continuada com Duração de 05 anos ofertada a Professores Certificados no Exame Nacional 1.4 Estabelecer a Rede Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação em Parceria com Universidades voltada para Capacitação de Docentes da Rede Pública de Ensino
2. Ampliação do atendimento escolar	2.1 Cumprir o Plano Nacional de Educação (2001 – 2010) que preconiza a oferta do Ensino Fundamental de Nove Anos
3. Apoio à construção de sistemas estaduais de avaliação da educação básica	3.1 Instituir um Sistema Nacional de Avaliação do Rendimento Escolar, em regime de colaboração com os entes federados, integrando o conjunto dos estabelecimentos de ensino do País conforme preconiza a Lei de Diretrizes e Bases da Educação

4. Programas de apoio ao letramento	4.1 Promover Programas de Aceleração do Aprendizado através de projetos especiais que venham a garantir a sua reintegração nas atividades curriculares próprias de sua faixa etária, em conformidade com o projeto político-pedagógico da escola 4.2 Oferecer Gratificação de Incentivo ao Letramento concedida à escola que melhora o desempenho do alunato
--	--

Fonte: Elaboração da autora

A intervenção do Toda Criança Aprendendo com foco na formação do professor assumiu centralidade por meio da implantação do Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores, que foi instituído por meio da Portaria Ministerial 1043, publicada no Diário Oficial da União em 9 julho de 2003. No texto de apresentação da Política Nacional de Valorização e Formação de Professores (2003, p. 06), o então ministro Cristovam Buarque esclarece as pretensões do programa.

O programa Toda Criança Aprendendo sustenta-se na crença de que o futuro do Brasil depende de uma revolução na educação. Essa mudança tem como agentes principais as professoras e os professores brasileiros.

O mesmo documento expõe argumentos quanto à necessidade de desenvolver ações de melhoria da qualidade da educação, baseado em dados do Sistema Avaliação da Educação Básica, vinculando a melhoria da educação à formação de professores.

Os resultados do SAEB 2001 indicam que 59% das crianças na 4ª série do ensino fundamental não adquiriram os conhecimentos e as competências básicas de leitura (alfabetização e letramento) e 52% não adquiriram os conhecimentos matemáticos apropriados a essa faixa de escolarização. Foi com base nesse diagnóstico e tendo como referência os eixos norteadores da política educacional do atual governo, que o Ministério da Educação, após contatos com representantes do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e da Confederação Nacional dos Trabalhadores de Educação, lançou, em 05 de junho de 2003, o Programa "Toda Criança Aprendendo". (POLÍTICA NACIONAL DE VALORIZAÇÃO E FORMAÇÃO DE PROFESSORES, 2003, p. 06)

A partir de vários debates e críticas em relação às políticas implantadas no governo Lula da Silva, o grupo de entidades componentes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública se reuniu no segundo semestre de 2003 e realizou diversas críticas ao programa Toda Criança Aprendendo, principalmente no que diz respeito à política de certificação. Na ocasião, houve uma proposição da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), que, durante sua participação no Fórum, sugeriu uma reavaliação do *Toda Criança Aprendendo*, especialmente no processo de certificação de professores. Segundo a ANFOPE, o

programa não se encaminhava na perspectiva de construção de políticas globais de avaliação da formação de profissionais da educação, em total desconexão com a Secretaria de Educação Superior do MEC. De forma muito elucidativa, Freitas (2003, p. 1114) pontua algumas preocupações em relação ao exame, premiação e sistema das bolsas como aspectos da política que se faziam presentes nas políticas educacionais dos anos de 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e que revelam continuísmo das políticas de FHC durante o governo Lula da Silva, argumentando:

Além de não avançar na formação e profissionalização do magistério em nosso país, a idéia de *certificação* dos professores pode vir a ser, no que diz respeito à avaliação do trabalho docente, profundamente danosa no processo de flexibilização do trabalho e de desprofissionalização dos professores-educadores, reforçando a competitividade e aprofundando, na sociedade, o clima de individualização e responsabilização de cada professor sobre o sucesso e o fracasso dos estudantes. Contribuirá certamente para instalar uma concepção de trabalho docente de caráter meritocrático, para instaurar/acirrar o clima de “ranqueamento” e competitividade, inibidores do processo de construção de novas alternativas para a formação de nossas crianças, jovens e adultos a partir do trabalho coletivo e solidário, e da gestão democrática em nossas escolas. (FREITAS, 2003, p. 1114)

Ainda no âmbito da educação básica e em nome de fazer com que as políticas educacionais chegassem ao "chão da escola", outra ação importante no ano de 2003 foi a extensão do Programa Nacional Livro Didático e do Programa de Alimentação, Transporte e Saúde Escolar para toda a Educação Básica.

O Programa Nacional do Livro Didático para o ensino Médio (PNLEM, como ficou conhecido) foi implantado a partir da Resolução n. 38 de 15 de outubro de 2003, levando em conta os propósitos de progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao Ensino Médio (Art. 208, Inciso II, da Constituição Federal). Iniciado efetivamente em 2005, o PNLEM foi uma política de grande impacto nas escolas públicas brasileiras e trabalhou no primeiro ano com um atendimento piloto parcial, considerando a entrega de obras de português e matemática dos primeiros anos do Ensino Médio das regiões Norte e Nordeste. Progressivamente as metas foram ampliadas e em 2006 houve distribuição de obras de português e matemática para todas as regiões do país. No ano 2007 houve distribuição de obras de biologia para todo o país e complementação de português e matemática. Em 2008 foi feita nova distribuição integral para química e história, mais uma reposição e complementação de livros de matemática, português e biologia. No ano seguinte os estudantes de ensino médio receberam 11,2 milhões de exemplares,

como complementação e reposição e a adição da língua estrangeira, inglês ou espanhol, e livro de filosofia e sociologia em volume único⁹.

No caso da educação superior, foi constituída, no primeiro semestre de 2003, a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), que objetivou efetuar um parecer em relação ao Exame Nacional de Cursos, o Provão, criado em 1997 na gestão de Paulo Renato de Souza, considerado por muitos (ou alguns) como “um mecanismo de regulação estatal com critérios relacionados ao mercado, com estabelecimento de rankings que estimulavam a concorrência entre as IES” (BARREYRO *et al.*, 2006, p. 959).

A CEA desenvolveu seus trabalhos de modo que, no mês de setembro daquele ano, a comissão apresentou relatório que sugeria mudanças na avaliação do ensino superior. Essa proposta foi intitulada Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e possuía enfoque no caráter formativo de aperfeiçoamento individual e institucional, em contraposição ao Exame Nacional de Cursos. No mês de dezembro de 2003 o Ministério da Educação encaminhou à Câmara dos Deputados um Projeto de Lei contendo as contribuições da CEA, instituindo o *Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior*. A exposição de motivos que acompanhava o Projeto de Lei reunia informações do parecer da CEA e ao mesmo tempo trazia outros aspectos e propostas, publicamente defendidos pelo então Ministro Cristovam Buarque, entre eles o *rankeamento* das instituições, o que evidenciava, no projeto formulado pelo poder executivo e submetido ao legislativo, a presença de diferentes concepções de avaliação.

A proposta de Buarque buscou conciliar algumas das idéias da CEA – por exemplo, a realização de um exame nacional por amostragem – com a manutenção da sistemática de fazer *ranking* das instituições, somado um elemento próprio: a responsabilidade social. Na discussão da concepção de avaliação a ser adotada, as duas propostas tinham fundamentos opostos: a CEA defendia a avaliação emancipatória, o IDES apoiava-se na avaliação somativa, tendo o seu resultado expresso em um único número, induzindo o *ranking* das instituições. Treze dias após a apresentação da proposta do ministro para debate na Câmara, foi editada a Medida Provisória n. 147/2003. (BARREYRO *et al.*, 2006, p. 962)

Ao apagar das luzes, com a publicação da Medida Provisória n. 147/2003, a discussão da sua conversão em Projeto de Lei ficou para o outro exercício, sendo que, durante

⁹ Ver www.fnde.gov.br

essa nova etapa, Cristovam Buarque foi exonerado por ocasião de uma reforma ministerial ocorrida em janeiro de 2004.

A MP 147/2003 privilegiou a visão do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, órgão que já se havia pronunciado com severas críticas ao antigo provão. Buscando gerar consenso, o Projeto de Lei, que continuou tramitando no Congresso, levou o nome *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*, conforme proposta da CEA, entretanto realizou um apanhado de propostas que não se coadunavam, como analisam Barreyro *et al.* (2006, p. 971):

A cumulação dos mecanismos de avaliação foi realizada sem considerar que cada um deles é produto de valores e paradigmas divergentes: a visão formativa/emancipatória do PAIUB¹⁰, fundada na participação e na autonomia institucional, a visão somativa de avaliação das condições de ensino e o mecanismo de ranking do Provão. (BARREYRO *et al.*, 2006, p. 971)

Assumiu o Ministério da Educação Tarso Genro, que desempenhava até então as tarefas de articulação política ligada ao Palácio do Planalto, o que contribuiu para que a Secretaria Executiva do MEC assumisse um papel mais estruturante na condução dos programas e ações que conformavam as políticas públicas sob a responsabilidade daquele Ministério. Durante e após o período de transição, com o auxílio do então Secretário Executivo, Fernando Hadadd, foram obtidos melhores resultados referentes ao cumprimento do orçamento do MEC, conforme o que preconiza a Lei do Orçamento Anual – LOA.

No que tange à formulação de políticas para a educação superior, a instituição do Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi uma iniciativa inovadora de oferta de vagas, com a concessão de bolsas de estudos. Na defesa da implantação do programa, o governo enfocou o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação de “prover até o final da década a oferta de educação para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” e a democratização do Ensino Superior. Ao examinar o início do Governo Lula como um “início pouco promissor”, Rezende Pinto (2009) fez uma análise sobre o protagonismo de Tarso Genro

¹⁰ Como reação às concepções quantitativistas, foi criado, em 1993, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). Essa forma de avaliação corresponde à concepção formativa/emancipatória, baseada na autorregulação, na qual a participação da comunidade acadêmica é fundamental, como aconteceu de fato tanto na criação quanto na implementação da proposta. O PAIUB chegou a ser desenvolvido por algumas universidades e, sem ser extinto formalmente, foi relegado em favor do Provão, em 1997.

na direção do Ministério da Educação e a empreitada de uma política educacional que se apresentava como uma tendência de serviços educacionais privados com financiamento público:

Cabe destacar o PROUNI (Programa Universidade para Todos), um programa que vale por toda uma reforma universitária. Da noite para o dia, abriu-se na rede privada um conjunto de vagas gratuitas e semigratuitas, graças à isenção de impostos para o setor, superior ao total de vagas oferecidas pela rede federal até então. Embora apoiado por alguns movimentos populares que lutam pela democratização do acesso à educação superior, esse programa, na verdade, representa um claro retrocesso quando se pensa em ampliar o acesso a esse nível de ensino às camadas mais pobres da população sem abrir mão da qualidade. Na verdade, o PROUNI reduziu as perspectivas de os jovens dessas camadas ingressarem numa instituição pública, o que se refletiu até mesmo na queda da procura pelos vestibulares de universidades estaduais e federais. (PINTO, 2009, p. 326)

Com objetivo de ampliar as oportunidades de ingresso de alunos carentes no Ensino Superior, o PROUNI é executado como Parceria Público Privada através da isenção de tributos às Instituições de Ensino Superior Privadas credenciadas, que, em contrapartida, devem oferecer bolsas de estudo nos percentuais de 50% a 100% a estudantes de cursos de graduação e cursos sequenciais de formação específica. Naquele momento inicial, entre os requisitos do programa estavam previstos: a restrição quanto ao perfil do aluno, que deveria ter concluído o Ensino Médio na Rede Pública de Ensino ou ter sido aluno bolsista em escola particular, ter renda de, no máximo, 3 salários mínimos por pessoa da família, ser portador de deficiência física ou ser professor da Rede Pública de Educação Básica.

O alcance do PROUNI aos professores da Rede Pública foi direcionado para os cursos de licenciatura, Normal Superior e Pedagogia. Para participar do processo seletivo, o candidato à bolsa deveria ter feito o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM e ter boa classificação nas provas que compõem a avaliação: matemática, linguagens, ciências humanas, ciências da natureza e redação.

O princípio do Prouni segue essa orientação: promove o acesso à educação superior com baixo custo para o governo, isto é, uma engenharia administrativa que equilibra impacto popular, atendimento às demandas do setor privado e regulação das contas do Estado, cumprindo a meta do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 10.172/2001) de aumentar a proporção de jovens de 18 a 24 anos matriculados em curso superior para 30% até 2010. Pretende, ainda, atender ao aumento da demanda por acesso à educação superior, valendo-se da alta ociosidade do ensino superior privado. (CATANI *et al.*, 2006, p. 127)

A implantação do PROUNI foi viabilizada pela publicação de Medida Provisória 123/2004, que instituiu o Programa Universidade para Todos e regulou a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior. No ano seguinte, em menos de quatro meses, a MP 123/2004 foi convertida em Lei nº 11.096/2005. Em primeiro momento, em maio de 2004, o governo enviou um Projeto de Lei ao Congresso, mas, durante sua tramitação, os intervenientes e lobistas do setor privado influenciaram diretamente o Executivo, que emitiu a Medida Provisória em setembro de 2004, já sistematizando os principais aspectos negociados pelas IES privadas. Segundo Catani *et al.* (2006, p. 126),

Até a versão definitiva da Lei nº 11.096/2005, o Programa sofreu diversas alterações, influenciadas pelas IES particulares e beneficentes. Assim, o parco teor cidadão do PROUNI, manifesto quando do lançamento da proposta, foi ainda mais tolhido, pois os benefícios e sua amplitude se reduziram. (CATANI *et al.*, 2006, p. 126)

Essa influência encontrou espaço de interlocução dentro do Congresso Nacional junto a parlamentares empresários do setor educacional privado, o que resultou em flexibilização e desfiguração do projeto inicial, que previa uma série de medidas em relação à renda *per capita* do bolsista, ao processo seletivo para escolha do bolsista, ao vínculo das IES ao Programa PROUNI e à relação bolsa-aluno. Há que reconhecer que, pelo menos no que se refere às manifestações públicas, o poder executivo, por meio do MEC, fez reiteradas defesas em favor do PROUNI, em oposição à pressão realizada pelas IES e associações do setor privado no Congresso Nacional. Nas palavras do Ministro Tarso Genro: “Vamos fazer todos os esforços para que se volte aos percentuais anteriores. Acreditamos que essa mudança pode ser feita pelo Senado. Se não for possível, vou solicitar o veto ao presidente Lula”. (GENRO, 2004)

As proposições feitas ao projeto inicial atenderam vários interesses, frustrando, de um lado, a proposta originalmente apresentada e, de outro, movimentos sociais que oportunamente também fizeram suas propostas. É possível verificar os limites e retrocessos ao analisarmos alguns aspectos durante as três fases de implantação dessa política educacional: o Projeto de Lei (PL) Nº 3582/04, a Medida Provisória 213/2004 e Lei 11.096/2005.

Sobre a renda *per capita* do bolsista, o PL previa que alunos com renda familiar de até um salário mínimo deveriam ser contemplados com bolsas integrais, a MP 213/04 previu que alunos com renda familiar de até um salário mínimo e meio seriam contemplados com bolsas integrais e alunos com renda familiar de até três salários mínimos seriam atendidos com bolsas

parciais, correspondentes a 50% do valor da mensalidade e, por fim, na Lei 11.096/2005, os alunos com renda familiar de até um salário mínimo e meio são contemplados com bolsas integrais e alunos com renda familiar de até três salários mínimos são contemplados com bolsas parciais, correspondentes a 25 ou 50% do valor da mensalidade.

O processo seletivo do bolsista também foi outro aspecto bastante modificado ao longo de toda a tramitação do assunto no Congresso Nacional. No texto original do PL, os beneficiários do PROUNI seriam apenas os estudantes que cursaram todo o ensino médio na rede pública de ensino e professores da rede pública de educação básica, selecionados de acordo com o desempenho no ENEM. Já na MP 213/04, além do já previsto no PL, foram contemplados também estudantes oriundos do ensino médio privado na condição de bolsistas integrais. Os beneficiados seriam selecionados de acordo com critérios definidos pela instituição e o ENEM passaria a ser apenas uma das fases do processo, sendo que, nesse aspecto, não houve alteração no texto original do PL apresentado.

Quanto à perspectiva do vínculo das Instituições de Educação Superior ao Ministério da Educação, ocorreu um processo de flexibilização das diretrizes inicialmente apontadas no PL, de modo que o vínculo das IES ao PROUNI ocorreria por meio de um “termo de adesão” a ser assinado com o MEC, válido por 10 anos, com possibilidade de renovação por iguais períodos. No projeto inicial, as instituições que apresentassem mau desempenho no SINAES “por dois anos consecutivos ou três intercalados, no período de cinco anos” (Art. 7º, § 4º), seriam desvinculadas do programa. Para esse item, as mudanças aparecem na MP 213/04 e permanecem até a Lei 11.096/2005, estabelecendo que o desvinculamento das IES só ocorreria mediante o desempenho insuficiente da IES no SINAES por 3 anos consecutivos.

Outra discussão se estabeleceu em torno da relação bolsa-aluno. No PL, no caso das IES com fins lucrativos, a cada nove alunos normalmente matriculados, a instituição deveria oferecer uma bolsa integral. Para as IES sem fins lucrativos, a proporção de bolsistas aumentou de forma que, para cada quatro alunos matriculados normalmente, deveria ser concedida uma bolsa integral. Houve mudanças na MP 213/04: a regra em relação às IES com fins lucrativos se manteve, entretanto, para as IES sem fins lucrativos e não filantrópicas, a proporção passou a ser de uma bolsa integral para cada dezenove alunos normalmente matriculados, além de bolsas parciais de 50% até chegar ao correspondente a 10% da receita anual. No caso das IES

beneficentes, a proporção seria de um bolsista integral para cada nove pagantes e até, no mínimo, o equivalente a 20% de sua receita bruta formada por bolsas de 50% e programas de assistência social. O desfecho na Lei 11.096/2005 resultou que as IES com ou sem fins lucrativos não filantrópicas deveriam conceder uma bolsa integral para cada 10,7 alunos normalmente matriculados, ou uma bolsa integral para cada 22 alunos pagantes, adicionando-se a isso bolsas parciais de 25% ou 50% até atingir a mesma proporção do primeiro caso.

Por fim, cabe destacar que, durante a tramitação do PL Nº 3582/2004 no Congresso Nacional, o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Educação Superior – ANDES e a União Nacional dos Estudantes – UNE, que frequentemente se referiam às IES Privadas como “*Tubarões do Ensino*”, protagonizaram importantes debates e embates com as entidades representativas dessas IES. Por sua vez, da parte dessas entidades houve várias críticas à política educacional concretizada com o PROUNI, já que foi uma iniciativa emergencial, com a justificativa de democratizar as vagas para o ensino superior, estendendo-as às camadas mais pobres da população. Essa urgência implantou um processo de isenção fiscal para as IES, o que feriu a liquidez do Orçamento Geral da União, absorvendo uma receita que poderia ser utilizada para ampliação das vagas nas Instituições Federais de Educação Superior. Ao final, com a aprovação da Lei 11.096/2005 o presidente da Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior – ABMES, Gabriel Rodrigues, apresentou sua insatisfação quanto aos resultados da Lei 11.096/2005, mas assumiu que houve avanços quanto aos interesses das Instituições de Educação Superior Privadas (MENA, 2004).

Como é possível depreender, no contexto das políticas educacionais para a educação superior, o forte lobby do setor privado continuou encontrando espaço e força política e social para fazer seus interesses continuarem ditando os rumos de várias delas. A trajetória do PROUNI e o debate em torno dele evidenciam que a forte presença do quase-mercado¹¹ educacional continuou tendo ressonância na configuração e desenvolvimento da educação superior no país. Mais uma vez, Catani *et al.* (2006, p. 136) elucidam:

¹¹ A lógica capitalista propiciou o surgimento do que foi chamado de *quase-mercado*, que é forma bastante específica de combinar a regulação do Estado e a lógica de mercado na oferta e gerenciamento de serviços públicos, não havendo contraposição entre as lógicas de público e privado, como ocorreu no auge do Estado-Providência.

O Prouni é comumente visto como mais uma política pública, particularmente por abrigar o preceito das cotas, mas destaca-se o fato de manter um sistema de ensino nos moldes privatizantes traçados durante os anos 1990. Nesse sentido, traz uma noção falsa de democratização, pois legitima a distinção dos estudantes por camada social de acordo com o acesso aos diferentes tipos de instituições (prioridade para a inserção precária dos pobres no espaço privado), ou seja, contribui para a manutenção da estratificação social existente. (CATANI *et al.*, 2006, p. 136)

Em 2005 foi nomeado como ministro da educação o ex-secretário executivo do MEC, Fernando Haddad e, nessa conjuntura do PROUNI voltado para a rede privada de Ensino Superior, houve uma continuidade da expansão que colaborou para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação no que concerne ao aumento das vagas para o Ensino Superior. Ainda em 2005 foi implementado o programa *Universidade Aberta do Brasil – UAB*, que objetivou contribuir no alcance de algumas das metas relacionadas às do Programa *Toda Criança Aprendendo* dentro do eixo *Política Nacional de Valorização e Formação de Professores da Rede Pública de Ensino*. Conforme esclarece Segenreich (2009, p. 217),

a UAB não é uma nova instituição educacional, pois não tem sede ou endereço. O nome faz referência a uma rede nacional experimental voltada para a pesquisa e para a educação superior (compreendendo formação inicial e continuada), formada pelo conjunto de IES públicas em articulação e integração com o conjunto de pólos municipais de apoio presencial. (SEGENREICH, 2009, p. 217)

Ainda sobre os objetivos da UAB, Dourado (2008, p. 906) explicita:

Compete à UAB como “prioridade a formação e capacitação inicial e continuada de professores para a educação básica, com a utilização de metodologias da educação a distância”, envolvendo estados, municípios e “instituições de educação superior públicas para a oferta de cursos superiores a distância em pólos de apoio presencial, prioritariamente distribuídos em municípios do interior do país. (DOURADO, 2008, p. 906)

Além disso, ele ressalta (DOURADO, 2008, p. 904) a importância de compreender essa política e os dados de expansão do ensino superior como um todo numa óptica de diferenciação e diversificação, uma vez que “problematizar tais indicadores se revela uma trama complexa, tendo em vista o cenário das próprias políticas para o setor, bem como os desafios no tocante à democratização do acesso à educação básica e superior”. Silva (2011, p.132) complementa:

Outra linha de ação que merece destaque, tanto no primeiro quanto no segundo mandato de Lula da Silva à frente do Executivo Federal, foi o incremento dado à educação a

distância no âmbito das instituições públicas de ensino superior. Esse caminho fora apontado ainda no governo FHC; no entanto, foi no governo Lula que se conseguiu definir uma estratégia para a efetiva inserção dessa modalidade de ensino nas universidades públicas. Por meio de editais para fomentar e induzir a constituição do chamado Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), o MEC conseguiu fazer com que essas universidades, ainda que com críticas e resistências internas, por meio de diferentes grupos e setores nelas existentes, respondessem a esses editais e passassem a desenvolver ações de formação em nível superior na modalidade EAD. Esse impacto pode ser sentido especialmente no campo da formação de professores para Educação Básica, uma vez que, por um lado, grande parte das vagas e dos cursos ofertados pela UAB concentra-se nas licenciaturas, e, por outro lado, cerca de metade das vagas são disponibilizadas no âmbito da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. (SILVA, 2011, p. 132)

A Universidade Aberta do Brasil se apresentou no início com foco na rede pública de ensino superior e foi uma política implementada conjuntamente pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior – CAPES, por meio da Diretoria de Educação à Distância, e pelo Ministério da Educação – MEC, por meio da Secretaria de Educação à Distância, buscando nessa gestão compartilhada maior organicidade entre o sistema de educação básica e o sistema de educação superior. No âmbito das políticas de educação superior, a Universidade Aberta do Brasil representou a união da tendência expansionista desse nível de ensino, através da modalidade de educação à distância, com a meta de formação de professores. Educação à distância era uma estratégia de expansão do nível de ensino superior, já admitida, no Art. 80 da Lei n. 9.394/96, como uma das alternativas de diversificação. Essa forma de organização do ensino foi incentivada desde a segunda metade da década de 1990, tanto na educação superior pública, quanto na educação superior privada, mas seu incremento se deu no primeiro decênio do século XXI, num processo que se desenvolveu concomitantemente com a ampliação da disseminação das novas tecnologias de comunicação e informação – TICs.

Pesquisas em andamento apontam como questões a serem problematizadas no processo de expansão dos cursos EaD o relacionamento reduzido dos alunos no espaço acadêmico, o que limita a qualidade da formação de nível superior e a presença do trabalho de tutoria como uma subclasse do trabalho docente, uma vez que a maior parte dos cursos de Educação à Distância faz a contratação temporária de profissionais para a execução desse trabalho, por vezes em condições precarizadas. Nesse sentido, Segenreich (2009, p. 9) alerta:

Tanto no ProUni como na UAB merecem, ainda, ser debatidas duas questões, entre as muitas que se apresentam: o modelo de proposta que circunscreve o horizonte dos

alunos ao seu pólo presencial e o conceito de tutoria e seus impactos na configuração do corpo docente das universidades”. (SEGENREICH, 2009, p. 219)

Segenrech (2009) e Dourado (2008) convergem na crítica à modalidade EaD como uma modalidade de ensino que, assumindo múltiplas formas, propõe novas questões de ordem institucional e pedagógica. Os desafios colocados no processo de expansão universitária não são provenientes unicamente do ensino à distância, mas, principalmente, da precarização dos processos de formação nos cursos de licenciatura decorrente da desvalorização do trabalho docente e o insuficiente acompanhamento institucional do MEC para uma avaliação necessária do processo em curso, com vistas ao redimensionamento e aprimoramento dessa modalidade de ensino e da própria expansão do ensino superior.

Os elementos até aqui destacados nos permitem situar marcos importantes das políticas educacionais levadas a efeito pelo governo federal ao longo do primeiro mandato de Lula da Silva à frente da Presidência da República de 2003 a 2007. O que se depreende é que essas políticas trazem novos elementos no seu delineamento, mas, ao mesmo tempo, apresentam vários pressupostos e propostas que acabam por reforçar seu caráter de continuidade e reafirmação da lógica e da perspectiva que as orientava desde a última década do século XX e primeiros anos do século XXI. Sobre essa ambiguidade e hibridismo, Oliveira (2011) avalia:

Os primeiros anos do governo Lula foram marcados muito mais por permanências que por rupturas em relação ao governo que o antecedeu. Os dois primeiros ministros da Educação não chegaram a estabelecer uma agenda que se contrapusesse à anterior. (OLIVEIRA, 2011, p. 327)

Todavia, Azevedo (2009), ao analisar as continuidades e mudanças nas propostas de promoção da gestão democrática da educação, levando em consideração programas implementados entre 2003 e 2007, entre eles o Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semiárido – PROFORTI, Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME, Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública, Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – PRÓ-CONSELHO e Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, verificou uma ampliação da perspectiva da gestão democrática na educação e na escola, destacando esse processo como uma marca de descontinuidade do Governo Lula da Silva em relação ao Governo de FHC, o que, em certa medida, implicaria o desenvolvimento de

políticas democratizantes em consonância com o princípio constitucional da gestão democrática da educação, reivindicada outrora pela esquerda política brasileira e pelo próprio Partido dos Trabalhadores:

De uma perspectiva comparativa, observa-se que, nos governos de Lula, os referenciais dos programas indicam a intenção de distribuição do poder segundo pressupostos de um projeto político pedagógico-participativo. Para tanto, dentre as ações, predominam processos formativos que objetivam qualificar atores pertencentes à sociedade civil e à sociedade política em práticas de descentralização participativa. São, portanto, significativas as diferenças dos referenciais dos programas voltados à gestão da educação. (AZEVEDO, 2009, p. 228)

2.2. O segundo mandato (2007-2010)

O início do segundo mandato do governo Lula trouxe um marco importante, apresentado como um novo orientador e uma nova perspectiva para a condução das políticas educacionais, com o anúncio do Plano de Desenvolvimento da Educação e, no seu contexto, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Medida Provisória n. 339/2006, posteriormente convertida em lei 11.494/2007.

O FUNDEB, ao mesmo tempo em que veio responder a várias demandas colocadas por diferentes setores do campo da educação no sentido de fazer com que todas as etapas e modalidades ensino fossem contempladas em um Fundo dessa natureza, também vai ao encontro de uma perspectiva de planejamento econômico e orçamentário para a educação brasileira que tomou forma no período em análise. O FUNDEB passou a compreender a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, ou seja, toda a Educação Básica. Ele substituiu o Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), definido a partir da Emenda Constitucional 14/96 e da lei 9424/1996. O FUNDEF explicitava uma dimensão e característica de focalização e rompimento com a perspectiva de universalidade da realização do direito à educação. Nos anos de 1990, durante o governo FHC, ocorreu um retrocesso com a aprovação da Emenda Constitucional 14/1996 cujo objetivo foi a priorização do Ensino Fundamental:

Muitas reformas ocorridas no período FHC foram na contramão dos direitos e garantias conquistados na Constituição Federal de 1988. Como exemplo, a priorização do ensino fundamental na política de financiamento, via a instituição do FUNDEF pela emenda à

Constituição n. 14, 12 setembro de 1996. Por meio da referida Emenda, o amplo direito à educação, do nascimento à conclusão do ensino médio, sem o limite de idade previsto na lei anterior, lei n. 5692/71, foi substituído pela prioridade no ensino fundamental. (OLIVEIRA, 2009, p. 199)

A lei n. 11494/2007, que regulamenta o FUNDEB, foi aprovada em junho no primeiro ano do segundo mandato do Governo Lula, entretanto o debate sobre o tema ocorreu durante todo o primeiro mandato, envolvendo grande mobilização social e participação ativa de prefeitos e governadores de todos os estados da federação.

Após intensas negociações, a tramitação do FUNDEB apresentou avanços em relação ao texto inicial, destacando-se a inclusão das creches, o crescimento do aporte financeiro da União, a criação de plano de carreira dos professores, a fixação de um piso salarial nacional e a garantia do valor do aluno do ensino fundamental, tendo como referência os valores do Fundef. Além disso, estados e municípios somente receberão os recursos do FUNDEB para aplicar nos níveis de ensino de sua competência. (INEP, 2009 p. 101)

O FUNDEB abre novas perspectivas para o quadro educacional brasileiro, ao considerarmos as metas e os objetivos do Plano Nacional de Educação, tendo em vista o aumento dos recursos para o Ensino Fundamental e a inclusão da Educação Infantil como beneficiária do Fundo. Entretanto, de acordo com SILVA (2011), um aspecto que o FUNDEB deixa como um desafio a ser resolvido é a complementação da União para elevar o *per capita* de todos os estados que apresentassem valores abaixo da média nacional, que ficou limitada a 10% do Fundo, valor insuficiente para resolver as desigualdades interestados. No FUNDEF esse percentual não era definido, constando somente que a União elevaria o *per capita* de todos os estados com valores abaixo da média nacional.

Quanto ao âmbito do Ensino Médio, a Lei n. 11494/2007 prevê a distribuição proporcional de recursos entre os níveis e modalidades da educação básica, o que propicia um salto qualitativo dos três níveis. Nesse sentido, há o atendimento da capilarização da educação de nível médio, que compreende diversos programas, como, por exemplo, o ensino médio urbano, ensino médio no campo, ensino médio em tempo integral, ensino médio integrado à educação profissional e, também, a educação de jovens e adultos (EJA) integrada à educação profissional de nível médio. Com o reconhecimento dos aspectos que envolvem o Ensino Médio, busca-se a sua universalização, como ocorreu com o Ensino Fundamental, todavia os entraves e desafios ainda são grandes.

Como afirmado há pouco, ao lado do FUNDEB, o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) constituiu marco estruturante das políticas educacionais que se delineavam para o período de 2007 a 2010. Com efeito, no segundo mandato de Lula na Presidência da República, o foco e centralidade dos programas e ações levados a cabo pelo governo federal se deram em torno do PDE, que definiu linhas estratégicas para gestão das políticas educacionais brasileiras do período, de forma a buscar, por meio de largo portfólio de programas e ações, reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais em complementaridade ao FUNDEB.

O PDE não tratou somente da Educação Básica. No documento que o apresenta, intitulado *"Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas"* (MEC, 2007), no segundo eixo, que trata da educação superior, a meta é ousada e busca apontar caminhos para o cumprimento de 5 princípios: expansão da oferta ao Ensino Superior, garantia da qualidade, promoção da inclusão social, ordenação territorial permitindo que o Ensino Superior seja acessível a todo o território nacional e desenvolvimento econômico e social. As políticas públicas defendidas como basilares para atingir esses objetivos foram o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, o Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES e, por fim, em continuidade às ações já implementadas no período anterior, foi dada grande ênfase à democratização do acesso por meio do Programa Universidade para Todos – PROUNI e Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES.

A discussão em torno do REUNI foi desenvolvida como uma resposta às reivindicações em defesa da universidade pública e do aumento de vagas no ensino superior público e de qualidade. De acordo com o Decreto nº 6.096/2007, estava definido como um de seus objetivos a “elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para 18, ao final de 5 anos, a contar do início de cada plano” (art. 1º, § 2º). Ao lado desse objetivo, propunha, também, “criar as condições para a ampliação do acesso e permanência na educação, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (Brasil, 2007, art. 1º, § 1º).

Sobre o REUNI, Gomes (2008) avalia:

Obviamente o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) não se limita a uma política de expansão da oferta de vagas nas universidades públicas que, somado ao Programa Universidade para Todos (PROUNI), dirigido às IES privadas, formam a política de democratização e expansão do acesso à educação superior do atual governo. O REUNI é, pela suas características e implicações, muito mais que isso. Sendo mais que isso, porém, não podemos deixar de reconhecer que a grande meta do governo Lula é a massificação da educação superior. (GOMES, 2008, p. 36)

Por sua vez, Pinto (2009), ao analisar o financiamento da educação no Governo Lula, discute sobre o aumento das matrículas em instituições federais de ensino superior e faz uma importante ponderação sobre o que foi, em grande medida, a principal reivindicação dos movimentos sociais e sindical quando da implantação do REUNI:

O fato que preocupa é que, no caso do REUNI, para uma expansão tão robusta, o decreto n. 6096, de 24/4/2007, que o regulamenta, estabelece um limite de ampliação de 20% nos gastos de custeio e pessoal, em cinco anos. Como se vê, as contas não fecham. Portanto, a ampliação, caso ocorra, se dará em função da ampliação da razão alunos / professor que o mesmo decreto fixa em 18. Curiosamente, em sua estimativa de ampliação desta razão o MEC projeta sair de 14 alunos / professor, em 2005, para 20, em 2012, o que está acima do valor estipulado pelo decreto. (PINTO, 2009, p. 326)

Mais que o aumento de vagas, coloca-se na pauta do dia o debate de que a Reforma Universitária direciona investimento em novas vagas para concursos, novos cursos na área de Ciência e Tecnologia e orçamento para custeio e capital. Investimento seguido de avaliação por meio do SINAES, que une três aspectos: avaliação institucional, avaliação de cursos e avaliação de desempenho dos estudos. Como se depreende e como já era anunciado no próprio documento de apresentação do PDE, “a avaliação se tornou a base da regulação, em um desenho institucional que criou um marco regulatório coerente, assegurando ao Poder Público maior capacidade, inclusive do ponto de vista jurídico, de supervisão sobre o sistema federal de educação superior”. (MEC, 2007, p. 31)

Quanto à educação profissional e tecnológica, no contexto do PDE, os avanços proporcionais de investimento nas instituições federais que oferecem essa modalidade de ensino são impactantes: no período dos dois mandatos do governo Lula a expansão dessas instituições chegou a 150%, passando de 140 para 354 unidades. Ao mesmo tempo, houve um incremento na reestruturação física do parque tecnológico existente, bem como a destinação de vagas para ampliação do corpo docente e recursos de custeio para o desenvolvimento de ações de formação de professores e projetos de extensão que levassem ao fortalecimento dos arranjos produtivos

locais e geração de renda a partir do processo de autogestão. Desse processo resultou a reorganização da maioria das instituições de educação profissional da rede federal de ensino existentes, tornando-se elas Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET).

Essa reestruturação e ampliação foi uma iniciativa que teve ação estratégica, inclusive com reconfiguração da arquitetura institucional do Ministério da Educação. Como componente estruturante dessa reconfiguração, na sua interface com programas e ações que perpassam a educação básica, o ensino médio, a educação de jovens e adultos, os IFET são assim apresentados no documento do PDE:

Trata-se de um arranjo educacional que articula, em uma experiência institucional inovadora, todos os princípios que informaram a formulação do PDE. Esse arranjo pode abrir excelentes perspectivas para o ensino médio, hoje em crise aguda. A combinação virtuosa do ensino de ciências naturais, humanidades (inclusive filosofia e sociologia) e educação profissional e tecnológica – o que deve contemplar o estudo das formas de organização da produção – pode repor, em novas bases, o debate sobre a politécnica, no horizonte da superação da oposição entre o propedêutico e o profissionalizante. (BRASIL, 2007, p. 33)

Outro componente e aspecto levantado no PDE refere-se ao debate em torno da construção do Sistema Nacional de Educação. Há um capítulo no documento de apresentação do PDE, intitulado *Plano de Desenvolvimento da Educação como Horizonte do Debate sobre o Sistema Nacional de Educação*, que se dedica a uma reflexão a respeito da visão fragmentada da educação, da visão economicista que despreza a enorme dívida social, do financiamento baseado no sistema de premiação e incentivos e faz a defesa da melhoria do financiamento das escolas e das redes de ensino de forma a garantir um espectro de autonomia, tanto para sistemas quanto para as instituições, uma vez que caberia à União oportunizar aos demais entes da federação se constituírem como esferas de decisão ajustadas com suas especificidades locais. O documento assim sintetiza essa problemática:

A visão sistêmica da educação é a única compatível com o horizonte de um sistema nacional de educação, não apenas porque organiza os eixos norteadores como elos de uma cadeia que devem se reforçar mutuamente, mas também porque fixa seus suportes institucionais: sistema nacional de avaliação, sistema nacional de formação de professores e regime de colaboração. (BRASIL, 2007, p. 39)

Ao discutir essa perspectiva de se construir uma *visão sistêmica* da educação, o documento destaca, ainda, o problema da construção urgente do regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios, nos seguintes termos:

Nossa Constituição, contudo, não apenas organiza o território sob a forma federativa, como organiza as competências da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em matéria educacional, de modo a sobrepor à forma federativa os níveis e as etapas da educação. Os propósitos do PDE, dessa forma, tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável. Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. (BRASIL, 2007, p. 10)

Como efeito, o PDE toca em uma dimensão polêmica e necessária ao abrir espaço para o debate sobre Sistema Nacional de Educação. A respeito dessa discussão, Cury (2008) esclarece que o não estabelecimento do sistema único de educação é barreira para uma educação igualitária e federativa, ao mesmo tempo em que aponta três obstáculos para a efetivação desse sistema. O primeiro desafio é o próprio sistema social fundamentado em imensa estratificação social, cujo enfrentamento requer a atuação do Estado em políticas que se oponham ao jogo de privilégio frente ao direito instituído na ordem histórico-social e jurídico-política brasileira. Um Estado que seja capaz de equilibrar as desigualdades por meio da defesa e priorização de direitos fundamentais, entre eles a educação, já afirmada na Constituição de 1988 a exigência de garantia de acesso e permanência, porém ainda um preceito não assegurado para muitos brasileiros. O segundo desafio é o de se estabelecer um Sistema Nacional de Educação respeitando a autonomia dos entes federados no regime de colaboração a fim de se efetivar um regime federativo e cooperativo. O terceiro desafio apontado por esse autor é um tanto complexo e vincula-se aos outros dois ao abordar o regime de colaboração em processos não hierárquicos e pactuado em campos de competências dos entes da federação em um cenário de profunda complexidade política, econômica, jurídica e administrativa, que muitas vezes metamorfoseia-se em regime de competição.

Há que se reconhecer que essa visão sistêmica preconizada no PDE ousou revelar um aspecto importante dos problemas educacionais que um país de dimensões continentais possui, quadro esse que parece constituir um limitador efetivo para uma repactuação dos entes federados. Sobre a forma como foi tratado o conceito de visão sistêmica, Silva (2011) destaca:

O PDE foi apresentado como esforço de articulação de um conjunto de ações e programas que abrangem as diferentes etapas, níveis e modalidades de ensino, na perspectiva de construir uma ação governamental cada vez mais integrada e articulada, a partir de uma *visão sistêmica* e de longo prazo da educação. Ao preconizar o princípio

desse tipo de visão para o enfrentamento e tratamento das questões do campo educacional, o MEC sinalizava para uma ruptura com aquelas visões fragmentadas que tendem a pensar a educação a partir do que é por ele definido como “falsas oposições”, como qualidade x quantidade; diversidade x unidade; Educação Básica x Educação Superior; formação humana x formação profissional, dentre outras. (SILVA, 2011, p. 132)

Propondo a execução do portfólio de políticas educacionais de forma coordenada e articulada, o MEC justifica a existência do PDE em um padrão que une diagnóstico e definição de agenda política pautada na visão do todo, na visão ampla da organização da educação que se quer. Dessa forma, “o PDE é um plano estrutural de longo prazo e pressupõe a superação da tradicional fragmentação das políticas educacionais e o diálogo entre os entes federativos” (BARTOLOZZI e FONSECA, 2011, p. 84)

A superação da perspectiva de panorama parcial está presente nos documentos oficiais e, de fato, nas pretensões apresentadas nos programas do nível básico ao nível superior, ela é necessária, haja vista a importância de se compreender onde se está e, a partir daí, definir para onde se deseja caminhar. Isso abrange conhecer as dimensões históricas, culturais, geográficas, políticas e econômicas, entretanto o que parece estar em jogo é inventariar e diagnosticar obstáculos que possam impedir ou dificultar a implantação do projeto educacional federativo com base no novo modelo de desenvolvimento.

Ainda no contexto dessa discussão em torno da visão sistêmica da educação e da construção do Sistema Nacional de Educação, o documento orientador do PDE destaca o diagnóstico e a compreensão da territorialidade como pilares estrategicamente vinculados no PDE. Esses dois elementos se fazem presentes, por exemplo, quando se aborda a diversidade, na medida em que ressalta o direito de as comunidades indígenas e quilombolas desenvolverem arranjos étnicos educativos, respeitando as condições que integram o território brasileiro, e a educação profissional e educação científica na perspectiva de vinculação da ciência como fator de produção em todas as mesorregiões do país. A territorialidade, por sua vez, é apontada como o caminho para integração das políticas educacionais e diminuição da ausência do estado em regiões de zona urbana e rural onde a desigualdade é imperativo maior. A reorganização política da gestão do território harmonizaria as relações do pacto federativo e propiciaria condições de prospectar cenários, controlar intervenções em regiões específicas, bem como realizar práticas desenvolvimentistas de direção estratégica e projeção para o futuro em dimensões nacionais.

Como base das *razões e princípios* expressos no documento que orienta o PDE, além dos três elementos até aqui destacados – *visão sistêmica da educação, territorialidade e regime de colaboração* –, outros três são igualmente enfatizados ao longo do texto – *desenvolvimento, mobilização social e responsabilização* – como orientadores dos programas e ações para a atuação do MEC nos quatro eixos que estruturam o PDE: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Por certo, a proposta de apresentação do PDE não pretendia ser apenas um relatório técnico, mas, principalmente, um plano executivo que envolveu mais de 40 programas, num esforço de “apresentar apenas as conexões mais relevantes entre os programas do PDE, reciprocamente considerados, e os pressupostos mais relevantes dos programas já em curso no Ministério da Educação”. (MEC, 2007, p. 15)

No que tange à responsabilização e mobilização social, esses aspectos aparecem em todo o PDE, mas em especial em relação à educação básica, na medida em que são tomadas como elementos fundamentais para melhoria da sua qualidade.

A responsabilização de que se fala é pelo PDE denominada *accountability*. A definição desse termo na literatura sobre políticas públicas possui conotação de obrigação, de senso de responsabilidade do sujeito, da instituição ou do sistema. No documento do PDE, a discussão sobre responsabilização vem acompanhada da discussão sobre mobilização social, o que indicaria uma tendência do PDE em incentivar práticas de envolvimento das partes interessadas ou intervenientes das políticas públicas educacionais, fazendo-as compreender como podem contribuir para a realização de metas. Com essa estratégia discursiva, abre-se a possibilidade para, de forma coordenada, o processo de planificação aglutinar uma série de parceiros responsáveis por resultados, tanto no *fazer* quanto no *inspecionar*, haja vista “que nenhuma organização, nem mesmo a mais coercitiva, pode funcionar bem se só consegue obter obediência com base em controles externos” (DELON, 2010, p. 575). Eis como esse direcionamento é apresentado no documento que fundamenta o PDE:

Dois outros imperativos se desdobram dos propósitos do Plano: responsabilização (o que se conhece na literatura como *accountability*) e mobilização social. Se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. Com efeito, a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. (BRASIL, 2007, p. 11)

Um dos principais aspectos da responsabilização apontado no PDE refere-se à melhoria da qualidade da educação em nível amplo, abrangendo toda a dimensão da educação básica nacional, referenciada no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, ou seja, o foco é colocado nos resultados da avaliação da educação básica

O ponto sobre avaliação tem como principal objetivo lançar o conceito de responsabilização vinculado com mobilização social, e apresentar e fundamentar o IDEB como política inédita que interconecta avaliação, financiamento e gestão.

Em 2005 houve uma grande mudança com a reformulação do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, que a partir daí contou com a adesão e colaboração dos entes federados com vistas ao processo de construção de um Sistema Nacional de Avaliação. Em um único indicador de qualidade, os dados do desempenho escolar dos alunos de 4ª e 8ª séries das redes pública e urbana de ensino, referentes à Prova Brasil, são cruzados com as taxas de aprovação obtidas pelo Censo Escolar. Com essa estratégia o IDEB era apresentado pelo MEC como um mecanismo “à prova de erros e fraudes e alcança o sistema, a rede, a escola e o aluno”.

Avaliação, financiamento e gestão se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto a classe política, do prefeito ou da prefeita ao Presidente da República. (MEC, 2007, p. 25)

A fundamentação do MEC na implantação do IDEB faz referência ao Plano Nacional de Educação, que prevê a importância da avaliação, mas relaciona essa métrica basicamente com o atendimento ao aluno. Com o novo índice, a eficiência é ressaltada e o foco passa a ser um conjunto de elementos considerados inerentes a uma educação de qualidade, no mesmo nível dos países desenvolvidos. Com o objetivo de dobrar o IDEB até 2022, ano em que se comemora o Bicentenário da Independência do Brasil, um dos grandes desafios estaria em superar a enorme disparidade entre as redes e escolas.

O IDEB mede o desempenho do sistema, estabelecendo uma escala que vai de zero a dez. O índice, inspirado no PISA, foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). A fixação da média seis a ser alcançada em 2022 considerou o resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando aplicada a metodologia do IDEB em seus resultados educacionais. Seis foi a nota obtida pelos países desenvolvidos que ficaram entre os 20 melhores colocados no mundo. (OLIVEIRA, 2011, p. 328)

Por sua vez, a *accountability* externa da relação da União com os estados e municípios ocorre de maneira muito bem delimitada, quando o PDE preconiza a adesão voluntária ao Compromisso Todos Pela Educação e elaboração do Plano de Ações Articuladas, um pacto dos entes federados com base em 28 metas, cujo objetivo seria a melhoria contínua do índice de qualidade da educação, tendo como parâmetro o nível de qualidade da educação dos países desenvolvidos.

O conjunto de medidas apresentadas parece constituir a base para a responsabilização dos gestores dos municípios em face da implementação da política de qualificação da educação básica projetada pelo governo federal. Embora as possíveis sanções aos governos locais que não alcancem as metas previstas no convênio ainda não tenham sido totalmente explicitadas, depreende-se que a continuidade de transferências de recursos é vinculada à capacidade de os gestores implementarem com sucesso as medidas previstas no PAR, o que, segundo os documentos analisados, se manifestaria pelo alcance das metas intermediárias do IDEB. (ADRIÃO *et al.*, 2008, p. 791)

Dessa forma, a responsabilização em torno das metas de qualidade do IDEB é tratada pelo Ministério da Educação como uma inovação, um avanço, que apontaria para um diferencial entre o Plano Nacional de Educação e o Plano de Desenvolvimento da Educação. Esse aspecto foi indicado por Fernando Haddad ao discorrer sobre planejamento no governo Lula e a relação entre meritocracia e meta de qualidade.

O primeiro passo para se ter qualquer meritocracia é criar meta de qualidade. Creio que o governo federal teve o mérito de criar indicador de qualidade e meta de qualidade. O Brasil nunca antes fixara meta de qualidade para o seu sistema educacional. Em 2007, por ocasião do lançamento do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE), fixamos tal meta. Isso fez uma grande diferença quando só se havia fixado meta de atendimento, que era o caso do Plano Nacional de Educação aprovado em 2001. Agora, temos meta de atendimento e meta de qualidade. (HADDAD, 2010, p. 21)

Objetivar meritocracia merece atenção da parte de todos que acompanham esse movimento, uma vez que declarações como as dessa natureza trazem indícios de que o sistema educacional apto será o que atinge progressos e consecuições. Os mais dotados e capacitados, dentro dessa nova abordagem, são aqueles que cumprem com sucesso suas responsabilidades e metas de qualidade. Entretanto, conceitos como esse não estão explicitamente presentes no PDE, mas, na forma de discurso, oportunizam problematizações sobre o Plano Executivo do MEC que

colaboram no intuito de buscar a interpretação do planejamento educacional no contexto do governo Lula.

O IDEB foi criado pelo Decreto 6.094/2007, que instituiu o Plano de Metas: Compromisso Todos Pela Educação, que consiste em uma estratégia a ser desenvolvida pelos gestores visando à melhoria da qualidade da educação tendo o IDEB como indicador de qualidade. O Plano de Metas definido nesse Decreto previa uma adesão dos entes federados em torno de 28 diretrizes que deveriam ser perseguidas por aquelas redes e sistemas que ensino que fizessem essa opção. Essa adesão também passaria a orientar o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos municípios, Distrito Federal e estados em torno de quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; recursos pedagógicos; infraestrutura física. A adesão ao Plano de Metas implicava, ainda, a elaboração, por parte dos estados, municípios e Distrito Federal, do Plano de Ações Articuladas (PAR). Ao final do ano de 2008 todos os municípios, os estados e o Distrito Federal haviam aderido ao Plano de Metas: Compromisso Todos pela Educação. E, ao final de 2010, haviam apresentado seu PAR.

Sobre o PAR, objeto de estudo nesta pesquisa, nos deteremos no capítulo seguinte. Todavia, os elementos até aqui apresentados evidenciam que, no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação, o planejamento assumiu uma centralidade crescente, estabelecendo bases e mecanismos entre a União e os demais entes da federação. Silva (2011), nesse sentido, afirma:

Por sua vez, por meio do PDE e do Plano de Metas, a União redefiniu sua relação com os estados, municípios e Distrito Federal, especialmente no que se refere ao lugar do planejamento das políticas educacionais e dos parâmetros de definição de prioridades para essas políticas. (SILVA, 2011, p. 135)

Os programas e ações que estruturaram o PDE, bem como seus pilares, buscaram aclarar a lógica de fazer política pública do governo de Lula da Silva, em especial no período de 2007 a 2010, proclamando uma visão integrada e de longo prazo de políticas públicas, com foco no desenvolvimento e, em âmbito do sistema educacional, um conjunto de ações complexas para fomentar ciência e tecnologia com vistas ao aumento da competitividade internacional e crescimento virtuoso da economia no médio e longo prazo. A presença da responsabilização coloca o debate sobre um projeto nacional, convocando um federalismo comprometido através

da adesão voluntária ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e elaboração e monitoramento do PAR, delineando uma política com mecanismos centralizadores e de intervenção nas instâncias subnacionais. “Pode-se afirmar que o PDE, na modalidade do PAR, representa uma pretensão sem igual do MEC em definir o planejamento educacional dos municípios brasileiros”. (PINTO, 2009, p. 329)

Por meio do PDE, o Ministério da Educação promoveu e induziu processos de planejamento de forma sistemática, tendo o Plano de Ações Articuladas propiciado diagnóstico, formulação e implementação de políticas sociais no campo educacional, assim como em outras áreas. Programas em vários níveis e modalidades de ensino foram mencionados e justificados pelo impacto e importância para a democratização e melhoria do ensino no Brasil e em todos eles estiveram presentes um ou vários dos seis princípios que orientavam o PDE, de modo que visão sistêmica, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social se configurariam como sustentáculo do plano executivo tratado, em âmbito do governo federal, como PAC da Educação.

Assim que foi divulgado, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) recebeu um apelido: PAC da Educação, em referência ao Plano de Aceleração do Crescimento, anunciado pelo governo federal para incrementar a economia brasileira. Apesar das críticas (em sua maioria pontuais), o programa foi bem recebido em quase todos os setores. Desde então, só aumenta a expectativa em relação às ações que serão tomadas. *"Antes, tínhamos um Estado à procura de um plano. Agora temos um plano."* (GROSSI *et al.*, 2007)

Por sua vez, vincular o Plano de Desenvolvimento da Educação com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) denota forte conteúdo estratégico. O PDE apresenta-se cromatizado de seis pilares que possuem uma longa história de idas e vindas presente nos debates sobre políticas educacionais, mas que no discurso oficial do governo Lula apareceram integrados, ao mesmo tempo cumprindo os objetivos de governo e determinando-os. A matriz discursiva que procura mostrar a perseguição de divisas dessa natureza distinguiu a gestão de hegemonia petista de outras gestões. Em conjunturas políticas anteriores aos governos Lula da Silva, a política educacional aparece, recorrentemente, vinculada com o projeto de desenvolvimento nacional, ao passo que, como premissa do PDE, a compreensão de caráter sistêmico da educação brasileira conjuga aspectos diversos dos níveis, etapas e modalidades e ainda suas relações com o conjunto dos pilares. No século XXI, o reconhecimento da

heterogeneidade dos problemas educacionais brasileiros ganhou espaço no discurso governista, influenciado, em parte, pelos movimentos sociais e sindical, por intelectuais de esquerda e pelo próprio Partido dos Trabalhadores, subsidiando políticas que fizeram oposição à visão fragmentada e ortodoxa, outrora dominante no melhor estilo de tratamento das questões sociais sob a perspectiva da focalização, da desresponsabilização e do desmonte do Estado.

Mas, ainda que se reconheçam esses elementos, é importante situar algumas contradições, limitações e equívocos centrais no PDE e seu entorno. Nesse sentido, segundo Ghiraldelli Jr. (2011), faltaram elementos para a compreensão da tríade educação, desenvolvimento e participação. Como não houve discussão mais aberta na definição geral dos contornos da política, o espaço de participação ficou condicionado ao cumprimento das metas.

O Plano de Desenvolvimento da Educação carece de uma amarração teórica. Ou, se ela existe, de que seja apresentada de forma adequada, de modo a explicitar sua essência. Não há um documento de apresentação dos decretos ou um texto teórico dizendo "isso aqui é o PDE". Então o que é o PDE? É o discurso do presidente Lula no dia do lançamento, os quatro decretos assinados nessa ocasião, a peregrinação do ministro e a propaganda. Não sei como foi elaborado. Se é um plano do ministro ou se teve a colaboração de outras entidades. Por exemplo, no segundo volume, há uma apresentação. Justo o volume que dispensa apresentação, pois é um aparato técnico-instrumental de pesquisa para averiguar os municípios, interno ao MEC. Nessa pequena apresentação, de uma página, você fica sabendo que há uma articulação entre três ou quatro entidades - a Undime, o Todos pela Educação e algumas entidades sindicais. Agora, quando se vai ao site dessas entidades que o ministro cita como participantes, não se vê referência ao PDE. As que colocam no seu site que são parceiras disso e daquilo não dizem que são parceiras do MEC nem do PDE. (GUIRALDELLI, PLANO DO HEROÍSMO, 2011)

De acordo com Shimora *et al.* (2011, p. 226), as proposições apresentadas no documento elaborado pelo Movimento Todos Pela Educação¹², intitulado *Todos Pela Educação: rumo a 2022*, “foram assimiladas pelo mais importante plano do governo federal para a educação nesse final de década – O Plano de Desenvolvimento da Educação – e expressaram em seu

¹² O *Todos Pela Educação* é uma instituição que atua como produtora de conhecimento, fomentadora e mobilizadora, mantida por um conjunto de 10 empresas, entre elas quatro bancos privados. Os objetivos do movimento são propiciar as condições de acesso, de alfabetização e de sucesso escolar, a ampliação de recursos investidos na Educação Básica e a melhora da gestão desses recursos. Esses objetivos foram traduzidos em cinco Metas. Claras, mensuráveis e factíveis, as cinco Metas devem ser cumpridas até 2022 e funcionam como marco para que os brasileiros acompanhem a oferta e participem ativamente do sucesso da melhora da qualidade da Educação Básica do Brasil. A evolução e o alcance das Metas são monitorados de forma permanente, por meio da coleta de dados e da análise dos indicadores oficiais da Educação. [São elas:](#) 1) Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; 2) Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; 3) Todo aluno com aprendizado adequado à sua série; 4) Todo jovem de 19 anos com o Ensino Médio concluído e 5) Investimento em Educação ampliado e bem gerido.

conteúdo e forma a recomposição da agenda empresarial para a educação, através do apelo a um grande pacto social para, por meio da educação, garantir a competitividade industrial e o desenvolvimento do país.

Ainda em 2007, ano de lançamento do PDE, Saviani (2007) fez uma crítica quanto a essa aproximação do governo federal com o empresariado e o distanciamento das bases originárias não conservadoras.

No contexto indicado, o PDE assume plenamente, inclusive na denominação, a agenda do “Compromisso Todos pela Educação”, movimento lançado em 6 de setembro de 2006 no Museu do Ipiranga, em São Paulo. Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais. (SAVIANI, 2007, p. 1243)

Com efeito, é grande a confluência entre as bandeiras do Movimento Todos Pela Educação e o PDE, o que repercutiu em uma parceria que não evidencia conflitos do empresariado com o MEC. As pesquisas, campanhas, debates e capacitações promovidas pelo Movimento possuem características e conteúdos de incentivo àquilo que já estava posto na pauta do dia do MEC. Nada de novidade é proposto pelo Todos Pela Educação, ele anuncia o que concomitantemente proclamam os organismos internacionais e o Ministério da Educação. Destarte, esse vínculo não é momentâneo e a conexão é organizada e contínua. Isso fica expresso em sua forma de atuação, que, além da área técnica, de comunicação e mobilização, possui também a área de articulação em relações institucionais, que, entre outras atribuições, deve promover o alinhamento em torno das metas e bandeiras do Todos Pela Educação

Discorrer sobre os intervenientes que influenciaram a decisão política em torno do Plano de Desenvolvimento da Educação possibilita discernir projetos políticos que traduzem diferentes concepções. A maneira como os intervenientes se relacionam e defendem seus interesses revela o seu pensamento e o esquema de suas ações, propiciando a realização racional do processo de organização da ação sob concepções que determinam os aspectos da estratégia em ação, ou seja, o planejamento.

As análises sobre as políticas educacionais no período de 2003 a 2010, desenvolvidas ao longo deste capítulo, evidenciam, pois, que a racionalidade que determina o Estado em ação presume desenvolver o exercício do controle sobre as decisões políticas tomadas em nome desse mesmo Estado. Portanto, não é pela ação dos planejadores ou tecnocratas que as mudanças se

impõem e, sim, pela pressão dos grupos organizados que trazem consigo concepções que influenciam na definição do escopo da política pública, ou seja, o alvo e a finalidade do planejamento.

Interessa-nos, agora, debruçar sobre o Plano de Ações Articuladas, foco da presente pesquisa, tendo em vista as condições históricas, políticas, econômicas e sociais até aqui analisadas.

Avancemos nessa análise.

Capítulo 3

O PAR NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO PERÍODO DE 2003 A 2010: ESTRUTURA, ELEMENTOS E SIGNIFICADOS

Neste capítulo nos debruçamos sobre os documentos que orientam o Plano de Ações Articuladas (PAR). Nosso objetivo foi nos determos de maneira detalhada sobre as orientações e diretrizes que fundamentam e direcionam o processo de elaboração do PAR por parte dos entes da federação que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação e da nova configuração política que se instalou no executivo federal no período de 2003 a 2010.

O PAR foi instituído pelo Decreto 6.094/2007¹³, que, entre outros aspectos, estabeleceu o Plano de Metas: Compromisso Todos Pela Educação e instituiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Explicita o Decreto, em seu art. 9º:

Art. 9º O PAR é 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.

¹³ A partir de 2012, por meio da lei 12.695/2012, o Plano de Ações Articuladas foi inscrito num instrumento jurídico maior e instituído como mecanismo por meio do qual a União definirá o apoio técnico ou financeiro a ser prestado em caráter suplementar e voluntário às redes públicas de educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Ou seja, o que até então estava regulamentado apenas em um Decreto, virou lei.

Ainda de acordo com o que estabelece o Decreto em tela, o primeiro passo na elaboração do PAR é o diagnóstico, conforme § 2º desse mesmo artigo, "que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica".

O diagnóstico, realizado pelos entes federados municipais e estaduais, se basearia em uma pesquisa a ser efetivada a partir de roteiro padronizado elaborado pela “*Equipe Técnica – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*” (Instrumento de Campo, 2007, p. 2).

O documento denominado “*Instrumento de Campo*” (Instrumento de Campo, 2007, p. 1), principal publicação¹⁴ do Ministério da Educação que orientou a elaboração do Plano de Ações Articuladas, em seu texto introdutório de Apresentação faz uma referência ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, contudo não há uma definição conceitual ou explanação sobre o Plano de Ações Articuladas, motivo pelo qual se deve realizar a aplicação do instrumento diagnóstico. Segue abaixo trecho que abre a apresentação do documento:

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, representa uma ação direta do Ministério da Educação em consonância com o movimento iniciado por um grupo de lideranças da sociedade civil, em sintonia com órgãos como MEC, o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Com ele reafirma-se a determinação de assegurar as condições de acesso, permanência, conclusão e sucesso dos alunos de forma a não comprometer o presente e irremediavelmente o futuro das novas gerações e do desenvolvimento social e econômico do país. (Instrumento de Campo, 2007, p. 2)

Dessa forma, o Instrumento de Campo a ser aplicado se justifica no Compromisso Todos Pela Educação como ação a ser desenvolvida com a participação de profissionais técnicos em nível local e nacional, uma vez que

O diagnóstico que propomos é de caráter participativo e tem por objetivo promover uma análise compartilhada da situação educacional na rede municipal. Assim, a coleta de informações e o seu detalhamento deverão ser obtidos em conjunto entre os consultores do MEC e a equipe técnica local. (Instrumento de Campo, 2007, p. 2)

¹⁴ Para orientar a definição de ações foi elaborado um documento chamado “*Guia Prático de Ações*”, cuja intenção é orientar a divisão das responsabilidades no conjunto de ações e subações vinculadas ao Plano de Ações Articuladas.

A explicação sobre a elaboração do Plano é substituída pela instrução sobre a execução do Plano, que coloca em evidência a responsabilidade compartilhada dos entes federados e de toda a sociedade na melhoria dos indicadores educacionais:

O Plano, a ser executado em regime de colaboração com Municípios e Unidades Federadas, buscando também a participação das famílias e da comunidade, envolve primordialmente a decisão política, a ação técnica em atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. (Instrumento de Campo, 2007, p. 2)

O ponto seguinte do documento, designado Introdução, faz um detalhamento do conteúdo do Instrumento de Campo que está dividido em três partes: “*Parte I – Elementos pré-qualificados, Parte II – Instrumento para coleta de informações qualitativas e Parte III – Sistematização da Pontuação*” (Instrumento de Campo, 2007, p. 3). Ao discorrer sobre a parte I, o documento menciona o objetivo dessa etapa do diagnóstico para subsidiar o trabalho dos consultores, parte da equipe técnica do Ministério da Educação:

A primeira parte do Instrumento de Campo traz informações pré-qualificadas e servirão de base inicial para os consultores, é composta por:

1. Dados quantitativos
2. Quadros com o registro do diagnóstico preliminar realizado pelo Município (Instrumento de Campo, 2007, p. 3)

O conteúdo da Introdução referente à parte II afirma a necessidade de capacidade técnica para a compreensão metodológica do Instrumento de Campo em suas quatro dimensões, áreas e indicadores, referindo-se à classificação e pontuação dos dados categorizados nas quatro dimensões. É feito um destaque sobre o aparecimento de questões que porventura não se enquadrem, o que deve ser direcionado e registrado como “*Questões Pontuais*”:

A parte II é mais complexa e envolve habilidade e entendimento por parte dos consultores da lógica proposta para coleta das informações. O instrumento para o diagnóstico da situação educacional local está estruturado em quatro grandes dimensões:

1. Gestão Educacional
2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação
4. Infra-estrutura física e Recursos Pedagógicos

Cada dimensão é composta por áreas de atuação e cada área apresenta indicadores específicos. Esses indicadores serão pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a 4 níveis. Cabe considerar que, em algumas situações, não é possível aplicar a avaliação nesses 4 níveis de critérios, o que levou à apresentação de questões pontuais. (Instrumento de Campo, 2007, p. 3)

A última parte da Introdução informa sucintamente como se dará a finalização da pesquisa diagnóstica a partir do preenchimento de duas tabelas, uma com dados isolados considerando as dimensões, área e indicadores e a segunda é o resumo da primeira, A sistematização dessa pontuação é apontada como a base para elaboração do Plano de Ações Articuladas.

A terceira parte do instrumento de campo é destinada à sistematização das informações coletadas e servirá de base para a elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR. Esta parte é composta por dois quadros:

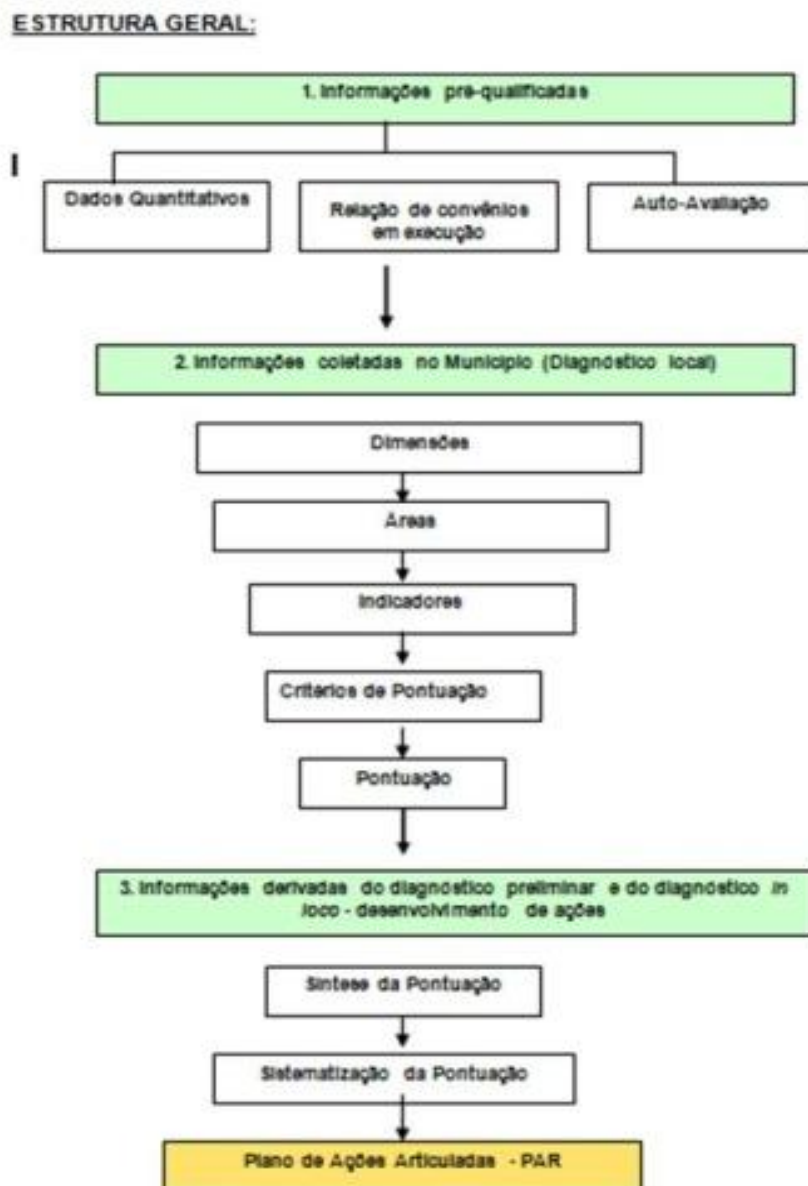
- i) Quadro síntese apresentando a pontuação gerada para cada dimensão, cada área e indicadores isolados.
- ii) Quadro síntese com a pontuação geral por dimensão. (Instrumento de Campo, 2007, p. 3)

Ao examinar a Apresentação e a Introdução, dois aspectos tratados inicialmente no Instrumento de Campo merecem ser destacados. De um lado, verifica-se a aspiração pela realização de um diagnóstico participativo, contudo, de outro, o documento refere-se ao trabalho de equipe dos técnicos do Ministério da Educação com técnicos “*locais*”, ou seja, dos estados ou municípios, o que não configura uma perspectiva democratizante da planificação. Nesse mesmo sentido de trabalho participativo, o Instrumento de campo preconiza o envolvimento das unidades federadas e toda a sociedade na execução do plano, buscando, portanto, uma ampla mobilização para o cumprimento das metas de melhoria dos indicadores educacionais. Mas, para além dessa perspectiva de *trabalho participativo*, o que se observa, também, é o horizonte de que essa participação teria um caráter de responsabilização de diferentes setores da sociedade no processo de elaboração e implementação do PAR como política pública.

No que tange às três partes anunciadas na Introdução do documento, o esclarecimento sintético despreza qualquer explicação sobre o objetivo das etapas previstas. De acordo com o documento em análise, à Parte II foi atribuída complexidade, contudo os aspectos dessa complexidade não são elucidados, o que demonstra a dimensão técnica do documento e o seu descompromisso com a capacitação dos membros das equipes estabelecidas pelos municípios ou estados. Com efeito, essa forma de encaminhamento não propicia a formação crítica e autonomista dos parceiros – municípios e estados – quanto às bases e razões do Plano de Metas: Compromisso Todos Pela Educação, na medida em que pretere a indissociabilidade entre saber e fazer.

Segue adiante o diagrama apresentado no Instrumento de Campo, estilo de representação comumente utilizado no campo da administração.

Figura 2 – ESTRUTURA GERAL DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS



Fonte: Instrumento de Campo, 2007, p. 4

Na sequência, há o desenvolvimento das três divisões do Instrumento de Campo, sendo o intuito inicial da Parte I tratar dos elementos pré-qualificados com foco em dados

quantitativos a serem aplicados em 12 tabelas que levantam aspectos de caráter geral e também específicos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive na perspectiva orçamentária:

Há dados gerais sobre população, Produto Interno Bruto (PIB), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI) e taxas de analfabetismo (Tabela 1). Também há estatísticas sobre a educação no município, como número de estabelecimentos de ensino de educação básica e superior, tanto referentes à rede municipal quanto às redes estadual, federal e privada (Tabelas 2 e 3). São apresentadas, ainda, informações sobre a rede municipal em seu município: taxas de escolarização nos ensinos fundamental e médio; o atual Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (em comparação às demais esferas e redes de ensino); a distribuição de matriculados e funções docentes por nível de ensino; condição de oferta; taxas de aprovação, reprovação e abandono por série; as médias de desempenho na Prova Brasil; taxas de distorção idade-série e idade-conclusão e matrículas em programas de correção de fluxo (Tabelas 4 a 12). Para finalizar, a Tabela 13 traz informações sobre os convênios em execução entre o Município e o MEC. (Instrumento de Campo, 2007, p. 5)

Para finalizar a Parte I, há a necessidade de inserir os dados do registro do diagnóstico preliminar realizado pelo Município. Isso porque, “no momento da Adesão ao Plano de Metas: Compromisso Todos pela Educação, o MEC disponibilizou aos municípios um Roteiro de apoio ao diagnóstico preliminar da situação educacional com o objetivo de subsidiar o diagnóstico in loco.” (Instrumento de Campo, 2007, p. 10) O roteiro para a elaboração desse diagnóstico preliminar consiste de quatro questões:

1. Na sua avaliação, quais os principais problemas educacionais do município?
2. Quais os principais fatores que levaram ao baixo resultado do IDEB?
3. Que ações/projetos têm sido desenvolvidos, nos últimos dois anos, para melhorar a situação educacional?
4. Que outras ações precisam ser desenvolvidas para melhorar estes índices? (Instrumento de Campo, 2007, p. 10)

Chama atenção nas perguntas o direcionamento dado com enfoque no problema a ser combatido: o baixo resultado no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. O conjunto das questões tem a mesma característica de inferir que a qualidade está vinculada ao indicador IDEB e melhorar o índice significaria atenuar os problemas educacionais do município. Apesar de abertas, as questões propostas não propiciam uma avaliação geral dos problemas educacionais, todavia conduzem a reflexão para o contexto do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.

Em seguida, a Parte II do documento, que é considerada a “mais complexa e envolve habilidade por parte dos consultores” (Instrumento de Campo, 2007, p. 11), aborda aspectos relacionados às quatro grandes dimensões do Plano de Ações Articuladas, suas áreas e indicadores. As quatro dimensões – Gestão Educacional; Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infra-Estrutura e Recursos Pedagógicos – são definidas como “agrupamentos de grandes traços ou características referentes aos aspectos de uma instituição ou de um sistema, sobre os quais se emite juízo de valor e que, em seu conjunto, expressam a totalidade da realidade local” (Instrumento de Campo, 2007, p. 11).

A conceituação dos termos também entende as áreas como “conjunto de características comuns usadas para agrupar, com coerência lógica, os indicadores. Entretanto, não são objetivos de avaliação e pontuação” e os indicadores “representam algum aspecto ou característica da realidade que se pretender avaliar. Expressam algum aspecto da realidade observada, medida, qualificada e analisada. Nesse instrumento, os indicadores foram construídos a partir das diretrizes estabelecidas no Decreto 6094 de 24 de abril de 2007”. O Instrumento de Campo apresenta quatro critérios para cada indicador das áreas a serem tomados como referência para “comparação, julgamento ou apreciação”. (Instrumento de Campo, 2007, p. 12)

O documento deixa claro o respeito à realidade local, reconhecendo que os indicadores propostos não são inflexíveis, e sugere aos avaliadores uma análise prudente da rede municipal ou estadual. A tabela a seguir esclarece os parâmetros definidos no Instrumento de Campo relativos à pontuação dos indicadores:

Quadro 7 – DESCRIÇÃO DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA PONTUAR INDICADORES INSTRUMENTO DE CAMPO

Pontuação	Critério	Metas
4	Descrição aponta para uma situação positiva	Não são necessárias Metas imediatas
3	Descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos	O Município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do

		indicador
2	Descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos	Serão necessárias ações imediatas e estas poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC
1	Descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes	Serão necessárias ações imediatas e estas poderão contar com o apoio técnico e financeiro do MEC
NSA (Não se Aplica)	Representam os indicadores em que não há possibilidade de registro ou pela falta de informação ou pelo entendimento conjunto de que a descrição dos critérios do indicador não reflete a realidade local.	_____

Fonte: Elaboração Própria (Instrumento de Campo, 2007, p. 12)

Dessa forma, é possível identificar no Instrumento de Campo a proposição de diagnóstico orientado para cinco referenciais avaliativos que caracterizam situações de ótima a crítica. O método proposto possui características de diagnóstico avaliativo e possibilita a realização de monitoramento e medição da progressão ou retrocesso da pontuação registrada, o que viabiliza uma avaliação continuada de desempenho. Pela abrangência nacional de aplicação do Instrumento Diagnóstico, a definição de diretrizes e critérios de pontuação permite a padronização do levantamento de dados e sua sistematização, além da comparação entre resultado previsto e resultado obtido. Com isso, busca assegurar o controle e gestão das dimensões consideradas, pois sem essa padronização tal controle e gestão tornar-se-iam inatingíveis pela diversidade de situações presentes em âmbito da educação nacional. Tem-se, aqui, mais um elemento que caracteriza e estrutura o modelo de *descentralização coordenada* já apontado em outros momentos deste texto.

A padronização e a busca por objetividade, explicitadas através da pontuação dos critérios, visam a possibilitar mensuração por meio da precisão dos indicadores e responsabilização rápida na tomada de decisão estratégica para melhoria do IDEB, de forma que o desempenho dos aspectos ótimos progridam continuamente e os de desempenho crítico sejam melhorados imediatamente. Essa proposta de pontuação dos indicadores em quatro grandes áreas de competência, apesar de estar apresentada no Instrumento de Campo como um documento

roteiro para diagnóstico, presume uma perspectiva clássica de planejamento estratégico, considerando a existência da estratégia desenvolvida pelo MEC como gestor central, de áreas de competência de gestão e a medição por meio de indicadores.

Voltada para a coleta de informações qualitativas, a Parte II apresenta uma estrutura de documento sistematizada em um conjunto de quadros que primeiro expõem as dimensões, as áreas e o conjunto total de 52 indicadores. Há áreas que possuem sete indicadores e outras, somente um.

Quadro 8 – APRESENTAÇÃO DA ESTRUTURA DA PARTE II DO INSTRUMENTO DE CAMPO

Dimensão 1. Gestão Educacional	
Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	Existência de Conselhos Escolares (CE)
	Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação
	Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE
	Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola
	Critérios para escolha da Direção Escolar
	Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE
	Plano de Carreira para o magistério
	Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação
	Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e	Implantação e Organização do ensino fundamental de 09 anos
	Existência de atividades no contra-turno

conclusão na idade adequada.	Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC
3. Comunicação com a Sociedade	Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares
	Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas
	Relação com a comunidade/ Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário
	Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar	Quantidade de professores suficiente
	Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores
5. Gestão de Finanças	Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação
	Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb
Total de Indicadores da Dimensão	20
Dimensão 2. Formação de Professores e dos Profissionais de serviço e apoio escolar e Condições de trabalho	
Áreas	Indicadores
1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.	Qualificação dos professores que atuam nas creches
	Qualificação dos professores que atuam na pré-escola
	Qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental
	Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental
2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental

	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries finais do ensino fundamental
3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.	Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas
4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03	Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, que visem a implementação da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003
5. Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar	Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos
Total de Indicadores da Dimensão	10
Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	
Áreas	Indicadores
1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas	Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas
	Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos, para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino
	Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar
	Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.	Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos
	Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem
	Formas de registro da frequência
	Política específica de correção de fluxo
Total de Indicadores da Dimensão	08
Dimensão 4. Infraestrutura física e Recursos pedagógicos	
Áreas	Indicadores
1. Instalações físicas gerais	Biblioteca: instalações e espaço físico

	Existência e funcionalidade de laboratórios (informática e ciências)
	Existência e conservação de quadra de esportes
	Existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitório
	Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário
	Condições de acesso para pessoas com deficiência física
	Adequação, manutenção e conservação geral das instalações e equipamentos
2. Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública	Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas
	Existência de recursos audiovisuais
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico
	Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos)
	Suficiência e diversidade de equipamentos esportivos
	Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência
	Confecção de materiais didáticos diversos
Total de Indicadores da Dimensão	14

Fonte: Instrumento de Campo, 2007, p. 13-16

A escolha das dimensões e áreas para o Instrumento de Campo, processo conduzido pelo Ministério da Educação, busca um propósito claro quanto à vinculação dos indicadores às diretrizes do Plano de Metas: Compromisso Todos pela Educação. Mas, para além da perspectiva de melhoria do IDEB como indicador de qualidade, a condução do Plano de Ações Articuladas manifesta um esforço em estabelecer objetividade no processo de planejamento da educação nacional, uma vez que “*qualquer objeto educacional em avaliação existe num mundo de juízos de valor muitas vezes conflitantes*” (Instrumento de Campo, 2007, p 12). O enfoque do planejamento assume, portanto, o compromisso com a gestão pela qualidade articulada a uma perspectiva de estratégia gerencial, já amplamente difundida no setor privado. Tem-se, desse modo, uma aproximação entre modelo de gestão das políticas educacionais no período em análise e as diretrizes preconizadas no modelo gerencial do Estado e das políticas públicas.

Tendo em vista a centralidade assumida pelo Plano de Ações Articuladas no contexto de implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação, essa política de planificação expressa um movimento estatal de aspiração a um novo modelo de gestão educacional, cuja condução sugere aos entes federados reestruturação e adequação da gestão, manutenção e desenvolvimento do ensino de acordo com as dimensões, áreas e indicadores preconizados no Instrumento de Campo e evidenciados no Plano de Ações Articuladas.

O Plano de Ações Articuladas apresenta condições de se efetivar como um sistema permanente de planejamento, uma vez que pactua o contínuo acompanhamento coordenado da evolução dos indicadores e interpretação da realidade, o que possibilitaria uma gestão compartilhada dinâmica entre a União e os demais entes da federação. Isso seria possível por meio da tomada de decisão e do gerenciamento sistemático do plano em andamento, a fim de, ao mesmo tempo, propiciar clareza da realidade, bons resultados de melhoria da qualidade da educação e mitigar os insucessos, principalmente do ponto de vista da gestão das metas do plano no formato de suas ações e subações.

O Instrumento de Campo pretere o contorno burocrático, baseado no ordenamento jurídico meticuloso, programático e organizativo, e expõe um modelo de política de planejamento educacional empírica, de caráter operacional da prática, ainda que não se apresente vinculado a uma ideologia determinada, contudo busca a valorização da gestão eficiente e colaborativa dos indicadores pré-determinados na perspectiva do regime de colaboração.

A aplicação do Instrumento de Campo como percurso metodológico para construção do Plano de Ações Articuladas demonstra a realização de planejamento orientado para resultados, base para uma melhor performance do fazer política pública nas dimensões administrativa e financeira. Inserir essa nova prática na gestão do sistema educacional é um elemento de destaque, tão importante quanto todos os aspectos abordados nas dimensões, áreas e indicadores.

A multidimensionalidade do Plano de Ações Articuladas assume um papel considerável pelo interesse em “*expressar a totalidade da realidade local*” (Instrumento de Campo, 2007, p. 11) e organiza áreas e indicadores que pontuam avaliação para diversas

políticas educacionais basilares na gestão dos sistemas, todavia muitas vezes ausentes da agenda educacional municipal ou estadual.

O retrato da realidade local, resultado da aplicação do Instrumento de Campo, pode subsidiar prefeitos, governadores, secretários de educação, a alta administração e técnicos do Ministério da Educação nos processos de tomada de decisão em torno de ações pactuadas e coordenadas para a melhoria dos 52 indicadores do Plano de Ações Articuladas. Todavia, a linearidade do Instrumento de Campo já pressupõe uma visão parcial dessa realidade, tendo em vista a impossibilidade de identificar tantos aspectos em uma realidade indivisível. A alternativa encontrada foi planificar com foco na qualidade, e por isso selecionou aspectos possíveis de serem gerenciados e monitorados a partir da objetividade do Plano de Metas: Compromisso Todos Pela Educação.

A última parte na Etapa II do Instrumento de Campo traz os mesmos quadros já apresentados atrás com uma complementação dos campos, em que há um detalhamento de critérios para cada indicador, situações hipotéticas que propiciam a categorização da pontuação para cada indicador e ainda há espaço para justificar a pontuação e apresentar uma demanda potencial. Por fim, há a presença do que foi denominado “*questões pontuais*”, que apresenta um breve questionário para as dimensões Gestão Escolar, Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar e Práticas Pedagógicas e Avaliação. As questões abertas apresentadas como parte do Instrumento de Campo têm caráter mais informativo do que reflexivo, sendo de grande valia para aqueles que desconhecem a realidade local e precisam de parâmetros para discussão e encaminhamentos, ou seja, os técnicos do Ministério da Educação.

Tomando por base a característica das questões, verifica-se que foram formuladas e estruturadas para a organização de dados e não para indução e incentivo ao debate local em torno da realização do diagnóstico de caráter participativo proposto no Instrumento de Campo. A dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos não possui as questões pontuais, contudo já havia sido bastante explorada na Parte I do Instrumento de Campo, que averiguou em dados quantitativos as condições da rede de ensino. Segue um quadro com os questionários propostos no documento analisado.

Quadro 9 – QUESTÕES PONTUAIS DA PARTE II DO INSTRUMENTO DE CAMPO

Dimensão 1. Gestão Educacional – Questões Pontuais:	
2.	É de conhecimento do município a possibilidade de participar de Programas do Governo Federal e outros órgãos ou instituições, a fim de melhorar a qualidade da educação? Em caso positivo relacione os Programas conhecidos e/ou utilizados.
3.	Qual é o papel da secretaria ou coordenação regional na definição das diretrizes de gestão, pedagógicas, e de funcionamento da escola? (Aferir o grau de autonomia da escola)
4.	A secretaria analisou os resultados da Prova Brasil das escolas sob sua responsabilidade? Qual a opinião? Reflete a realidade? Há outro processo de avaliação?
5.	Qual a articulação dos conselhos escolares com a Secretaria Municipal ou direção regional e com o conselho municipal de educação e com conselhos de acompanhamento e controle social que têm mais relação com a educação (alimentação escolar, FUNDEF/FUNDEB e bolsa-família)?
6.	Existem programas específicos de alfabetização de jovens e adultos? Quais? Atende a quantas pessoas? Quais os parceiros?
7.	As creches são credenciadas e integradas à rede municipal de ensino?
8.	Todas as crianças de 06 a 14 anos frequentam a escola?
9.	Qual é a estimativa de crianças de 06 a 14 anos de idade que estão fora da escola?
10.	Há fatores que podem ser considerados centrais para explicar a não-frequência à escola de crianças e adolescentes nessa faixa etária?
11.	Qual o % de aplicação dos recursos de transferência legal destinados pelo FNDE nos últimos 02 anos?
12.	O Município complementa – e em quanto – os recursos de transferência legal?
13.	O Município recebe apoio do Estado para: (que tipo e valores)
13.1.	Transporte escolar?
13.2.	Alimentação?
13.3.	Apoio pedagógico (material e supervisão)?
14.	Que valores recebeu da cota municipal do salário educação e quanto aplicou, nos últimos 2 anos?
15.	Em que ações têm sido aplicados estes recursos da cota municipal do salário educação?
Dimensão 2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar da Rede Municipal – Questões pontuais:	
a) Referente ao quadro de professores:	
4.	Existem programas próprios ou em regime de colaboração para formação inicial dos professores em exercício na rede? Quais? Estes programas atendem professores de que níveis? Relacionar os parceiros.
5.	Existem programas próprios ou em regime de colaboração para formação continuada dos professores em exercício na rede? Quais? Estes programas atendem professores de que níveis? Relacionar os parceiros.
6.	Existem políticas voltadas para a formação continuada nas diversas áreas de atuação da Educação Especial?

Quais?
7. Existem políticas implementadas para formação continuada de professores, em exercício, voltadas para a educação ambiental?
8. Os professores participam ou participaram de programas que visam o desenvolvimento de conteúdo dos Parâmetros Curriculares Nacionais da Educação e das Diretrizes Curriculares Nacionais do CNE, considerando a diversidade étnico-racial?
b) Referentes ao quadro de profissionais de serviço e apoio escolar
1. A SME dispõe de nutricionista? Em caso afirmativo, o profissional trabalha em tempo integral? Todas as escolas da rede são atendidas pelo nutricionista? Quais as atividades deste profissional?
2. Existem programas próprios ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada dos profissionais de serviços e apoio escolar? Quais?
Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação da Rede Municipal – Questões pontuais:
1. A comunidade escolar tem informações sobre a quantidade de alunos que se evadem ou abandonam a escola?
2. A comunidade escolar busca compreender as causas da evasão e do abandono escolar?
3. As escolas adotam alguma medida para trazer de volta alunos que se evadiram ou abandonaram a escola? Essas medidas têm gerado bons resultados?
4. Os alunos participam da definição dos objetivos, do material, das situações, dos métodos e do próprio planejamento das atividades desenvolvidas na escola?
Dimensão 4. Infra Estrutura Física e Recursos Pedagógicos
Não há questões pontuais para essa dimensão

Fonte: Instrumento de Campo, 2007, p. 18, 19, 50 e 61

Observa-se, nessas questões pontuais, sua característica sistematizadora da realidade local e algum contorno de um planejamento que se almeja, em contraposição à prática que se observa em muitas redes de ensino. Aponta-se para a perspectiva de se romper com o imprevisto, especialmente no momento em que se reporta àqueles que desenvolvem o trabalho de orientadores dos planejadores como Equipe PAR do Ministério da Educação, que seriam os facilitadores da aplicação do Instrumento de Campo. Responder às questões descritas no quadro 3 não sugere reflexão para alcançar objetivos sobre os quais as perguntas foram formuladas e propostas, o que presume um método desenvolvido que, por vezes, se apresenta como um fim em si mesmo.

Nesse caso, o instrumento se confunde com o planejamento em si, como é possível ver na parte mais extensa e detalhada do Instrumento de Campo, em que as Dimensões, Áreas e Indicadores são detalhados em até quatro critérios de pontuação, o que pressupõe a apresentação de várias opções de uma certa forma de avaliar a realidade. Os critérios de pontuação estabelecidos no Instrumento de Campo manifestam os contornos de um modelo de fazer gestão educacional e continuamente demandam metas para a execução de políticas públicas setoriais detalhadas como indicadores de cada área. Para ter-se uma compreensão de como o Instrumento de Campo apresenta essas questões, seguem alguns trechos das tabelas constantes na Etapa II:

**Quadro 10 – QUADROS PARA REGISTRO DAS INFORMAÇÕES DIMENSÃO 1
GESTÃO EDUCACIONAL – SELEÇÃO DE ALGUNS ASPECTOS QUE APONTAM
PARA O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS SETORIAIS**

Dimensão 1. Gestão Educacional			
Áreas	Indicadores	Critérios de pontuação	Pontuação

1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	5. Critérios para escolha da Direção Escolar	4. Quando existem critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas; estes critérios consideram experiência educacional, mérito e desempenho; são conhecidos por todos e publicados na forma de Lei, Decreto, Portaria ou Resolução. 3. Quando existem critérios definidos para escolha da direção das escolas; estes critérios consideram experiência educacional, mérito e desempenho, mas não são de conhecimento de todos e não existe uma publicação legal. 2. Quando existem critérios para escolha da direção das escolas, mas estes não consideram experiência, educacional, mérito e desempenho; não são de conhecimento de todos e não existe uma publicação legal. 3. Quando existem critérios para escolha da direção das escolas, mas estes não consideram experiência educacional, mérito e desempenho; não são de conhecimento de todos e não existe uma publicação legal.	NSA	4	3	2	1
			Justificativa: Demanda Potencial:				

	7. Plano de Carreira para o magistério	4. Quando existe Plano de Carreira para o magistério com boa implementação; resulta ou expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, sendo de conhecimento da comunidade. O Plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com horas-aula e horas-atividade. 3. Quando o Plano de Carreira para o magistério está em fase de implementação; expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, mas não é de conhecimento da comunidade. O Plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com horas-aula e horas-atividade. 2. Quando existe Plano de Carreira com implementação eventual ou acidental; não decorre de processo intencional e direcionado por políticas previamente formuladas e/ou ações de gestores. 1. Quando não existe Plano de Carreira.	NSA	4	3	2	1
			Justificativa: Demanda Potencial:				

	9. Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar	4. Quando existe um Plano de Carreira para os profissionais de serviços e apoio escolar com boa implementação; resulta ou expressa uma diretriz clara e definida; e é de conhecimento da comunidade. O Plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória acadêmica (formação inicial e continuada). 3. Quando o Plano de Carreira para os profissionais de serviços e apoio escolar está em fase de implementação; expressa uma diretriz definida, mas não é de conhecimento da comunidade. O Plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória acadêmica (formação inicial e continuada). 2. Quando existe Plano de Carreira com implementação eventual ou acidental; não decorre de processo intencional e direcionado por políticas previamente formuladas e/ou ações de gestores. 1. Quando não existe Plano de Carreira.	NSA	4	3	2	1
			Justificativa: Demanda Potencial:				

			NSA	4	3	2	1
3. Comunicação com a Sociedade	4. Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar	4. Quando o poder público recupera e mantém, constantemente, espaços públicos de lazer, esportivos e outros, que podem ser utilizados pela comunidade escolar; e existe uma política de incentivo e apoio efetivo para utilização destes espaços. 3. Quando o poder público recupera e mantém, esporadicamente, espaços públicos de lazer, esportivos e outros, que podem ser utilizados pela comunidade escolar. Existe uma política de incentivo para esta prática, porém não implementada. 2. Quando o poder público recupera, raramente, espaços públicos de lazer, esportivos e outros, que são utilizados pela comunidade escolar. Não existe uma política de incentivo para utilização destes espaços, tampouco um plano para realizar melhorias. 1. Quando não existe recuperação e manutenção de espaços públicos de lazer, esportivos e outros, que possam ser utilizados pela comunidade escolar.	Justificativa: Demanda Potencial:				

4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar	1. Quantidade de professores suficiente	4. Quando todas as escolas da rede apresentam uma relação matrícula/professor adequada resultante de uma política da SME que visa garantir boas condições de trabalho ao professor e considera as necessidades pedagógicas das diversas faixas etárias. 3. Quando mais de 50% das escolas da rede apresentam uma relação matrícula/professor adequada resultante de uma política da SME que visa garantir boas condições de trabalho ao professor e considera as necessidades pedagógicas das diversas faixas etárias. 2. Quando menos de 50% das escolas da rede apresentam uma relação matrícula/professor adequada; esta acontece de forma acidental, pois não é resultante de uma política da SME que visa garantir boas condições de trabalho ao professor e considera as necessidades pedagógicas das diversas faixas etárias. 1. Quando todas as escolas da rede apresentam uma relação matrícula/professor inadequada, pois não consideram as condições do trabalho do professor, tampouco as necessidades pedagógicas das diversas faixas etárias.	NSA	4	3	2	1	Justificativa: Demanda Potencial:

Fonte: Elaboração Própria (Instrumento de Campo, 2007, p. 24, 27, 31 e 42)

Examinar a forma como o Instrumento de Campo propõe o registro das informações incita à reflexão sobre o processo de planificação e coordenação das políticas educacionais a

partir da assinatura do Plano de Metas: Compromisso Todos pela Educação, tendo como marco o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007. Isso se deve ao fato de que o Instrumento proposto para elaboração do Plano de Ações Articuladas trata de vários aspectos que sugerem a indução de políticas públicas alinhadas com os ordenamentos jurídicos que regulamentam a organização da educação no Brasil, sendo destacado o papel decisório e indutor do governo federal na coordenação do PAR.

Essa análise possibilita delinear a configuração de um sistema federal de governança educacional, que busca nivelar as desigualdades inter e intrarregionais que marcam o Brasil, dada a sua complexidade cultural, territorial e econômica. A pretensão de equiparação pode ser vislumbrada quando o processo de elaboração do Plano de Ações Articuladas apresenta suas áreas, com os respectivos indicadores, que estabelecem quatro possibilidades de ações que vão desde o aprimoramento da gestão satisfatória até o enfrentamento do aspecto mal avaliado em uma gestão com aspectos insatisfatórios. Desse modo, objetiva avaliar a realidade educacional a fim de estimular a descentralização por meio da participação dos governos estaduais e municipais no cumprimento das políticas sociais educacionais, já que o instrumento fixa metas ao mesmo tempo em que mede o indicador.

A proposição de ações para o nivelamento na provisão das políticas sociais educacionais é um desafio defrontado para superação dos constrangimentos de gestão através da adoção de metas que redesenham as políticas no nível local e regional. O desenho da política de gestão delineado no Instrumento de Campo evidencia um processo de descentralização coordenada que não necessariamente injeta recursos novos, antes reformula o papel do Governo Federal na provisão de bens e serviços com forte presença da regulação educacional.

O Plano de Ações Articuladas oferece condições de contribuir no aprofundamento e consolidação da capacidade de descentralização coordenada, com vistas a assegurar a governabilidade do Estado. Isso porque, no que tange ao diagnóstico situacional e tomada de decisão tática, o processo de planificação proposto colabora para administrar objetivamente o curto e médio prazos, bem como oferece subsídios para visão estratégica de longo prazo, dada a sua amplitude e a presença das tecnologias de comunicação e informação que possibilitam seu

gerenciamento por meio do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças – SIMEC¹⁵.

Sendo quatro as dimensões do PAR, o Quadro n. 4 apresenta alguns trechos da Parte II do Instrumento Diagnóstico, que trata da Dimensão Gestão Educacional, e possibilita identificar o destaque da gestão democrática institucional e comunitária a partir da formulação de leis e políticas de incentivo para escolha de diretores e envolvimento da comunidade escolar. Também merece atenção a indução de políticas de valorização docente e de profissionais de apoio escolar por meio da implementação de planos de carreira que tenham regras claras, bem como de políticas que garantam boas condições de trabalho.

A forma como o Instrumento Diagnóstico apresenta todos esses aspectos faz emergir um controle do alto, pairar uma determinação superior que, por meio da pactuação do Plano de Metas, sugere aspectos diagnósticos e propositivos que responsabilizam municípios e estados por resolver o problema de recursos humanos a partir do orçamento já previamente determinado no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, que preconiza 60% para pagamento de pessoal e 40% para manutenção e desenvolvimento do ensino. Oportunamente, verifica-se a pertinência dos temas, inclusive do ponto de vista constitucional, como é o caso do princípio da gestão democrática, pois, apesar de existir uma lacuna na formulação democrática do Plano de Desenvolvimento da Educação e do próprio Plano de Ações Articuladas, o tema aparece como uma meta a ser desenvolvida pelos entes federados na Dimensão da Gestão Educacional.

Por sua vez, o modelo de planejamento apresenta uma dinâmica ativa porque determina uma atitude frente à questão jurídico-normativa e, também, complexa, pois muitas vezes não há uma compreensão de todas as variáveis existentes na realidade cujo problema deve ser solucionado.

¹⁵ O Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação – SIMEC é um sistema que pode ser acessado de qualquer computador que esteja conectado à rede mundial de computadores (*internet*). Todas as informações do Instrumento Diagnóstico para a elaboração do PAR são lançadas no SIMEC, no qual ocorre o acompanhamento e gerenciamento das ações que, via Sistema, se consolidam como um meio de gestão compartilhada do PAR, envolvendo governos municipais e estaduais sob a coordenação do Governo Federal.

Assume relevância, na metodologia proposta, o direcionamento dado pelo Ministério da Educação através dos Critérios de Pontuação do Instrumento de Campo, para cada Indicador, sendo possível verificar uma concepção de planejamento normativo-prescritivo, com uma abordagem que estabelece quatro opções de receitas para conduzir as administrações municipais e estaduais a um bom patamar de gestão de política social educacional. Entretanto contradições marcam a característica da administração clássica e burocrática com padrão gerencial, demonstrando incoerência no modo de gestão proposto a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação com a implementação do Plano de Ações Articuladas, ao apresentar o aspecto normativo-prescritivo, unido à indicação de um modo de proceder participativo, reconhecendo a não linearidade do sistema educacional.

A gestão dos sistemas educacionais municipais e estaduais no Brasil e de um sistema nacional de educação pressupõe modelos capazes de dar conta da complexidade que envolve a governança em tamanho, espectro e dimensões. Nesse sentido, a dinamicidade do Plano de Ações Articuladas, que leva em consideração as relações entre o núcleo de gestão das secretarias municipais e/ou de estado de educação e o núcleo de gestão da equipe PAR, perfaz todo o processo de planejamento, transcendendo de alguma forma os modelos tradicionais, já que não separa os elementos diagnósticos das funções de planejamento, oportunizando ao núcleo gestor realizar conjuntamente o recolhimento dos dados e a tomada de decisão.

A adoção de concepções distintas em uma racionalidade administrativo-pedagógica manifesta a mestiçagem de lógicas diferentes que resultam em um caráter ambíguo, plural e misto que Barroso (2006, p. 55) conceitua como “*hibridismo*”, referindo-se à contradição entre modelos e práticas já identificados na gestão pública em vários países por meio de iniciativas que colocam em cheque as concepções binárias predominantes no século XIX. A referência de João Barroso ao relativismo possibilita pontuar as características de planificação do PAR, que se deslocam dos modelos bipolares. Dessa forma, o Plano de Ações Articuladas é, ao mesmo tempo, marcado por uma referência burocrática e também gerencial, incentiva o desenvolvimento de políticas democratizantes, mas é conduzido de maneira conservadora, uma vez que nem mesmo as concepções que sustentam a política pública são anunciadas.

Por vezes, a análise em questão levanta pontos que impossibilitam afirmar que o processo de planificação desenvolvido a partir do PAR melhora a Dimensão da Gestão Educacional. Contudo ressalta-se a sua importância no quadro de evolução dos processos de coordenação e administração das políticas sociais educacionais, a partir da evidência de uma sintonia do planeamento advindo do PAR, como política pública, com uma tendência presente no seu sentido e conteúdo, que anuncia o reposicionamento governamental relacionado com a recomposição do papel do Estado.

**Quadro 11 – QUADROS PARA REGISTRO DAS INFORMAÇÕES DIMENSÃO 2 –
FORMAÇÃO DE PROFESSORES E DE PROFISSIONAIS DE SERVIÇOS E APOIO
ESCOLAR – SELEÇÃO DE ALGUNS ASPECTOS QUE APONTAM PARA O
PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS SETORIAIS**

Dimensão 2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar			
Áreas	Indicadores	Critérios de pontuação	Pontuação

2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica	1. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil	4. Quando existem políticas com boa implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas). 3. Quando existem políticas em fase de implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas). 2. Quando existem políticas sem implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas). 1. Quando não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas).	NSA	4	3	2	1
			Justificativa: Demanda Potencial:				

	2. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares, nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental	4. Quando existem políticas com boa implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental, visando a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares. 3. Quando existem políticas em fase de implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental visando a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares. 2. Quando existem políticas sem implementação, ou com implementação acidental, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental; estas não visam integralmente a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares. 1. Quando não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental visando a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares.	NSA	4	3	2	1
--	--	---	-----	---	---	---	---

			Justificativa:				
			Demanda Potencial:				
	3. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares, nos anos/séries finais do Ensino Fundamental	4. Quando existem políticas com boa implementação e adesão, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, visando a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares. 3. Quando existem políticas em fase de implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, visando a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares. 2. Quando existem políticas sem implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, mas estas não visam integralmente a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares. 1. Quando não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, visando a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares.	NSA	4	3	2	1

			Justificativa:				
			Demanda Potencial:				
4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03	1. Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, visando o cumprimento da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003	4. Quando existem políticas com boa implementação e adesão, voltadas para a formação inicial e continuada dos professores visando o cumprimento da Lei 10.639/03. 3. Quando existem políticas em fase de implementação, voltadas para a formação inicial e continuada dos professores visando o cumprimento da Lei 10.639/03. 2. Quando existem políticas sem implementação, voltadas para a formação inicial e continuada dos professores visando o cumprimento da Lei 10.639/03. 1. Quando não existem políticas voltadas para a formação inicial e continuada dos professores visando o cumprimento da Lei 10.639/03.	NSA	4	3	2	1
			Justificativa:				
			Demanda Potencial:				

5. Formação de Profissionais da Educação (funcionários)	1. Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos	4. Quando todos os profissionais de serviço e apoio escolar de todas as escolas da rede participam ou participaram de um ou mais programas de qualificação, voltados para gestão escolar. 3. Quando 50% ou mais das escolas da rede possuem pelo menos 1 profissional de serviço e apoio escolar que participa ou participou de programas de qualificação, voltados para gestão escolar. 2. Quando menos de 50% das escolas da rede possuem pelo menos 1 profissional de serviço e apoio escolar que participa ou participou de programas de qualificação, voltados para gestão escolar. 1. Quando menos de 10% das escolas da rede possuem pelo menos 1 profissional de serviço e apoio escolar que participa ou participou de programas de qualificação, voltados para gestão escolar.	NSA	4	3	2	1
			Justificativa: Demanda Potencial:				

Fonte: Elaboração Própria (Instrumento de Campo, 2007, p. 54, 55, 57 e 58)

O Quadro 5, que apresenta itens sobre a Dimensão 2, representa como a regulação é desenvolvida através dos exemplos pinçados referentes à “*Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar*”, cuja referência legal determina a implementação de políticas de formação docente e de profissionais da educação, evidenciando o alcance do marco instituído pela Constituição Federal, pela Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e legislação complementar. As áreas e os indicadores

apresentados no Quadro 5 revelam a recorrência das questões que abrangem a formação dos profissionais da educação, em todos os níveis e modalidades, e sua importância para a melhoria da qualidade da educação. O aspecto da formação continuada relacionado com a melhoria da qualidade da leitura, escrita, matemática e demais aspectos curriculares está presente, mas se destacam aqueles previstos em lei específica, como a Lei 10.639/2003, que torna obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira em todas as escolas brasileiras, públicas e particulares, do ensino fundamental até o ensino médio. Além disso, essa lei inclui o Dia da Consciência Negra no calendário escolar.

De fato, a formação de professores e profissionais da educação é uma premissa quando se discute melhoria da qualidade da educação e o alcance de metas educacionais baseadas em índices internacionais. Os itens analisados apresentam-se como diagnósticos propositivos que possuem enfoque astucioso no Plano de Ações Articuladas, o que justifica o fato de haver uma Dimensão específica para o tema. A formação de professores, em todos os níveis e etapas, é concebida como vinculada à melhoria da qualidade da aprendizagem, demandando o desenvolvimento de ações de formação continuada planejada como política pública, dada a sua importância para o aperfeiçoamento e correção de falhas. Desse modo, seria possível a melhoria dos resultados, tendo o IDEB como referencial, o que deve ser perseguido por meio do cumprimento das metas estabelecidas no Termo de Compromisso: Todos Pela Educação. Em todas as Dimensões propostas pelo Instrumento Diagnóstico do PAR, verifica-se um conjunto de providências a serem tomadas e a proposição de indicadores para aferir resultados durante a efetivação do processo de descentralização coordenada, como um vetor de regulação do Estado sobre os entes federados pactuados no Plano de Metas.

**Quadro 12 – QUADROS PARA REGISTRO DAS INFORMAÇÕES DIMENSÃO 3
PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E AVALIAÇÃO – SELEÇÃO DE ALGUNS ASPECTOS
QUE APONTAM PARA O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS
SETORIAIS**

Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação			
Áreas	Indicadores	Critérios de pontuação	Pontuação

1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas	4. Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno	4. Quando existem, em todas as escolas da rede, programas que incentivam a leitura em todas as etapas de ensino, para o professor e o aluno. 3. Quando existem, em 50% ou mais das escolas da rede, programas que incentivam a leitura em uma ou duas etapas de ensino, para o professor e o aluno. 2. Quando existem, em menos de 50% das escolas da rede, programas de incentivo à leitura em apenas uma etapa de ensino, para o professor e o aluno. 1. Quando não existem programas especiais de estímulo à leitura.	NSA	4	3	2	1
			Justificativa: Demanda Potencial:				
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem	4. Política específica de correção de fluxo	4. Quando existem políticas específicas e implementadas para a correção de fluxo (repetência e evasão), que oferecem condições para superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir as distorções idade-série.	NSA	4	3	2	1

		3. Quando existem políticas específicas, em parte implementadas, para a correção de fluxo (repetência e evasão); estas não contemplam integralmente condições para superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir as distorções idade-série. 2. Quando existem políticas específicas para a correção de fluxo, mas estas não são integradas (só para repetência ou só para evasão); não foram implementadas e não oferecem condições para superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir as distorções idade-série. 1. Quando não existem políticas definidas para correção de fluxo.	Justificativa: Demanda Potencial:
--	--	--	---

Fonte: Elaboração Própria (Instrumento de Campo, 2007, p.65 e 71)

A circunstância de descentralização coordenada, presente na elaboração do PAR, desloca-se ora no sentido da centralização, ora no da descentralização, contudo a oscilação possui como espectro bem definido as dimensões, áreas e indicadores estabelecidos para planificação a partir das metas assumidas no Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Conforme se constata nas políticas de incentivo à leitura para docentes e discentes no Quadro 6, que trata da Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação, há uma descentralização no fazer política pública vinculada com o protagonismo do MEC na indicação dos objetivos a serem focados como estratégia de planejamento.

Essa descentralização sugere o cumprimento de metas nacionais, com tratamentos específicos, de acordo com a realidade a ser enfrentada, como é possível verificar na área Avaliação da Aprendizagem dos Alunos e Tempo para Assistência Individual/Coletiva aos Alunos que Apresentam Dificuldade de Aprendizagem, onde é avaliada e, ao mesmo tempo,

proposta a implementação de política específica de correção de fluxo para o enfrentamento da aprovação automática e repetência excessiva.

A descentralização coordenada, da forma como é conduzida por meio da elaboração pactuada do Plano de Ações Articuladas, possui condição prognóstica pelo seu caráter propositivo. Disso decorre a compreensão de que fazer a descentralização coordenada não é um ponto de partida, mas um processo, ou seja, é a implementação de planificação cujos eixos estruturantes são o diagnóstico e a pontuação de indicadores previamente estabelecidos, que, para cumprir sua função coordenada, carecem passar por ininterruptas avaliações, monitoramento e revisão, o que define a ocorrência de um processo.

O processo de descentralização promovido por meio do PAR apresenta-se como uma inovação institucional do Ministério da Educação, na medida em que sinaliza para uma forma de organização da gestão educacional em âmbito nacional, que passa pela pactuação em torno das metas estabelecidas pelo Governo Federal como estratégicas para colocar o Brasil no patamar de países desenvolvidos, tendo como marco referencial o IDEB. A responsabilização ou *accountability*, conforme conceito dado no documento oficial do MEC que apresenta o Plano de Desenvolvimento da Educação, sustenta o papel regulador assumido pela União, que aponta horizontes no Plano de Metas a serem alcançados com distribuição de responsabilidades aos Entes Federados.

Dessa forma, a *accountability* se estabelece a partir da União como instância reguladora, que atribui aos demais Entes a obrigação de prestar contas, dar satisfação sobre determinado fato, o por quê, onde, como, quando, quem fez o que estava ou não determinado, como meta no enfoque da responsabilização. Considera-se aqui a implementação de política guiada pelo nível macro como uma forma de microrregulação no nível local para manter a governança necessária à regulação nacional. Tendo em vista a padronização do planejamento através do PAR, a *accountability* encontra bases para práticas avaliativas de gestão e fortalecimento do IDEB como indicador de qualidade.

O planejamento, nesse âmbito, não problematiza a sua própria concepção, o que daria evidência às tensões próprias das relações entre a União e as instâncias subnacionais no

regime de colaboração. A persuasão para a adesão ao Plano de Metas e elaboração do PAR foi realizada sob o lema do compromisso do Estado pela qualidade da educação, o que demonstrou grande influência da União ao dar a direção, o rumo, em torno de enunciados estratégicos, oferecendo alto potencial de barganha para a indução de horizontes a serem perseguidos pelos estados e municípios, em permuta por apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação através da suplementação de recursos voluntários do Orçamento Geral da União – OGU.

Anunciada pelo MEC, a visão sistêmica (MEC, 2008, p. 27) busca o desenvolvimento do território como basilar para o melhoramento socioeconômico do país, o que articula a centralidade da *accountability* na gestão do planejamento em vários níveis, vinculada com o planejamento econômico e desenvolvimentista empreendido no PAR e, concomitantemente, no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Assim, a visão sistêmica encontra-se alinhada com o processo de descentralização coordenada no sentido de fomentar a gestão estratégica de recursos para fins de sustentação ao projeto nacional de desenvolvimento.

O PAR, como política de planejamento desenvolvida em todo o território nacional, corrobora a gestão da assistência técnica e orçamentária da União junto aos estados e municípios, buscando romper com a visão fragmentada e fortalecer a visão sistêmica. A perspectiva apontada pelo PAR pode oportunizar a harmonia de políticas e ações que desencadeiem o avanço educacional em todos os níveis, vinculadas com políticas macroeconômicas voltadas, entre outros aspectos, para o desenvolvimento do todo social. Essas interações entre política econômica e política social se apresentam sobremaneira estratégicas, já que conciliam aspectos que impactam, tanto no desenvolvimento econômico, quanto na qualidade de vida da população. Nesse sentido, a educação apresenta-se como eixo estruturante na medida em que favorece o desenvolvimento do indivíduo e retroalimenta o próprio sistema econômico.

**Quadro 13 – QUADROS PARA REGISTRO DAS INFORMAÇÕES DIMENSÃO 4
INFRAESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS – SELEÇÃO DE
ALGUNS ASPECTOS QUE APONTAM PARA O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS
EDUCACIONAIS SETORIAIS**

Dimensão 4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
--

Áreas	Indicadores	Critérios de pontuação	Pontuação				
			NSA	4	3	2	1
1. Instalações físicas gerais e equipamentos	7. Adequação, manutenção e conservação das instalações e equipamentos	4. Quando as instalações e equipamentos das escolas são adequados ao fim a que se destinam e estão em bom estado de conservação, refletindo uma política da SME para manutenção e conservação.					
		3. Quando 50% ou mais das instalações e equipamentos das escolas são adequados ao fim a que se destinam e estão em bom estado de conservação. 2. Quando menos de 50% das instalações e equipamentos das escolas são adequados ao fim a que se destinam e estão em bom estado de conservação. 1. Quando as instalações e equipamentos não são adequados ao fim a que se destinam e estão em péssimo estado de conservação; não existem políticas da SME que visem à manutenção e conservação.	Justificativa: Demanda Potencial:				

			NSA	4	3	2	1
2. Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública	4. Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais	4. Quando os recursos pedagógicos existentes consideram a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais. A existência e utilização destes recursos refletem uma política da SME para valorização da diversidade no espaço escolar.					
		3. Quando os recursos pedagógicos existentes consideram, em parte, a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais. A existência e utilização destes recursos não refletem, necessariamente, uma política da SME para a valorização da diversidade no espaço escolar.					
		2. Quando os recursos pedagógicos existentes consideram, em parte, a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais, mas raramente são utilizados. Estes recursos não refletem uma política da SME para a valorização da diversidade no espaço escolar.	Justificativa: Demanda Potencial:				
		1. Quando os recursos pedagógicos existentes não consideram a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais.					

Fonte: Elaboração Própria (Instrumento de Campo, 2007, p.77 e 82)

De acordo com o Quadro 7, que trata da Dimensão 4 na temática Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos, identifica-se a indução de políticas locais de manutenção à rede de ensino, tanto no que se refere a bens móveis como imóveis. O comprometimento gerado com essa área e indicador impacta notavelmente na responsabilidade assumida pela União no que tange à suplementação dos recursos, originários do FUNDEB, para manutenção de desenvolvimento do ensino. Porém aborda a manutenção, conservação e adequação de instalações e equipamentos, sendo a adequação uma diligência que vai além do cuidado com o patrimônio, tendo uma conotação de política local transversal a ser alinhada com políticas nacionais de inclusão.

Isso evidencia a transversalidade do indicador como meta a ser desenvolvida ou aprimorada, como é possível verificar em outra área apresentada no Quadro 7, que provoca a utilização ou aperfeiçoamento de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais por meio de uma política municipal de valorização da diversidade no espaço escolar.

A partir dos aspectos pinçados nos quadros 4, 5, 6 e 7, considerando as 4 dimensões do Plano de Ações Articuladas, é possível identificar alguns exemplos de como a formulação do Instrumento de Campo apresentou pesos e medidas de uma política educacional pactuada a partir da assinatura do Plano de Metas: Compromisso Todos Pela Educação. Esses trechos, retirados do documento e preservados em sua redação original, demonstram as nuances da sistemática de planejamento em quatro grupos, *a priori* estabelecidos, em busca de uma forma de gestão que seja o fio condutor da meta de melhoria da qualidade da educação brasileira.

O Instrumento de Campo do Plano de Ações Articuladas foi moldado para desenhar um planejamento a partir da pesquisa diagnóstica sobre a realidade local. A modelagem das suas áreas, indicadores, critérios de pontuação e pontuação possibilitam estimar a realidade, classificar a situação e estabelecer a meta ou demanda potencial oportunamente justificada. O alvo de cada indicador apresenta-se prontamente redigido no item critérios de pontuação, o que pressupõe que a pontuação adversa do indicador aponta para a ação corretiva objetivando melhorar a performance do indicador. Evitar o imprevisto aparece no documento Instrumento de Campo de forma simples e objetiva, uma vez que ficam reveladas as políticas sociais

educacionais prioritárias para a pauta do dia e os direcionamentos a serem dados para desenvolvimento dos indicadores.

A pré-definição e priorização de objetivos claros e o desenvolvimento de um planejamento sistêmico para todos os municípios brasileiros é uma racionalidade que se justifica pela complexidade e disparidade de gestão da educação brasileira, levando em consideração que há mais objetivos do que meios para atingi-los. Contudo, todos os aspectos tratados no Instrumento de Campo podem ser considerados prioritários, ou por questões de emergência, ou por restrições legais preestabelecidas, ou porque, se forem atingidos, ajudam a cumprir os demais.

Nos quadros apresentados, vê-se a indução de implementação e formulação de políticas sociais educacionais delineada em nome da melhoria da qualidade da educação. Assim, identifica-se uma ação coordenada de planificação educacional em nível nacional, que possui predominância de políticas elaboradas e gerenciadas pela União, mas que, para se efetivarem nos sistemas, carecem de adesão voluntária na perspectiva do regime de colaboração do Estado democrático de direito. Um desejável padrão administrativo, que leva a responsabilizar os governos quando descentraliza a gestão educacional em busca da melhoria da coordenação do Estado sobre o sistema educacional brasileiro através da regulação em vários níveis.

Finalmente, a última parte do instrumento sugere organizar as informações coletadas em dois momentos, o primeiro em um quadro síntese e o segundo com a pontuação síntese geral por dimensão. Essas informações são essenciais para o preenchimento dos campos na base de dados do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação disponível na Internet. De acordo com o que preconiza o Ministério da Educação, o SIMEC deve ser alimentado com todas as informações do Instrumento Diagnóstico para, posteriormente, ser aprovado pela Equipe Técnica do PAR no MEC e disponibilizado no formato de extrato, onde resumidamente aparecem todos os compromissos assumidos pelo município, ou seja, o plano a ser executado e monitorado.

Quadro 14 – QUADROS PARA REGISTRO DA SÍNTESE DA PONTUAÇÃO GERADA PARA CADA DIMENSÃO, ÁREA E INDICADORES ISOLADOS

Síntese dos conceitos gerados por dimensão e respectivos indicadores					
Dimensão	Área	Indicador	Pontuação	Justificativa	Demanda Potencial

Fonte: Instrumento de Campo, 2007, p. 86

O Quadro 8 é um direcionamento para a sistematização dos indicadores com o objetivo de aferir a pontuação de cada dimensão e área individualmente. Esse quadro foi copiado do Instrumento de Campo na íntegra, sendo suprimidas apenas as linhas que estavam relacionadas aos 52 indicadores. Em correspondência aos critérios de pontuação utilizados na parte 2 do Instrumento de Campo, há uma coluna denominada pontuação para realização da média por área e por dimensão.

Quadro 15 – QUADROS PARA REGISTRO DA SÍNTESE DA PONTUAÇÃO GERADA POR DIMENSÃO

Total da pontuação gerada por dimensão					
Dimensão	Pontuação				
	NSA	4	3	2	1
1. Gestão Educacional					
2. Formação de Professores e dos Profissionais de serviço e apoio escolar					
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação					
4. Infra-estrutura física e Recursos Pedagógicos					
TOTAL					

Fonte: Instrumento de Campo, 2007, p. 88

O registro da síntese geral, compreendendo as 4 dimensões, é proposto conforme o quadro 15, cujo resultado deve ser marcado de acordo com a somatória das pontuações recebidas pelos indicadores em cada dimensão de modo individual. Conforme já foi mencionado, o critério que resulta em uma pontuação está diretamente ligado a uma meta que foi objetivamente comunicada: a pontuação 4 apresenta uma situação positiva, que não necessita de metas imediatas; a pontuação 3 aponta uma situação satisfatória, devendo o município melhorar o desempenho do indicador; a pontuação 2 retrata uma situação insuficiente e a pontuação 1

evidencia uma situação crítica, ambas com metas imediatas, cuja execução pode contar com apoio técnico ou financeiro do MEC. Há uma possibilidade da pontuação Não se Aplica – NSA – para representar os indicadores em que não há possibilidade de registro, ou pela falta de informação, ou pelo entendimento conjunto de que a descrição dos critérios do indicador não reflete a realidade local.

Pela dimensão e abrangência do Plano de Ações Articuladas, é possível identificar os contornos de um sistema de planejamento, monitoramento e avaliação da educação brasileira, cuja exequibilidade de implantação está fundamentada na padronização dos objetivos futuros a nortear a gestão dos estados e municípios a partir da definição de uma direção única a ser seguida pelos entes federados através da implementação de políticas apontadas no Instrumento de Campo e pactuadas através da assinatura do Plano de Metas: Compromisso Todos Pela Educação. Esse processo de controle possibilita ao gestor central não perder de vista a ação estratégica e, por meio de revisões dos resultados parciais obtidos, promover a definição de novas ações e o acompanhamento e desenvolvimento de outras.

De maneira simples e objetiva, os Quadros 8 e 9 oferecem um retrato que fomenta a tomada de decisão e planificação em diversos níveis em sua extensão técnica e política, com vistas a alinhar horizontes no âmbito dos sistemas e redes de ensino dos 26 estados, do Distrito Federal e dos 5.563 municípios. Assim, torna-se um instrumento útil para análise lógica preliminar da equação básica do PAR, com destaque para a ênfase no resultado diagnóstico e alvos estabelecidos a partir dos compromissos assumidos.

Todavia, na ausência de documentos complementares para elucidar e fundamentar o Plano de Ações Articuladas, o Instrumento de Campo assume significativa abrangência na implementação da política em questão e, entre seus aspectos, é importante realçar a proposição de indicadores e critérios de pontuação dos indicadores, já que essa sistemática sugere objetivamente as metas do planejamento, o que pode gerar, na planificação, iminente risco, ao impedir os técnicos e equipe local de pensar no que fazem, aumentando a possibilidade de imprevisto e insucesso. Disso decore que a visão sistêmica, um dos pilares do Plano de Ações Articuladas, apresenta-se como uma visão sistêmica da educação que privilegia a esfera da União, limitada ao escopo definido pelo Plano de Metas e no próprio Instrumento de Campo.

Sem uma compreensão das concepções e modelos de planejamento a ser desenvolvido, a visão sistêmica torna-se uma prática difícil para os entes federados que pactuam o Plano de Ações Articuladas, e a participação, como princípio norteador do Plano de Desenvolvimento da Educação, enquanto tal será mais um meio para geração de consenso em torno do PDE como coadjuvante do novo modelo de desenvolvimento.

O hibridismo, por sua vez, como categoria aqui proposta, é a marca que permite adjetivar o jeito de fazer o planejamento por meio do Plano de Ações Articuladas, porque, ao mesmo tempo em que a política oferece direção e descentraliza para os entes uma série de metas e ações, ela assume a direção e reforça sua presença e controle, compelindo, através da indução da tomada de decisão, esses entes à realização do trabalho, dessa forma configurando uma dimensão nacional de regulação do sistema educativo no Brasil.

Por sua vez, a descentralização coordenada, compreendida em um contexto em que a coordenação das políticas educacionais pelo Estado não se apresenta como algo linear, faz todo sentido e se justifica pela sua correspondência ao modelo que ultrapassa os limites de apenas uma perspectiva ou concepção única. Assim, a mistura de elementos antagônicos entre duas noções, contrárias ou favoráveis em sua hibridez, evidencia a associação de aparentes paradoxos, pelos quais um modo gerencial de planejamento torna-se oportunamente vinculado a uma maneira burocrática de administrar. Ou seja, a concepção evidenciada através das orientações do Instrumento de Campo possibilita afirmar a associação de marcas conceituais ambíguas, cujo sentido permite interpretações diferentes sobre as concepções que fundamentam a ação do Estado. Portanto, o planejamento educacional marcado pelo modelo gerencial, eficientista, buscou, em oposição à burocracia, implementar a reforma do Estado iniciada a partir de 1995, a qual não sofreu rupturas no período de 2003 a 2010. Todavia, esse planejamento continua se valendo de várias práticas burocráticas para atingir seus objetivos de gestão estatal, em um processo de mesclas que expressam arquétipos outrora dominantes, bem como outros emergentes.

Conforme os níveis de regulação diferentes, mas complementares, propostos por Barroso (2006, p. 44), em nível de regulação nacional, a racionalidade que formulou o PAR mostra-se independente daqueles que possuem a tarefa de executá-lo, dentro de padrões e normas

previamente estabelecidos e determinados de forma centralizada. Ao mesmo tempo, em nível de microrregulação local, a elaboração do plano é participativa, não no sentido de pensá-lo ou construí-lo coletivamente, mas na perspectiva de envolvimento e comprometimento dos diversos segmentos na execução das metas pré-estabelecidas.

Desse modo, superar um modelo de gestão das políticas públicas é, de fato, algo que vai além de definir um novo padrão de planejamento, na medida em que implica aspectos de diferentes ordens, por exemplo, em âmbito cultural, social, econômico e científico. A hibridez se fez presente em todas as épocas, e a intensidade de sua expressão no padrão de Estado do primeiro decênio do século XXI pode ser também atribuída à conjuntura planetária, dinâmica, influenciada pelas exigências do desenvolvimento científico e tecnológico, que relativiza os referenciais dos modos de pensar e deixa as concepções menos puras. Esse entendimento apresenta motivos que possibilitam conformar ao contexto a conjuntura de formulação do Plano de Ações Articuladas, cujos preceitos, baseados na década de 1990, com forte presença do Estado Gerencial, convivem em gradação com as nuances de um Estado novo desenvolvimentista, que reforça sua presença e controle em um novo modo de regulação estatal. Logo, ao analisar o Instrumento de Campo que orienta a elaboração do Plano de Ações Articuladas, identifica-se que o fazer planejamento, no cenário do projeto desenvolvimentista em curso, se estabelece em uma situação conjuntural de maior presença do Estado, de descentralização e de regulação das políticas sociais educacionais.

Eis, pois, elementos centrais para a compreensão do Plano de Ações Articuladas no contexto das políticas educacionais no período de 2003 a 2010.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do desenvolvimento deste estudo, privilegiamos a análise de dois aspectos referentes ao planejamento educacional entre 2003 e 2010, ou seja, nos dois mandatos do presidente Lula. Inicialmente, buscamos resgatar os compromissos de gestão da coligação Lula Presidente e as experiências mais estratégicas de coordenação de políticas sociais, com ênfase para os seus vínculos com a política econômica implementada a partir de 2003, tendo como ápice o desenvolvimento do Programa de Aceleração do Crescimento. Posteriormente, no âmbito das políticas sociais educacionais, verificamos um movimento de reforma educacional ainda no primeiro mandato do Governo Lula, com intervenções mais direcionadas à Educação Superior e, a partir de 2007, delimitamos um marco para o planejamento educacional através do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e implementação do Plano de Ações Articuladas – PAR.

O percurso da pesquisa possibilitou examinar os significados e contornos que o planejamento assumiu no contexto das políticas educacionais implementadas pelo governo federal no período de 2007 a 2010, a partir da análise das diretrizes que orientaram a elaboração do Plano de Ações Articuladas. Atingir o objetivo geral desta pesquisa foi instigante e requereu um esforço de análise sobre o processo de recomposição do papel do Estado, sobre o qual não foram encontradas, nos documentos oficiais, concepções enunciadas claramente. Essa

circunstância, entretanto, levou ao enriquecimento do trabalho, visto ter demandado grande empenho na interpretação empreendida no âmbito da pesquisa documental.

Ao situar o contexto social, político e econômico em que se inseriram as políticas educacionais no período de 2003 a 2010, realizamos um retrospecto cuja introdução ocorreu através da minuciosa análise do Programa de Governo da coligação “Lula Presidente”. Esse mergulho evidenciou a opção programática do Governo Lula para uma não ruptura com as bases que fundamentam as relações sociais, políticas e econômicas na sociedade brasileira no contexto capitalista, o que foi evidenciado por meio da relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social como caminho para o crescimento econômico, emprego e distribuição de renda. Esses aspectos estiveram vinculados com o estímulo a um modelo de desenvolvimento comprometido com os setores historicamente marginalizados e com a desprivatização do Estado, portanto alternativo à perspectiva neoliberal hegemônica no contexto brasileiro até o início do século XXI. O comprometimento se estendeu, também, à manutenção da ordem econômica capitalista, como ficou evidente a partir da apresentação de fatores-chave que fariam oposição ao que foi denominado como velho desenvolvimentismo. Essa dupla perspectiva de compromissos possibilitou reposicionar o Estado numa visão estratégica de longo prazo, articulando e coordenando investimentos públicos e privados para o desenvolvimento sustentado no novo modelo.

As diretrizes do Programa de Governo da Coligação Lula Presidente ofereceram pressupostos notáveis para uma análise do Estado e seu papel no Governo Lula, tendo como um dos principais referenciais a palavra empenhada em um conjunto de esforços presente em sua programática, o que levaria o Brasil a um novo modelo de desenvolvimento. A análise empreendida sobre o primeiro mandato do Governo Lula e o planejamento cumprido destaca como marco institucional um esforço em formular e gerar consenso em torno da importância do estabelecimento de um novo modelo de desenvolvimento com maior presença do Estado, pelo qual fosse implementado um planejamento macroeconômico e também definidas as políticas intersetoriais e redistributivas para viabilização da estratégia política definida.

Para tanto, foi necessário um esforço em torno da geração de consensos que se fizeram, inicialmente, sob o lema do planejamento participativo, através do estabelecimento do

Fórum de Participação Popular para debate do Plano Plurianual 2004-2007, da realização de um grande número de conferências setoriais e conselhos de participação e da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Esses espaços se constituíram em importantes canais para debates e formulação de políticas públicas, principalmente no âmbito de políticas sociais, em que a gestão do Estado desenvolveu-se num caráter ritualístico, direcionada a temas setoriais, sem uma articulação mais efetiva entre a temática do desenvolvimento econômico e a do desenvolvimento social.

Nesse sentido, a definição dos rumos para a sustentabilidade do desenvolvimento econômico e social deu-se em um ambiente de correlação de forças que oportunizou a ocorrência do planejamento participativo, marcado por contradições, ora como política emancipatória, ora como política conservadora do *status quo*. Assim, a participação no âmbito de órgãos governamentais e em instituições não governamentais, movimentos sociais e sindicatos, há muito reivindicada, foi, no Governo Lula, incentivada e promovida pelo Estado por meio das diversas conferências temáticas locais, regionais e nacionais, bem como através dos órgãos colegiados e conselhos instituídos.

Contudo, foi no espaço do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social que o planejamento participativo do Governo Lula foi pensado, sistematizado e anunciado como substancial para o planejamento assentado no almejado novo modelo de desenvolvimento. Até então, o Plano Plurianual 2004-2007, como instrumento de planificação governamental, estava sendo utilizado de forma tática operacional, mas ocorreu uma guinada na gestão governamental a partir da definição de diretrizes que apontavam para a retomada do desenvolvimento. Essa guinada teve como referencial um novo modelo formado em consonância com os interesses empresariais, o que oportunizou equilibrar as contradições próprias de uma sociedade de economia capitalista, visando a garantir o desenvolvimento econômico com a diminuição da exclusão social.

O planejamento alinhado no novo modelo de desenvolvimento foi expresso por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujas características oferecem condições necessárias à compreensão da área de atuação do Estado brasileiro no século XXI. Em boa medida, se configura um Novo Estado Providência, para além da sustentação da demanda ou da

capacidade de comprar bens e serviços no mercado com salários provenientes do pleno emprego. A agenda de Estado foi desencadeada em uma conjuntura de pressões sociais, oriundas de vários setores, o que fez estender suas diretrizes em uma série de regulações indispensáveis para garantir a ampliação de direitos a setores historicamente marginalizados e assegurar a ordem da economia capitalista por meio de políticas anticíclicas.

A visão estratégica de longo prazo foi assumida no planejamento governamental com uma postura mais propositiva, influenciadora da iniciativa privada, por meio de um conjunto de intervenções que configuraram forte investimento em infraestrutura, visando a oferecer condições de desenvolvimento econômico sustentável ao país como um todo. O planejamento, nesse caso, buscou um distanciamento da ortodoxia econômica convencional, de vertente neoliberal, devido à crise que se alastrou em dimensões planetárias, e investiu em um projeto que sinalizava para o fortalecimento do Estado Nação e do mercado interno simultaneamente. Os estudos realizados nesta pesquisa demonstraram que as formulações mais próximas do papel do Estado na atualidade se configuram como o novo-desenvolvimentismo, contudo não foi encontrada uma teorização mais avançada sobre o tema dentro do Governo Lula. O movimento de discussão de um novo-desenvolvimentismo apresentou-se como terceira via, que buscou sofisticar estratégias para além do neoliberalismo, já em decadência nas economias avançadas, através do desenvolvimento de políticas intersetoriais, com fortalecimento da economia brasileira a curto e médio prazos e aumento da competitividade internacional a longo prazo. Desse modo, se aponta para um desenvolvimento balanceado do social e do econômico, no qual a linha do jogo capitalista de desenvolvimento é dada pelo Estado.

As políticas públicas ocorridas nesse período tiveram maior impacto por meio das chamadas políticas sociais redistributivas, educacionais e de infraestrutura urbana, valendo-se de um conjunto de programas para transformar o clientelismo, outrora vigente, em uma expectativa mais sistemática de garantia de serviços sociais básicos. Foi implementada uma agenda de Estado que evidenciou a concepção de Estado aproximada das teses novo-desenvolvimentistas: mais estratégico, com a retomada organizativa e programática do projeto nacional de desenvolvimento, efetivamente mais presente com a valorização do estatal, regulador do público e indutor do privado.

Dessa forma, o predomínio da economia globalizada e o receituário da ortodoxia neoliberal no Brasil perderam força devido ao fortalecimento e reafirmação do Estado Nacional, que passava a definir ele próprio a estratégia nacional de desenvolvimento. Contudo, alguns dos novos princípios anunciados como parte essencial do novo modelo de desenvolvimento, na verdade, se constituem em uma continuidade na Reforma Gerencial do Estado. Ainda que se reconheça um redirecionamento na condução das políticas econômicas e sociais, no que tange à organização e funcionamento do Estado, este continuou orientado, em vários aspectos, pela perspectiva do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, capitaneado por Bresser Pereira nos anos de 1990, que afirmava que *“dada a crise do Estado e o irrealismo da proposta neoliberal do Estado mínimo, é necessário reconstruir o Estado, de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais”* (1995, p. 44).

Quanto ao projeto societal e ao papel do Estado no primeiro decênio do século XXI, é possível afirmar que ocorreu uma recomposição do poder do Estado Nacional, por meio da recuperação do seu poder através do fortalecimento de sua capacidade regulatória nos níveis ideológico, político e socioeconômico, num movimento lento e complexo de atenuação da autonomia econômica do mercado.

Por sua vez, a despeito da crescente internacionalização do capital, no caso brasileiro o fortalecimento do Estado Nacional e a imposição de fronteira econômica por meio do fortalecimento do mercado interno se mostraram atitudes astuciosas frente ao contexto de decadência do planejamento para o *Bem Estar Mundial* e a crise econômica no ideário do mundo sem fronteiras. Essa conjuntura oportunizou um conjunto de medidas socioeconômicas, políticas e ideológicas de caráter desenvolvimentista, denominado pelos setores acadêmico, empresarial e político como novo-desenvolvimentismo. Por certo, com a fragilização das pressões do capital imperialista das economias centrais sobre os Estados Nacionais periféricos, houve uma janela de oportunidade para o desenvolvimento da economia nacional e fortalecimento do território, por meio de estímulo ao mercado interno e políticas anticíclicas preventivas, visando a uma gestão estratégica e sustentável da ordem econômica, o que reafirmaria a capacidade soberana do Estado de definir seus rumos e gerir o seu território.

Em uma conjuntura de nacionalização dos regimes de formulação de políticas públicas, o Estado organizou a sociedade civil, na medida em que assumiu a coordenação do seu processo participativo na formulação de políticas públicas e controle social sobre ele próprio. Desse modo, se procurou garantir que a articulação entre o Estado e a sociedade civil conduzisse para a manutenção do *status quo*, distanciando-se daquelas perspectivas que apontassem para um processo de diferenciação entre o povo e o Estado, situação que questionaria ou colocaria em crise a própria soberania do Estado. Com efeito, o processo de rearticulação do econômico com o político propiciado durante o primeiro decênio do século XXI valeu-se da manutenção da coesão social como forma de minimizar a fragmentação social e harmonizar o desenvolvimento socioeconômico nacional.

De outra parte, a materialidade do Estado Nacional novo-desenvolvimentista manteve parte de suas funções delineadas conforme estabelecido na reforma gerencial do aparelho do Estado, contudo apresentou modos de proceder dessemelhantes ao assumir o papel organizador da correlação de forças a favor do mercado no e através do aparelho do Estado. A ideologia que buscou demarcar a implementação de um novo modelo de desenvolvimento demonstrou esforço e preocupação em efetuar a disjunção com as teses que fundamentaram a Reforma Gerencial, contudo permaneceram frequentes os conceitos que implicaram dimensões na gestão pública gerencial, tais quais: gestão pela excelência, gestão orientada para resultados e gestão pela qualidade total. Nesse sentido, o planejamento governamental no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento apresentou-se como planificação estratégica de longo prazo e alternativa para melhoria da qualidade do investimento público em busca da excelência por resultados.

No que tange às políticas educacionais, a ação mais efetiva de planejamento deu-se no vácuo do Programa de Aceleração do Crescimento por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007. Esse Plano apontava para uma proposta de planificação, expressa de forma mais estruturada no Plano de Ações Articuladas, que procurava evidenciar a primazia das políticas educacionais no planejamento governamental dos Governos de Lula da Silva. Essas políticas educacionais, por sua vez, se afirmavam como complementares às ações estimuladoras do desenvolvimento econômico. Essa centralidade foi resultado do empenho para

a articulação das políticas educacionais em uma planificação de curto, médio e longo prazos, como caminho para se romper com a gestão desengrenada das etapas, níveis e modalidades da educação brasileira, principalmente no segmento da educação básica.

O PDE, também tratado em âmbito federal como PAC da Educação pela característica de um *plano executivo*, foi delineado com forte conteúdo estratégico. Nesse sentido, a análise dos vários conceitos que sustentam o documento, que apresenta as razões, princípios e programas do PDE, evidencia que, pelo menos, quatro horizontes e perspectivas estão ali delineadas. A primeira diz respeito ao esforço em estabelecer uma visão sistêmica para combate das desigualdades regionais e intrarregionais no campo da educação. A segunda articula a educação ao desenvolvimento socioeconômico do território. A terceira refere-se à descentralização coordenada para forçar a responsabilização por meio do regime de colaboração. E, ainda, uma quarta perspectiva em que a mobilização social é conduzida como parte da estratégia de *accountability*, sob a égide da melhoria da qualidade da educação medida por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O Plano de Desenvolvimento da Educação colocou-se como modelo sofisticado de planificação transversal e intersetorial na gestão pública, inserindo o Plano de Ações Articuladas na ordem do dia de todos os entes federados brasileiros. Desse modo, o alcance nacional da planificação em torno das políticas sociais educacionais pode ser considerado um feito inédito na história do Brasil contemporâneo, considerando-se o binômio planejamento e regulação como ações colaborativas dentro do processo de recuperação do poder do Estado brasileiro, em uma conjuntura nacional novo-desenvolvimentista.

Ao mesmo tempo, o aspecto de pactuação presente no PDE, expresso na adesão voluntária ao Plano de Metas: Compromisso Todos pela Educação, acabou por produzir um novo marco nas relações entre os entes federados, no regime de colaboração, no comprometimento com um projeto nacional de desenvolvimento e no propósito de constituição de um sistema nacional de educação. No âmbito do PDE, os intervenientes municípios, estados e Distrito Federal participam no que diz respeito ao cumprimento das metas, haja vista a falta de debate público no período de sua elaboração, o que gerou relativa perda de sua autonomia.

A pesquisa bibliográfica e documental a partir da análise das diretrizes que orientaram a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) possibilitou problematizar os processos de planificação educacional desenvolvidos no período. Nesse sentido, destaca-se o chamamento para a realização do plano sob o enfoque participativo, contudo houve um descompromisso quanto ao esclarecimento das bases e razões do Plano de Metas: Compromisso Todos Pela Educação, o que denuncia a dicotomização entre saber e fazer, anulando o indivíduo como sujeito ativo do processo estratégico.

Os elementos em questão perpassam o planejamento do PAR como categoria política potente em sua pertença a campos estratégicos de decisão. A definição dos rumos de uma sociedade, ao priorizar um ou outro aspecto, tendo em vista a priorização de um ou outro aspecto relevante em gestão governamental, longe de ser uma ação neutra, coloca-se como uma expressão de interesses dominantes em um dado momento, sustentada em parâmetros de concepção de sociedade a cada época. Por vezes, concepções não puras, emergentes em uma dinâmica contraditória da vida econômica, social e política, apresentam potencialidades e incongruências presentes na ação do Estado, que se refletem também no planejamento.

Em suas potencialidades, o planejamento, por meio do PAR, colocou-se de fato como um organizador da gestão dos sistemas, colaborando para a implementação de políticas de modo centralizado e coordenado. Isso propiciou a muitos segmentos da sociedade, em várias regiões do país, uma melhoria dos serviços oriundos das políticas educacionais, como direito fundamental preconizado pela Constituição Federal. Entre suas incongruências, o PAR promoveu uma descentralização coordenada, transferindo responsabilidades para os entes em uma célere pactuação que não considerou a capacidade dos sistemas em nível de federação, gerando, por vezes, constrangimentos que levaram a arranjos e improvisos.

Assim, centralização e descentralização colocaram-se como tendências de conciliação de aparentes paradoxos no intuito de se harmonizar elementos antagônicos na política educacional no Governo Lula. Isso ocorreu também na efetivação de um planejamento marcado pela regulação gerencialista, contudo com sua metodologia embebida de conteúdo burocrático. A relativização colocada apresenta a característica do hibridismo e implica um

fenômeno responsável por conciliar modelos mesclados de concepções, umas antes dominantes e outras emergentes, que estão presentes no Plano de Ações Articuladas.

A regulação no modo de proceder do Estado encontrou no planejamento condições para efetivar a descentralização coordenada, monitorando, gerenciando e mensurando a evolução de metas, condição importante para o estabelecimento da responsabilização por meio da microrregulação local. No Instrumento de Campo, fica clara a tentativa de consolidar o IDEB como indicador de qualidade e instrumento suficiente para medir os problemas educacionais. A análise mostrou que a opção por utilizar indicadores não parou no IDEB, permeando todo o documento em busca de padronização e objetividade no estabelecimento de pontuação de 1 a 4, cujos critérios apontam ou não para a necessidade de cumprimento de metas. Para especificidades regionais, restou a opção de um indicador denominado “Não Se Aplica” – NSA como possibilidade de anular aspectos que não se enquadravam em nenhuma das opções apresentadas.

As quatro dimensões previstas no PAR são propostas como fundamentais para a melhoria da qualidade da educação aferida pelo IDEB, o que, mais uma vez, vincula aquele à concepção gerencial de Estado, apesar da afirmação do Plano Executivo do MEC de que o processo em curso é complementar à implementação do novo modelo de desenvolvimento.

A planificação por meio do PAR possui arranjos que aventam a possibilidade de efetivação de um sistema permanente de planejamento, controle e avaliação, uma vez que se propõe como instrumento contínuo que organiza a gestão municipal com o estabelecimento de compromissos de curto, médio e longo prazos, sendo destacado o papel decisório e indutor da União. Desse modo, o desencadeamento da descentralização coordenada melhoraria as condições de governança da União, oferecendo subsídios para a gestão tático-operacional no curto e médio prazos, e estratégica para o longo prazo. Isso fortalece o poder regulatório estatal nos contornos da regulação nacional e microrregulação local.

Convocado a participar da divisão de responsabilidades em complementaridade aos entes da federação, houve uma mudança de tratamento para o beneficiário da política pública,

denominado na Reforma Gerencial como cliente-consumidor, que então, em um período de resgate da ideologia nacional desenvolvimentista, novamente foi situado como cidadão.

Em síntese, as análises e constatações levantadas ao longo deste estudo evidenciam os elementos fundamentais para o estabelecimento de múltiplas relações, significados e contornos que o planejamento assumiu no contexto das políticas educacionais implementadas pelo governo federal no período de 2007 a 2010. Dessa forma, o reconhecimento das contradições presentes em uma sociedade de economia capitalista, fortemente influenciada pelo mercado, mas em processo de reconfiguração do papel do Estado enquanto Estado forte, e a ênfase no planejamento no primeiro decênio do século XXI apresentam-se como uma alternativa de controle e manutenção da governança em nível federal, que se vale da descentralização coordenada para efetivar um processo sistemático de regulação em todo o território brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Theresa e GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. *Cad. Pesqui.* [online]. 2008, vol.38, n.135, pp. 779-796. ISSN 0100-1574.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. A Política Social no Governo Lula. In: *Revista Novos Estudos*. n. 70, p. 7-17. Nov/Dez. 2004.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudança. *Rev. Brasileira de Política e Administração da Educação*. 2009, vol. 25, n. 02, p. 211-231.

BARBOSA, Nelson e PEREIRA DE SOUZA, Jose Antonio. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: Sader, Emir e Garcia, Marco Aurélio (orgs.). *Brasil entre o futuro e o passado*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 65, 75.

BARREYRO, Gladys Beatriz e ROTHEN, José Carlos. "SINAES" contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Educ. Soc.* [online]. 2006, vol.27, n.96, pp. 955-977. ISSN 0101-7330.

BARROSO, João. (org). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26 nº 92, out.2005.

BARROSO, João (Org.). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaço, dinâmico e actores*. Lisboa: Educa/Unidade de I & D de Ciência da Educação, 2006.

BARTOLOZZI, E. Ferreira; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas públicas no Brasil e seus desafios atuais. *Perspectiva (UFSC)*. 2011, v. 29, p. 69-96

BERNARDO, Paulo. *Ciclo de Palestras: Planejamento*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE, 2010.

BORGES NETO. João Machado. A Opção Neoliberal. In: Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 69 – 91.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL, Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

_____. _____. Lei n. 10.683 de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília, 2003.

_____. _____. Decreto n. 5.800 de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Brasília, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 6.096 de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, 2007.

_____. _____. Decreto n. 6.094/2007 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 mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007.

_____. _____. Decreto n. 6.025 de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, 2007.

_____. _____. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

_____. _____. Lei n. 11.096 de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, 2005.

_____. _____. Lei n. 10.861 de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES – e dá outras providências. Brasília, 2004.

_____. _____. Presidente Lula no CDES 2003 – 2010. Brasília: SAE, 2010.

_____. _____. Ciclo de Palestras: Planejamento. Brasília: SAE, 2010.

_____. _____. Mensagem ao Congresso Para o Ano de 2003. Brasília: 2003.

_____. _____. Mensagem ao Congresso Para o Ano de 2004. Brasília: 2004.

_____. _____. Mensagem ao Congresso Para o Ano de 2005. Brasília: 2005.

_____. _____. Mensagem ao Congresso Para o Ano de 2006. Brasília: 2006.

_____. _____. Mensagem ao Congresso Para o Ano de 2007. Brasília: 2007.

_____. _____. Mensagem ao Congresso Para o Ano de 2008. Brasília: 2008.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Infantil e Fundamental. *Toda criança aprendendo*. Brasília, DF: MEC/SEIF, 2003.

_____. _____. Secretaria da Educação Infantil e Fundamental. Política Nacional de Valorização e Formação de Professores. Brasília: MEC/SEIF, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007.

_____. _____. Instrumento de Campo Plano de Ações Articuladas. Brasília: MEC, 2007.

_____. _____. Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano. Brasília: MEC, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula*; 5ª edição revisada. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *O Novo Desenvolvimentismo*. In: *Folha de São Paulo*, 19/09/2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *O Brasil e O Novo Desenvolvimentismo*. In: *Interesse Nacional*, Abril/Junho 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Do Antigo ao Novo Desenvolvimentismo na América Latina*. In: *Corresponde a "From old to new developmentalism in Latin America" (José Antônio Ocampo e Jaime Ross, orgs. (2011) Handbook of Latin American Economics, Oxford University*

CALAZANZ, Maria Julieta Costa. Planejamento da Educação no Brasil – novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, Acacia Zeneide *et all*. Planejamento e Educação no Brasil. 8ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011. pp. 17-45.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. *Rev. Econ. Polit.* [online]. 2009, vol.29, n.4, pp. 357-376. ISSN 0101-3157.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula e GILIOLI, Renato de Sousa Porto. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?. *Educ. rev.* [online]. 2006, n.28, pp. 125-140. ISSN 0104-4060.

COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Estud. av.* [online]. 2001, vol.15, n.41, pp. 21-34. ISSN 0103-4014.

CORAZZA, Gentil; FERRARI FILHO, Fernando. A Política Econômica do Governo Lula no Primeiro Mandato. *Rev. Indicadores Econômicos FEE*. 2004, vol. 32, n. 01, p. 243-252.

CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. São Paulo: Cortez, 2006.

DELON, Linda. Sobre agir de forma responsável em um mundo desordenado: ética individual e responsabilidade administrativa. In.: PETERS, Guy e PIERRE, Jon. *Administração Pública (Orgs.)*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educ. Soc.* [online]. 2007, vol.28, n.100, pp. 921-946. ISSN 0101-7330.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios?. *Educ. Soc.* [online]. 2008, vol.29, n.104, pp. 891-917. ISSN 0101-7330.

DRAIBE, S.M. Uma nova Institucionalidade das Políticas Sociais ? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas de programas sociais » in *São Paulo em Perspectiva*, 11(4), 1997.

DRAIBE, Sônia M. and RIESCO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias* [online]. 2011, vol.13, n.27, pp. 220-254. ISSN 1517-4522.

ESCOLA DE FORMAÇÃO DA CNTE DISCUTE PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA CNTE DISCUTE PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)
<http://www.cnte.org.br/index.php/lutas-da-cnte/pde/232-escola-de-formacao-da-cnte-discute-plano-de-desenvolvimento-da-educacao-pde>. Acesso em: 17/10/2012.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é Política Social*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FORUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. Circular N.º 020/2003. Brasília, 2003. (mimeogr.).

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. *Educ. Soc.* [online]. 2003, vol.24, n.85, pp. 1095-1124. ISSN 0101-7330.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *Rev. Bras. Educ.* [online]. 2011, vol.16, n.46, p. 235-254. ISSN 1413-2478. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782011000100013>.

GENRO TENTA NO SENADO REVERTER MUDANÇA DO PROUNI. O Estado de São Paulo, São Paulo, 2 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/vidae/2004/not20041202p8787.htm>> Acesso 17/10/2012.

GOMES, Alfredo Macedo. As Reformas e Políticas da Educação Superior no Brasil – Avanços e Recuos. In: MANCEBO, D; SILVA JR, J. R.; OLIVEIRA, J. F.; (Org.). *Reformas e Políticas: educação superior e pós graduação no Brasil*. Campinas: Alínea, 2008.

GONZALÉZ, Rodrigo Stumpf. *A política de promoção aos direitos humanos no Governo Lula*. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 107-135, jul.- dez. 2010

GROSSI, Gabriel Pilar; GENTILI, Paola. Fernando Haddad: *O país precisa acordar para a importância da Educação*. Disponível em <http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/planejamento-e-financiamento/fernando-haddad-pais-precisa-acordar-importanciaeducacao610087.shtml>. Acesso/11/2012.

GUERRA, Lenin Cavalcanti Brito. FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. O Processo de Criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI): interesses e escolhas no Congresso Nacional. *Revista Política Hoje*, Vol. 18, n. 2. 2009. Disponível em: www.ufpe.br/politica/hoje/index.php/politica/article/download/32/23. Acesso em 17 out 2012.

HADDAD, Fernando. *Ciclo de Palestras: Educação*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE, 2010.

INEP. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 – 2008: Volume 1 Níveis de Ensino. MEC/INEP: Brasília, 2009.

IPEA. Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento. *Livro 9*. Vol. 3. Coleção Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro: Brasília, 2010.

IPEA. Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento. *Livro 10*. Coleção Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro. Brasília: IPEA, 2010.

KOWARICK, L. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: um processo em construção, 2006. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 17/10/2012.

LAFER, Betty Mindlin. O Conceito de Planejamento. In.: LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. 5ª Ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1997. pp 7-28

LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas. In.: LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. 5ª Ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1997. pp 29-50

MADEIRA, Cláudia. Da mestiçagem e do hibridismo: uma categorização crítica. *Anál. Social* [online]. 2005, n.177, pp. 950-950. ISSN 0003-2573.

MARQUES, Rosa Maria e MENDES, Áquilas. *Servindo a dois senhores*: as políticas sociais no governo Lula. *Rev. katálysis* [online]. 2007, vol.10, n.1, pp. 15-23. ISSN 1414-4980.

MATTEI, Lauro. *Gênese e Agenda do Novo Desenvolvimentismo Brasileiro*. IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira (AKB). De 3 a 5 de agosto de 2011, Rio de Janeiro/RJ

MENA, Fernanda. Pareceres da FGV e de consultoria divergem sobre número de vagas *Folha de S. Paulo*, 17 dez. 2004, “Cotidiano”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u16741.shtml> Acesso em: 17/10/2012.

MINTZBERG, Henry. Modelos de Planejamento Estratégico. In.: *Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico*. Porto Alegre: Editora Bookman, 2004. pp 43-51.

MPOG – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Plano Plurianual 2004 – 2007. Orientação Estratégica de Governo. Um Brasil de Todos: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social. Brasília: MPOG. Disponível em: <[HTTP://www.planobrasil.gov.br](http://www.planobrasil.gov.br)> Acesso em 06/03/2012.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Rev. Econ. Polit.* [online]. 2011, vol.31, n.4, pp. 507-527. ISSN 0101-3157.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das Políticas de Governo à Política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. In: *Educação e Sociedade*, vol. 32, n. 32, abri/jun. 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *Rev. Brasileira de Política e Administração da Educação*. 2009, vol. 25, n. 02, p. 197-209

O PLANO DO HEROÍSMO. <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/129/artigo234314-1.asp>. Acesso em 06/07/2012.

PAULA, João Antonio de. *A Longa Servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil*. In: Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 17 – 36.

PEDROSA, Mario. *Sobre o PT*. Ched: São Paulo, 1980. p. 83-106.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da Educação o Governo Lula. *RBPAE*. 2009, v.25, n.2, p. 323-340, mai./ago, pp. 323-340.

PRADO, F. C.; MEIRELES, M. R. F. Teoria Marxista da Dependência Revisitada: elementos para crítica do novo desenvolvimentos nos atuais governos de centro-esquerda latino americanos. In: *Encruzilhadas da América Latina no Século XXI*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010. p. 169 – 190.

PROGRAMA DE GOVERNO. Coligação Lula Presidente, 2002. Disponível em: www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/.../plano2002-lula.doc. Acesso em 06/07/2012.

TEN THESES ON NEW DEVELOPMENTALISM. Disponível em: http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/theses_portuguese.asp. Acesso em 10/11/2012.

TONI, Jackson. Em Busca do Planejamento Governamental no Século XXI. In.: REPETTO, Fabián *et al.* Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico. Brasília: ENAP, 2009. pp. 21-36.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Versão Simplificada das Contas do Governo da República - Exercício de 2009 - Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em: www.tcu.gov.br/contasdegoverno. Acesso em 10/11/2012.

KON, Anita. A Experiência Brasileira de Planejamento Público Federal. In: *Planejamento no Brasil II*. Perspectiva: São Paulo, 2010. pp. 15-41.

KON, Anita. O Plano Brasil de Todos: PPA 2004 – 2007. In: *Planejamento no Brasil II*. Perspectiva: São Paulo, 2010. pp. 287-339.

KON, Anita. O Planejamento Governamental Federal do Período 1996 – 2002. In: *Planejamento no Brasil II*. Perspectiva: São Paulo, 2010. pp. 243-286.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal?. *Cad. Pesqui.* [online]. 2008, vol.38, n.135, pp. 797-815. ISSN 0100-1574.

RUMMERT, Sonia Maria e VENTURA, Jaqueline Pereira. Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade - considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. *Educ. rev.* [online]. 2007, n.29, pp. 29-45. ISSN 0104-4060.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Cooperação Internacional para ao Planejamento da Educação Brasileira: aspectos teóricos e históricos. RBEP [online]. 2007, v. 88, n. 219, pp. 331-344.

SALLUM JR, Brasílio. *O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo*. *Tempo soc.* [online]. 1999, vol.11, n.2, pp. 23-47. ISSN 0103-2070.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educ. Soc.* [online]. 2007, vol.28, n.100, pp. 1231-1255. ISSN 0101-7330.

SICSÚ, J., PAULA, L. F. de; e MICHEL, R. 'Introdução'. In: *Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimentos com Equidade Social*. Barueri-SP: Manole e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da Silva. Políticas Educacionais no Contexto dos Governos Lula (2003 – 2010): elementos para análise, apontamentos para novos estudos. In: *Políticas Públicas, Movimentos Sociais – Desafios à Pós Graduação em Educação e suas Múltiplas Dimensões*. ANPED: Rio de Janeiro, 2011a.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Carta ao povo brasileiro*, 22 de junho de 2002. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>. Acesso em 25 abr. 2011b.

SISCÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de and MICHEL, Renalt. *Por que novo-desenvolvimentismo?*. *Rev. Econ. Polit.* [online]. 2007, vol.27, n.4, pp. 507-524. ISSN 0101-3157.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. *Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil*. *Sur, Rev. int. direitos human.* [online]. 2006, vol.3, n.4, pp. 144-159. ISSN 1806-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452006000100009>.