

## **PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS: perspectivas**

José Amaral Sobrinho\*

### **Introdução**

O Brasil passou pela experiência de elaboração de vários planos de educação, seja no nível federal com os Planos Setoriais de Educação e Cultura, seja no nível estadual com os Planos Estaduais de Educação e, com menos intensidade, no nível municipal.

Essa experiência não deixou de ser frustrante, pois conseguiu-se o acesso à escola fundamental a cerca de 95% da população de sete a 14 anos, mas as escolas não conseguem garantir um fluxo normal dos alunos pelo sistema, garantir os oito anos de escolaridade previstos em lei, nem os conhecimentos básicos fundamentais para que o indivíduo se insira crítica e produtivamente na sociedade.

Este fato contribuiu para a perda de credibilidade dos planos como instrumentos de previsão, de organização e de balizamento das ações governamentais na área de educação, a ponto de se constatar que, até o corrente ano, poucos estados e municí-

\* Técnico do IPEA, com doutorado em Planejamento.

pios dispunham de planos de educação ou documentos congêneres, com compromissos definidos em prazos determinados.

O Plano Decenal de Educação para Todos surgiu no contexto brasileiro após a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, ocasião em que o governo brasileiro, junto com outros países, comprometeu-se a universalizar a educação básica até o final do século.

Estabeleceu-se que o Ministério da Educação e do Desporto, as Secretarias Estaduais de Educação, os municípios, as escolas e instituições representativas da sociedade civil organizada estariam envolvidos em sua elaboração, num processo participativo de construção de consenso sobre objetivos, metas, prioridades e estratégias.

Face à experiência na elaboração e implementação de planos educacionais é justo perguntar: a) Por que insistir em um processo que não apresentou no passado os resultados esperados? b) Em que esse processo se diferencia dos anteriores para se acreditar que seus resultados poderão alterar o perfil do sistema educacional brasileiro? c) Por que elaborar um Plano no final de uma administração?

### **Por que insistir?**

O contexto institucional no Brasil mudou nas duas últimas décadas. A redemocratização do país e a elaboração da nova Constituição Federal sinalizaram a mudança no perfil do relacionamento entre as instâncias do governo e delas com o cidadão. Es-

tados, municípios e sociedade civil ampliaram seus espaços, consolidando-se cada vez mais a forma federativa e democrática de organização do Estado.

Os estados reafirmaram sua independência em relação ao Ministério da Educação e do Desporto, definindo suas próprias políticas e estratégias, questionando critérios e posturas e afastando-se de seus condicionamentos. Passaram a se dedicar mais ao processo de integração com os municípios, pois o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e a universalização do ensino básico com qualidade, eficiência e equidade passam pelo equacionamento conjunto do atendimento da demanda, da racionalização dos recursos financeiros, da organização da rede física.

Os estados desvencilharam-se do Ministério da Educação e do Desporto e procuram nos municípios seus principais parceiros na busca de um ensino universal e de qualidade.

As inovações que ocorrem em vários estados no campo educacional, com suas peculiaridades e diversidade de concepção e organização e a forma como se relacionam com os municípios refletem a forma diferenciada com que os espaços estão sendo ocupados.

Os municípios, desde 1986, com a criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, reivindicavam maior espaço no processo de definição de políticas educacionais, maior credibilidade e responsabilidade no provimento do ensino fundamental e maior integração com os estados e a União.

A Constituição de 1988 não frustrou os municípios neste aspecto. Ampliou-lhes o espaço, dando-lhes o *status* de ente federativo, atribuindo à sua rede de escolas o *status* de sistema de ensino e propondo que suas ações sejam articuladas com as do estado, num regime de estreita colaboração.

Em função dos espaços ampliados dos estados e dos municípios, o Ministério da Educação e do Desporto teve também de recompor seu espaço de atuação. As políticas, os programas e os planos decididos e elaborados de cima para baixo, com metas definidas sem que seus executores fossem consultados, perderam a razão de ser no contexto federativo que foi se delineando com clareza cada vez maior.

A homogeneidade de processos, de metodologias, de estratégias buscados anteriormente deixaram de ser funcionais num contexto de maior autonomia dos estados e dos municípios e para se trabalhar com as diferenças regionais do país em termos econômicos, sociais e culturais. A diversidade de propostas e de soluções, as inovações surgidas a partir da análise da situação local passaram a ser valorizadas e buscadas como manifestação dos espaços conquistados.

O Ministério da Educação e do Desporto encontrou um novo espaço na coordenação do processo de estabelecimento de prioridades nacionais, negociadas e pactuadas com estados, municípios e sociedade civil organizada.

A descentralização dos programas de caráter nacional como da merenda escolar e do livro didático, últimos bastiões do sistema centralizado, sinaliza a amplitude das mudanças que ocorrem na postura do Ministério da Educação e do Desporto.

A sociedade viu também seus espaços de atuação ampliarem-se, com suas organizações intermediando, propondo, questionando, participando e decidindo. A elaboração da Constituição Federal de 1988 possibilitou a reorganização de grupos, amplos debates, a divulgação de suas posições e o estabelecimento de alianças.

A elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos se coloca, assim, dentro deste novo contexto político-institucional de reordenamento dos papéis de instituições do setor público e da participação da sociedade civil organizada.

O Plano não mais representa o pensamento do Ministério da Educação e do Desporto, como anteriormente acontecia, mas o resultado de análises, de discussões e de consensos estabelecidos entre o setor público e segmentos significativos da sociedade civil. A co-responsabilidade em sua elaboração sinaliza maior comprometimento com o alcance de seus objetivos.

### **O que há de novo no processo?**

O Plano Decenal, no seu processo de elaboração vem resgatando alguns princípios e se mostrando um instrumento de reordenamento institucional e gerencial.

1. *O Plano busca colocar uma dose de "racionalidade" e bom senso no setor educação, relegados a segundo plano desde que o imediatismo e a visão de curto prazo se instalaram como parâmetros na gestão do sistema educacional. Os problemas que o sistema educacional enfrenta, os problemas econômicos e sociais do país, as diferenças regionais, as mudanças tecnoló-*

*gicas que ocorrem no mundo, a ineficiência de sua organização e gestão e a urgência em se prover ensino de qualidade como lastro para o desenvolvimento econômico e social do país, coloca como imprescindível e urgente a definição de objetivos a curto, médio e longo prazos, de estratégias e instrumentos operacionais compactuados entre todos os que têm responsabilidade pela educação, de forma a evitar desperdício de recursos financeiros e humanos.*

O que o Plano busca é que todos os responsáveis pela educação olhem na mesma direção, concentrando recursos e esforços para a solução de problemas que são comuns, cruciais e urgentes.

2. *O Plano tem se mostrado um instrumento de mobilização e de democratização da sociedade. O artigo 205 da Constituição Federal estabelece que a educação é dever do Estado e da família, com a colaboração da sociedade. A educação de crianças e jovens não pode, assim, estar unicamente nas mãos do setor público. Educação é tarefa de toda a sociedade.*

A elaboração do Plano de forma conjunta pelo setor público (União, estados e municípios) e as instituições da sociedade civil fortalece a responsabilidade coletiva pela educação das crianças e jovens e sua inserção crítica e produtiva na sociedade.

Democratizar a educação não significa apenas ampliar e diversificar as oportunidades educacionais, mas construir um sistema com responsabilidades compartilhadas.

3. *O Plano tem se mostrado um instrumento de articulação do sistema educacional. O processo de sua elaboração tem permitido que o Ministério da Educação e do Desporto, suas dele-*

gacias e os órgãos a ele subordinados, os estados, os municípios, as entidades representativas dos professores e pais de alunos se voltem para a escola e seus problemas, na busca de superação de obstáculos que impedem a qualidade e a eficiência da escola.

A escola, que sempre foi relegada, passa a ser o centro das atenções. Cresce a consciência de que qualidade do ensino se dá no varejo de cada escola e não no atacado. Não se consegue qualidade no Ministério da Educação e do Desporto ou nas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Assim, sem mudanças na escola, nos métodos, no relacionamento professor/alunos/diretor/pais, etc. as chances de alterações significativas nos indicadores atualmente existentes são pequenas.

Ao incentivar o debate na escola entre professores, pais, comunidade, alunos, o Plano permite também a aproximação do cidadão com a escola, fazendo-o mais partícipe de um processo em que ele é o principal beneficiário. Favorece também o surgimento de novas lideranças nas escolas contribuindo para diminuir o risco de ações passageiras e da descontinuidade administrativa, marca registrada do setor educacional.

4. *O Plano tem se mostrado um instrumento de mudanças na cultura organizacional.* Deixou-se de lado a postura centralizadora de formulação e definição de metas, procedimentos, metodologias e estratégias por um órgão central e impostas para todo o sistema. Não mais se espera a homogeneidade de propostas e de soluções. O que se espera é a diversidade de propostas, de metodologias, de estratégias desde que os objetivos educacionais da sociedade sejam alcançados..

O *locus* da eficiência do sistema de ensino deslocou-se do Ministério e das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação para a escola. A escola é o local onde se ministra ensino de qualidade, onde o aluno é aprovado, onde repete, de onde evade. O baixo nível de aprendizado dos alunos, a evasão, a repetência, a reprovação sinalizam problemas na escola e não problema com os alunos.

O fortalecimento e a autonomia das escolas, hoje realidade em muitos estados e municípios, indicam as mudanças nos modelos de gestão dos sistemas de ensino.

5. *O Plano, pelo incentivo à mobilização e à participação tem exposto algumas deficiências de gerenciamento do sistema educacional* nas suas várias instâncias.

A base de dados para o dimensionamento do sistema e para a elaboração dos principais indicadores é extremamente precária em grande número de estados e na grande maioria dos municípios. A ausência de dados e de indicadores mina a consistência de propostas, tornando-as mero exercício de previsão, sem maiores conseqüências.

Não há previsão de recursos para o alcance das metas propostas. A falta de uma contabilidade de custos, de avaliação leva a que não se tenha claro onde colocar os recursos e a que resultados levarão as alocações de recursos em determinados insumos e não em outros.

Maior racionalidade na organização dos meios e dos fins, melhor articulação das estruturas e mecanismos, as mudanças

em posturas que fundamentaram a ação das escolas e dos sistemas de ensino e maior conhecimento de deficiências criam um contexto favorável à implementação do Plano Decenal.

### **Por que um Plano no final de uma administração?**

O Plano foi elaborado no final deste governo, mas ele não é um documento para e de um governo. A prática administrativa brasileira é a de que ao terminar um governo começa-se tudo de novo. Elabora-se novo diagnóstico, definem-se novos objetivos, novas prioridades, como se a simples mudança de um governo alterasse a situação precária do sistema educacional. Essa descontinuidade administrativa tem no imediatismo seu principal parceiro.

Ao ser elaborado com a participação dos estados, dos municí-

pios e da sociedade civil organizada o Plano Decenal sinaliza para a sociedade que ele não é propriedade do Ministério da Educação e do Desporto. Qualquer modificação em seus objetivos e metas deve passar pelo crivo de todos aqueles que participaram de sua elaboração. Sinaliza também que os objetivos, metas e estratégias não precisam mudar apenas porque mudaram os governantes. Os parceiros em sua elaboração — municípios e organizações da sociedade civil — continuarão em seus postos, com seus programas e enfrentando as mesmas realidades, independentemente dos novos governantes.

O Plano Decenal e seu processo de elaboração constituem um marco no processo de definição de políticas educacionais no país. Os próximos planos a serem elaborados certamente terão como parâmetro este processo de análise, de mobilização, de integração, de participação e de co-responsabilidade.