

A PRÁTICA DE PLANEJAMENTO NO BRASIL E O PDE

Eliza Bartolozzi Ferreira

UFES/Brasil

eliza.bartolozzi@gmail.com

Izabel Cristina Novaes

UFES/Brasil

novaesizabelcristina@yahoo.com.br

Resumo: O texto discute sobre a prática de planejamento no Brasil, identificando a racionalidade tecnocrática como uma lógica norteadora e que imprime uma incapacidade dos governos de tratar os problemas sociais em sua totalidade. Nessa esteira, a criação do PDE se configura como um programa de ação que se sobrepõe ao PNE, sendo que esse último tem caráter de plano porque se constitui em processo, elaborado a partir de um diagnóstico da realidade, debatido com a sociedade civil e aprovado pelo Congresso Nacional na forma de lei.

Palavras-chave: planejamento; tecnocracia; PDE; PNE.

1. APRESENTAÇÃO

Neste trabalho apresentamos um estudo teórico que faz parte de uma pesquisa em andamento financiada pelo CNPq e FAPES, a qual objetiva acompanhar a implantação do Planejamento de Ações Articuladas (PAR) em alguns municípios selecionados no Espírito Santo¹. O PAR constitui uma ação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em abril de 2007, pelo governo Lula. O objetivo primordial do PDE é a qualidade da educação básica no Brasil e isso significa, segundo o documento oficial (MEC, 2007), investir também na Educação Profissional e no Ensino Superior. Com o PDE, o Brasil passou a ter um planejamento educacional vinculado ao Plano de Aceleração do Desenvolvimento (PAC) lançado pelo Presidente Lula em janeiro de 2007.

Esta pesquisa parte do princípio de que sendo a educação um processo social, a investigação sobre planejamento educacional necessariamente está vinculada ao estudo das interseções que compõem a estrutura social. Nesse sentido, não é possível compreender o planejamento da educação sem considerar os elementos que o definem como um componente do processo social, composto, por um lado, de relações entre os sistemas econômicos, políticos e educacionais e, por outro, pela dependência desses sistemas para realizar-se como atividade social. Dessa forma, este texto apresenta um esforço de caracterizar a prática de

planejamento no país, no nível macro, como mecanismo de compreensão das interfaces com as políticas educativas implantadas por meio do PDE.

1- ASPECTOS TEÓRICOS E POLÍTICOS DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

Para Mindlin (2001), o planejamento é um modelo teórico para a ação e consiste em apontar o caminho mais racional do desenvolvimento, dadas as características da economia. O problema que se coloca é saber se o governo dispõe de instrumentos suficientes para alocar os recursos de acordo com a orientação do plano. No caso de investimentos públicos, o governo precisa coordenar os orçamentos, os órgãos executivos e o organismo encarregado do planejamento. “A organização administrativa, portanto, é fundamental para a execução das metas do plano” (MINDLIN, 2001, p. 21).

Ianni (1991) relaciona a prática de planejamento do Estado brasileiro, após 1930, com a crescente importância que esse mesmo Estado vai adquirindo na economia, o que gerou exigências de coletas de informações, sistematização de dados etc. Ainda mais, explica Ianni (1991), o planejamento econômico brasileiro nem sempre foi política deliberada de desenvolvimento. Às vezes ela foi apenas, ou principalmente, política de estabilização. Portanto, nem sempre o crescimento da renda nacional foi resultado de política econômica governamental, planejada ou não. Ao contrário, em diversas ocasiões, o crescimento da economia não foi senão o resultado de decisões, investimentos e condições de mercado, funcionando sem qualquer direção governamental.

Podemos afirmar que o planejamento é uma prática inerente ao Estado tecnocrático. Foi no período da Segunda Guerra Mundial que a prática de planejamento estatal passou a ser de fato incorporada no Brasil, e foi o Plano de Metas (1956-1961) a primeira experiência de planejamento governamental posta em prática efetivamente no Brasil. Para sua gestão, o Estado constituiu grupos executivos formados por representantes dos setores público e privado para desenhar e acompanhar a implementação das metas setoriais do Plano. Constituiu, assim, uma espécie de burocracia paralela, mas enxuta e impermeável às pressões da política populista e clientelista, que caracterizavam os traços fundamentais de funcionamento do sistema político democrático brasileiro. O aprofundamento das relações entre o Estado e a economia, no governo JK, acelerou o desenvolvimento econômico do País e impulsionou o setor privado nacional e estrangeiro (IANNI, 1991).

Como afirma Lafer (2001), a partir da década de 1940 foram várias as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. Mas, o que se pode dizer é que, até 1956, foram mais propostas como é o caso do relatório Simonsen (1944-1945); mais

diagnósticos como é o caso da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953); mais esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário como é o caso do Plano Salte (1948); mais medidas puramente setoriais como é o caso do petróleo ou do café do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito.

O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente, pois o *plano de metas*, pela complexidade de suas formulações – quando comparado com essas tentativas anteriores – e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil (LAFER, 2001, p. 30).

A partir desse marco histórico, a análise de quase cinco décadas de planejamento no Brasil precisa condicioná-lo às condições políticas subjacentes que, nesse período, apresentaram um movimento pendular de uma intensa participação estatal, tanto na esfera da coordenação geral quanto na produção, e de instabilidade quanto à noção do grau de intervenção apropriado às condições do País. Por outro lado, como ressalta Kon (1999), o planejamento deve ser entendido como um processo contínuo, que envolve desde a elaboração de um plano até sua implementação, controle e ajustamentos.

Nesse sentido, a consecução dos objetivos formulados está diretamente relacionada à verificação não apenas da consistência global do plano, mas também da capacidade de execução efetiva das políticas públicas previstas, sem desvios consideráveis dos objetivos iniciais. O que se observou, na maior parte dos planos postos em prática, foi a incapacidade da continuação do processo em toda a sua trajetória, muitas vezes devido às dificuldades técnicas, como falta de qualificação dos recursos humanos, insuficiência de infra-estrutura e mesmo de controle efetivo, que sobrepujaram a insuficiência de recursos financeiros ou a instabilidade política crônica (KON, 1999, p. 37).

A análise de Kon não condiz exatamente com o ocorrido nos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no que diz respeito ao problema da continuidade do processo e ao problema da qualificação dos servidores, além de ter sido um período caracterizado pela estabilidade política. Os documentos oficiais analisados nesta pesquisa referem-se constantemente aos importantes cursos de qualificação dos técnicos (organizados pela Escola Nacional de Administração Pública) que estiveram diretamente envolvidos com a elaboração e execução dos planejamentos plurianuais.

2- PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO

Desde o final da década de 1950 instituiu-se no Brasil uma tradição de cada governo apresentar um programa de ação. Assim, houve o Plano de Metas no período JK; o Plano Trienal no governo Goulart; o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) na presidência de Castelo Branco; o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) com Costa e Silva; a chamada Era dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), que envolveu o I, II, III PND nos governos militares e o I PND na Nova República (GREMAUD; PIRES, 1999).

A fase da economia brasileira, que vai de 1974 ao final da década, é conhecida por meio do II PND elaborado no governo militar de Ernesto Geisel² (1974-1979). Como nos planos anteriores do governo militar, a opção pelo crescimento continuava sendo assegurada apesar do cenário externo em crise. Reafirmava-se, portanto, o desenvolvimentismo e a volta da substituição de importações como motor do crescimento. As estatais tiveram um papel fundamental durante o II PND. A princípio, atuavam em áreas em que o setor privado, por alguma razão, não atuava; então, previa-se um número significativo de investimentos realizados pelas estatais, o que geraria não só empregos e bens mas também demandas por produtos do setor privado. Além disso, o II PND assumiu uma postura discursiva na redução da desigualdade de renda, fazendo uma crítica explícita à “teoria do bolo”. Há, portanto, uma mudança de ênfase, pelo menos no discurso, comparando-se ao período anterior (GREMAUD; PIRES, 1999).

O II PND manteve as taxas de crescimento relativamente elevadas, assim como a renda e o consumo, o que beneficiava uma parte importante do empresariado e dava sustentação junto à opinião pública. Por outro lado, acarretou perda de posição relativa de outros: com a mudança de ênfase no crescimento econômico e nos incentivos governamentais, os setores de insumos básicos e de bens de capital foram responsáveis pela dinâmica do processo e alvo das regalias do governo, o que provocou desgastes com os grupos antigos. O resultado foi um relativo isolamento do Estado por parte tanto do capital estrangeiro, que não mostrou interesse em apoiar as novas ações, quanto do capital nacional, cujos interesses estavam vinculados ao setor de bens duráveis. Os empresários consideravam que o governo Geisel havia optado por um capitalismo de Estado. Essa preocupação dos empresários brasileiros levou-os a se voltar para as causas democráticas.

Os sintomas da crise econômica e política já se apresentavam no final da década de 1970, erodindo com a capacidade gestora do Estado. A desaceleração do ritmo de crescimento, que a economia brasileira mantinha desde os anos 1940, provocou uma recessão e uma aceleração inflacionária sem precedentes na história brasileira. Essa crise atingiu a

capacidade de reprodução do Estado, além de atrofiar, de forma progressiva, os mecanismos estatais de decisão e sustentação de políticas de longo prazo (FIORI, 1995).

A crise dos anos 1980 originou-se da ambigüidade estratégica do II PND, dividido entre sua opção desenvolvimentista e sua gestão estabilizadora; entre seu projeto de Nação-potência e seu financiamento externo; entre sua vocação estatista e a sua submissão aos pactos e compromissos cartoriais, corporativos e regionais que limitaram a possibilidade de modernização do Estado (FIORI, 1995.).

O início da década de 1980 caracterizou-se como um período de aguda crise econômica decorrente de uma alta taxa inflacionária e da dívida externa, além da redução do poder de compra da população e a suposta falência do Estado. Nesse contexto, o regime militar entrou em crise e se procedeu a uma transição democrática negociada. Os setores empresariais e políticos, que se beneficiaram do Estado desenvolvimentista, passaram a atacá-lo sob o argumento das velhas teses liberais.

O período de crescimento econômico, embalado por “planos de desenvolvimento”, foi modificado no final da década de 1980, por uma política centrada no combate à inflação, relegando a segundo plano a questão do crescimento econômico. Os planos, em geral, passaram a ser de estabilização na busca do ajuste das finanças públicas.

Assim, do final da década de 70 até a primeira metade dos anos 80, os programas de estabilização destinaram-se, de início, a suportar os efeitos dos choques externos, a partir de 1983, os programas passaram a ser monitorados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Na segunda metade da década de 80, porém, foram formulados diversos programas heterodoxos, quase sempre apoiados em congelamentos de preços e salários (CARVALHEIRO, 1999, p. 124).

Os dados referentes à organização institucional da década de 1980 encontrados por Fiori (1995) ilustram a incapacidade do Estado de se sustentar política e economicamente. Existiram no Brasil oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas, onze índices distintos de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, quatorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, cinquenta e quatro alterações nas regras de controle de preços, vinte e uma propostas de negociações da dívida externa e dezenove decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal.

Essa desorganização dos anos 1980 pode ser analisada pelo fim do consenso dos setores dominantes em torno do objetivo do desenvolvimento, mas há que destacar também o aumento das pressões das classes populares por um reconhecimento integral de seus direitos políticos, sociais e econômicos, constatado sobremaneira pelo fortalecimento sindical ocorrido no final da década de 1970. Diante dessas dificuldades e do enfraquecimento

financeiro do Estado, as idéias liberais retornam como a possibilidade de conciliação dos interesses dos setores dominantes e como estratégia de bloqueio do avanço das classes populares na conquista dos seus direitos.

Assim, o neoliberalismo ganha força com os ataques empreendidos contra o Estado de Bem-Estar Social e às políticas keynesianas de estímulo às economias nacionais, no marco do arranjo internacional estabelecido pelas normas de Bretton Woods. O diagnóstico apontava a sobrecarga fiscal e o excesso de regulamentação estatal, além do viés protecionista embutido nas políticas de desenvolvimento “nacional”, como responsáveis pela quase paralisação do sistema capitalista. Sob essa ótica, tornou-se imprescindível aliviar o mercado de tantos constrangimentos e deixá-lo livre.

Desde a década de 1940, a necessidade de desestatização da economia brasileira foi sempre colocada pelo pensamento conservador em vista de uma crise econômica ou política que surgisse. Sucessivamente, as intervenções estatais se deram devido às crises econômicas e políticas, assim como o processo de industrialização se deu sob a ação direta ou indireta do Estado brasileiro. O modelo de substituição de importações que garantiu essa lógica intervencionista do Estado na produção econômica se tornou o centro da crítica na década de 1990; com isso, reaparece o liberalismo internacionalista como fórmula mágica da conciliação de interesses das camadas dominantes.

3- A ERA DOS PLANOS APÓS A DÉCADA DE 1990

Os documentos oficiais produzidos pelo governo FHC para a execução dos planos plurianuais informam que a estabilidade econômica inaugurada com o Plano Real, possibilitou a retomada do planejamento governamental no Brasil. Desde a Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, existe a determinação para o Poder Executivo instituir os planos plurianuais nos quais se estabelecerão “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988). A Constituição Federal estabeleceu que a gestão pública deve se orientar por meio de três novos instrumentos: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – que passou a consolidar o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento das Empresas Estatais.

O PPA, ao longo da década de 1990, se constituiu sob o limite de sua formulação legal; sua vigência é ao longo de quatro exercícios financeiros, e seu projeto deveria ser

enviado para aprovação do Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial, para que sua execução tivesse início no segundo ano do mandato e fosse concluída no primeiro ano do mandato presidencial subsequente. A coordenação da elaboração do projeto da Lei do Plano Plurianual cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e deve envolver a participação de todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do governo federal. O PPA inclui, ainda, recursos orçamentários e não-orçamentários que são alocados nos diversos programas e ações.

A década de 1990, na história política e econômica brasileira, pode ser caracterizada como um período de profundas mudanças e alteração de rumos em direção à inserção do País no processo de globalização econômica. O Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), eleito, pela maioria da população, presidente do Brasil após um longo interregno, trouxe a marca do “novo”, aliás, um adjetivo que deu nome ao seu plano econômico – “Plano Brasil Novo”

O primeiro PPA foi organizado no Governo Collor de Mello e, segundo análise de Garcia (2000), caracterizou-se como um retrocesso na ação de planejar o Estado brasileiro. A equipe responsável concebia o planejamento como uma prática ultrapassada, pois acreditava no poder do mercado, no qual o Estado tinha um papel de menor relevância.

Na realidade, o novo cenário que despontava propunha dar respostas ao processo de crise mundial instalada na década de 1970, que exigia um reordenamento das ações dos Estados nacionais. No início da década, evidenciou-se o esgotamento do modelo de crescimento econômico sob o fundamento das políticas intervencionistas de caráter keynesiano; o mundo capitalista passou a conviver com a estagflação em toda a década de 1980, fenômeno caracterizado por altas taxas inflacionárias e crescimento econômico fraco. Todos esses problemas, que são inerentes ao sistema capitalista, foram diagnosticados como uma crise do Estado democrático por manter uma forte atividade política e econômica. Como solução para os problemas, a determinação seguida foi o reforço da governabilidade e o equilíbrio fiscal.

Na esteira das mudanças preconizadas em nível mundial, o Governo Collor de Mello buscou configurar novos contornos para o papel do Estado em meio à abertura econômica e à inserção da economia mundial. Se não fosse o envolvimento desse Governo com uma rede de corrupção, que levou ao *impeachment* do presidente, ele teria concluído o projeto de abertura da economia brasileira. Essa tarefa ficou para o Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Mesmo com uma curta passagem pelo governo, Collor de Mello instituiu o “Plano Brasil Novo”, “marco de transição da era do protecionismo, gestado com o ideário cepalino, que ancorou o processo de substituição de importações, para uma etapa caracterizada pelo resgate às idéias liberais e pelo esforço frenético de abertura e desregulamentação da economia” (MORAES, 1999, p. 188). O Governo Collor de Mello, portanto, contribuiu para a danificação do arcabouço institucional nacional-desenvolvimentista e reorientou a sociedade brasileira para um sentido antiestatal e internacionalizante.

Mas foi com o Plano Real, a partir de 1994, que efetivamente ocorreu a mudança da direção da política econômica. Depois de décadas de descontrole de preços, o Governo, finalmente, logrou um inegável sucesso na área monetária; com isso, obteve o apoio popular. O projeto de governo tornou explícita uma nova forma para expressar a tradicional dependência da economia brasileira com relação aos centros hegemônicos do capitalismo.

O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promoveu mudanças substantivas nesse sentido, situando o Estado como instância diplomática na mediação dos interesses privados e públicos. Contudo, esse processo não se deu de forma linear, pois esteve subordinado a uma prática social configurada historicamente. Vale destacar que, por mais que a investida liberal tenha concentrado forças nesse período e provocado profundas modificações no formato do capitalismo brasileiro, como, por exemplo, a intensa privatização das empresas nacionais e a redução do poder dos governos nacionais em sua capacidade de formular políticas, e, por sua vez, custeá-las, as mudanças não atingiram a extensão planejada por organismos multilaterais, e muitas não lograram êxito, devido sobretudo ao aprofundamento da desigualdade social nos países semiperiféricos e periféricos, à resistência dos movimentos sociais organizados e à própria duplicidade das ações do Estado em relação à economia.

Com a reforma administrativa, foram introduzidas mudanças na elaboração do PPA sob o argumento de focar melhor os resultados e o atendimento ao cidadão. As ações foram estruturadas em programas, na perspectiva de dar ao orçamento transparência à alocação de recursos, ampliando resultados e reduzindo custos. O planejamento é, assim, reduzido à condição de cuidador prioritário da execução orçamentária para que não comprometesse as metas fiscais necessárias à consolidação do Real, algo necessário, mas que não esgota as possibilidades contidas no planejamento público como instrumento imprescindível ao processo de governar.

O modelo gerencial foi adotado na elaboração dos planos plurianuais do Governo de FHC. As ideias de Bresser Pereira (1996) destacaram a importância da centralidade do

gerenciamento nas ações de governo, sob o argumento de que os recursos, eram por definição, escassos; portanto, quando bem-administrados e conduzidos de acordo com os princípios de uma administração pública gerencial e não-burocrática, os resultados teriam condições de ser substancialmente alavancados.

Todavia, os planos plurianuais enfrentaram alguns problemas que não asseguraram a assertiva feita; o principal deles era exatamente derivado da aplicação de um modelo de gestão empresarial à sistemática do trabalho de governo. Garcia (2000) destaca que, se o modelo é empregado na gestão de projetos referentes a obras, ele tende a ser bem-sucedido, pois estas dispõem de projetos técnicos detalhados e, quase sempre, são executadas por empresas privadas que têm por tradição fazer monitoramento minucioso, com apuração de custos e cronograma bem-fundamentado. O mesmo não ocorre com as atividades contínuas de governo (assistência à saúde, fiscalização, educação, pesquisas, combate às endemias, vigilância sanitária etc.). Nessas áreas os processos não estão bem-estruturados como nas obras; não se dispõe de indicadores precisos e validados pela experiência, o número de variáveis relevantes é bem maior (muitas delas fora do controle do executor), e os atores sociais envolvidos podem não ter interesses convergentes.

À medida que os documentos oficiais são analisados, é revelada uma realidade que o discurso tenta apaziguar entre um Estado ainda sujeito às práticas tradicionais e um Governo que quer protagonizar um Estado empreendedor, entre discursos e propostas de reformas políticas e sociais e a permanência da organização burocrático-patrimonialista, entre a meta de estabilização econômica e a insistente estabilidade da pobreza. Nessa relação de forças, que não se concretiza em uma clivagem, pelo contrário, se alinha em um movimento contraditório, são empreendidos planos de desenvolvimento que não se sustentam nem organicamente, nem financeiramente.

Objetivamente, o problema do desenvolvimento do Brasil aparece de forma mais relevante no PPA 2000-2003, enquanto no anterior (PPA 1996-1999) são poucas as referências registradas no que se refere ao termo propriamente dito. A análise contextualizada desse registro compreende que o primeiro Governo de FHC é tomado pelas decisões políticas de adequar o País ao processo de globalização econômica em meio a crises intermitentes no mundo capitalista. As ações foram voltadas, sobretudo, para o equilíbrio fiscal e para a implantação de reformas jurídicas e administrativas a fim de dar cabo à inserção econômica do Brasil no cenário internacional. Não existe, assim, no horizonte mais próximo, uma idéia de desenvolvimento, mesmo que o Governo não tenha perdido de vista o compromisso do crescimento econômico. Aliás, pode-se inferir a transferência da discussão de um modelo de

desenvolvimento para um vago compromisso de um crescimento do País, cujo meio é a estabilidade da economia.

No PPA “Avança Brasil”, com frequência aparece o termo desenvolvimento sustentável. A explicação pode ser dada a partir de vários ângulos que se combinam: a atualização do Governo em face do contexto do final do século XX, permeado pelo agravamento das polarizações (riqueza e pobreza) e a explicitação maior dos desequilíbrios sociais e ambientais; o aprofundamento da experiência de governar o País com a manutenção da estabilidade da economia; o aperfeiçoamento da racionalidade técnica, que transforma os problemas éticos e políticos em uma linguagem econômica; a própria complexidade com que o Governo passa a interpretar os problemas sociais e econômicos. Portanto, o qualificativo sustentável passou a figurar ao lado da idéia de um desenvolvimento necessário para o país.

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

Nas orientações estratégicas do PPA “Plano Brasil de Todos” (2004-2007) para a sociedade, o governo faz uma crítica aos planos precedentes pelo fato de não apresentarem um projeto de desenvolvimento para o País e pela fragilidade das políticas setoriais. Como exemplo, é citado o caráter das políticas sociais que acumularam programas superpostos, com poucos resultados práticos. Todavia, esse PPA mantém ressaltada a importância da estabilidade monetária e fiscal e a criação de um ambiente favorável para o investimento privado, tal como nos planejamentos anteriores. Ao mesmo tempo, sua concepção de planejamento é destacada como de coordenação e articulação dos interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população. Portanto, o PPA expressou a correlação de forças existentes e a forma conciliatória do governo de tratar os problemas estruturais presentes no relativismo não somente de suas ações, mas no nível do discurso: a meta declarada é “minorar a pobreza”.

O PPA “Plano Brasil de Todos” (2004-2007) apresentou um caráter mais democrático devido aos canais deixados abertos com os governos subnacionais, mas isso não necessariamente significou que o plano foi elaborado sob as bases da vontade coletiva e do bem comum. Os frequentes contingenciamentos da verba pública combinados com a ausência de articulação entre os órgãos governamentais, fizeram com que o PPA fosse mais um

planejamento direcionado aos macro-objetivos do governo de manutenção da estabilidade econômica e do equilíbrio fiscal. Ou seja, observa-se um padrão de regulação, no quadro do PPA dos governos FHC e do primeiro governo do presidente Lula, centrado na adoção de políticas descentralizadas (de transferências de responsabilidades) e focadas na população “em risco social”.

Para o segundo governo Lula, o PPA 2008-2011 (“Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade”), organizou as ações do governo em 3 eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. Ou seja, a meta da qualidade da educação é uma prioridade nacional contida no PPA, inclusive compondo o título do plano. O extrato abaixo retirado da mensagem do presidente ao Congresso Nacional revela as metas do governo.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é elemento essencial dessa estratégia. Com o PDE, pretendemos construir o início de um novo tempo, capaz de assegurar a primazia do talento sobre a origem social e a prevalência do mérito sobre a riqueza familiar. A busca pela melhoria da qualidade da educação representa a conjugação de esforços das unidades da federação atuando em regime de colaboração com as famílias e a comunidade. Os investimentos em educação serão complementados com o Programa Universidade para todos (ProUni) e a adoção da proposta de reestruturação das universidades federais, além de ampliar e modernizar o ensino profissionalizante, instalando escolas técnicas em todas as cidades-pólo do País. As metas de melhoria educacional prevêm que todas as escolas públicas do Brasil terão laboratórios de informática, além de conexão, via internet, em todos os estabelecimentos de ensino médio, urbanos e rurais (BRASIL, 2007, p. 9).

O PPA atual mantém as características do anterior no que diz respeito à veiculação de uma participação dos segmentos sociais na sua elaboração. Ao mesmo tempo, no texto da Lei nº 11.653/2008 que dispõe sobre o PPA, em seu art. 11, determina que as ações do PAC, integrantes do PPA, devem ter prioridade pela Administração Pública Federal e com tratamento diferenciado.

O PAC tem como objetivos formais acelerar o crescimento do país, aumentar o emprego e melhorar as condições de vida da população brasileira. Para atingir seus objetivos, o governo explicita que “o PAC consiste em um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infra-estrutura e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento” (BRASIL, 2007).

Conforme Passarinho (s/d) afirma, apesar da notória ênfase dada à ampliação de investimentos por parte do governo federal na área de infra-estrutura, o que observamos é que o PAC apenas destaca obras e projetos que já estavam previstos de serem realizados, através dos orçamentos fiscal, da seguridade social ou das estatais. Assim, o economista entende que

o PAC não define nenhuma mudança nos rumos da atual política econômica, baseada em uma política monetária exclusivamente centrada nas chamadas metas de inflação, objetivando a manutenção do câmbio flutuante e perseguindo metas de superávit primário que penaliza os investimentos públicos e a manutenção adequada da máquina pública.

Esse caráter do PAC, aliado a um outro objetivo de contenção dos atuais níveis de gastos públicos com ressonância direta na política salarial dos servidores, fazem questionar a proposta do PDE com suas ações para o conjunto da educação do país. Com essa lógica, dificilmente a meta de uma educação pública de qualidade será atingida com o plano adotado, a não ser que a idéia seja tão somente o incentivo ao crescimento do espaço privado.

As preocupações expressas no PAC, com relação ao papel do Estado, enquanto indutor de novos investimentos privados, através da sua intenção de se destacar um conjunto de projetos já previstos, nas áreas de energia, transportes e infra-estrutura urbana e social, assemelha-se ao que já foi tentado – sem nenhum sucesso – no Programa Avança Brasil, durante o governo de FHC. Em última instância, são projetos que buscam dar continuidade à integração subalterna do país ao processo de globalização, sob o comando dos capitais financeiros internacionais e das empresas produtivas multinacionais (algumas de bandeira nacional), que cada vez mais apostam em nosso país enquanto uma plataforma de negócios internacionais (PASSARINHO, s/d, p. 8).

4- O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: ALGUNS APONTAMENTOS

O PDE foi criado pelo Ministério da Educação (MEC), no ano de 2007, integrando um conjunto de programas para dar organicidade ao sistema nacional de educação, mobilizando toda a sociedade em prol da melhoria da qualidade da educação. De acordo com o documento oficial (MEC, 2007), o PDE é um plano executivo, constituído por programas divididos em quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

A sua essência é a perspectiva sistêmica da educação, isto é, vê o ensino fundamental relacionado ao ensino superior, o incentivo à pesquisa influenciando no ensino médio, o transporte escolar articulado com a remuneração dos professores. 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.

Um dos princípios do PDE é a necessária articulação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios para a garantia do direito à educação no País. Portanto, a colaboração entre os entes federativos é fundamental para a execução do PDE. Segundo o documento

oficial, isso significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para executar os programas e ações. “A União passou, com o PDE, a assumir mais compromissos perante os estados, os municípios e o Distrito Federal, para, respeitando os princípios federativos, dar unidade ao desenvolvimento da educação e corrigir as distorções que geram desigualdades”.

Esse princípio foi organizado via a adesão dos governos subnacionais por meio da assinatura ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e a responsabilidade no cumprimento de 28 diretrizes. Para a execução desse compromisso, os governos subnacionais adotam os planos de ações articuladas, os quais, segundo o MEC, substituem os convênios temporários e à tradicional descontinuidade das políticas educacionais. Com o objetivo de identificar os problemas que afetam a qualidade da educação brasileira, o PDE promoveu uma alteração na avaliação nacional da educação básica com a criação da Prova Brasil. A partir disso, o MEC buscou cruzar os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) em um único indicador de qualidade: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O IDEB foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Nacionais (INEP), cujo cálculo é realizado por escola, por rede e para o próprio País. A partir desse índice, o MEC acredita ser possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada instância.

O enfoque sistêmico dado no PDE, segundo análise de Saviani (2009), está vinculado ao método estrutural-funcionalista e é incompatível com a perspectiva de superação das dicotomias citadas no documento do PDE. Ou seja, esse enfoque é mecânico, “instaurando um processo em que os homens, em vez de sujeitos, passam a condição de meros objetos do ‘sistema’, cujos pontos de referência básicos são os *input* e *output*” (SAVIANI, 2009, p. 23).

Cumprir observar uma questão que é estrutural ao PDE quando nos remetemos ao Plano Nacional de Educação (PNE). Praticamente todas as ações previstas no PDE incidem sobre o PNE e, de acordo com Saviani (2009), o PDE não constitui um plano em sentido próprio, pois se trata de um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstas no PNE.

“Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais (...). Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas compõe-se de ações que não se articulam organicamente com este” (SAVIANI, 2009, p. 27).

De acordo com o resgate feito por Saviani (2009) da história da educação brasileira sobre a existência de plano, o autor situa o “plano” no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). O Manifesto diagnosticou a situação educacional do país como sendo marcada

pela falta de unidade de plano e foi proposto então um “Plano de reconstrução educacional”. Após isso, o Movimento dos Pioneiros influenciou a constituinte de 1934 que estabeleceu o plano nacional de educação no país. A primeira LDB, aprovada em 1961, incumbiu o então Conselho Federal de Educação a tarefa de elaborar o PNE, o que, inspirado em Anísio Teixeira, inaugurou uma forma de alocação e distribuição dos recursos financeiros destinados ao ensino. Nessa esteira, em 1996, foi criado o FUNDEF, substituído em 2006, pelo atual FUNDEB.

O atual PNE foi aprovado em 2001 no segundo mandato de FHC, estando estruturado em 3 momentos, para todos os níveis e modalidades da educação: 1-diagnóstico da situação; 2- enunciado das diretrizes; 3-formulação dos objetivos e metas. O PDE, portanto, foi criado durante a vigência do PNE e sem seguir os itens básicos de um plano, o que nos leva a crer que o governo Lula desconsiderou formalmente o PNE ao criar um programa de ação.

“Assim sendo, o nome ‘plano’ evoca, aí, mais alguma coisa como o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek do que a ideia dos planos educacionais como instrumentos de introdução da racionalidade na ação educativa, entendida esta como um processo global que articula a multiplicidade dos seus aspectos constitutivos num todo orgânico” (SAVIANI, 2009, p. 30).

Não obstante os problemas observados na execução do PDE, devemos considerar a importância da criação do IDEB como um parâmetro de avaliação das políticas educativas implantadas pelos governos nacional e os subnacionais. Tendo em vista os questionamentos realizados por professores e estudiosos sobre os limites do IDEB, entendemos ser necessário melhorar o índice criado para fins de acompanhamento sistemático das políticas planejadas no campo da educação. Outra observação diz respeito mais especificamente às dificuldades do planejamento de focar os problemas sociais em sua complexidade e, portanto, em sua totalidade. Tal prática não necessariamente indica uma incapacidade técnica, ao contrário, revela a lógica instrumentalista que norteia o pensamento tecnocrático.

6- REFERÊNCIAS

BRASIL. **PPA 1996-1999**. Brasília, 1996.

BRASIL. **Planejamento plurianual - relatório Anual de Avaliação** (exercício 2002). Brasília, 2003.

BRASIL. **Relatório de avaliação PPA 2004-2007**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, 2007.

BRASIL. **Plano Plurianual 2008-2011**: mensagem presidencial. Brasília, 2008.

CARVALHEIRO, N. Os planos Bresser (1987) e Verão (1989): a persistência na busca da estabilização. In: KON, A. (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999. p. 123-166.

FIORI, J.L.. **O vôo da coruja**: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: Eduerj, 1995.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **IPEA**, Brasília, p. 7-70, 2001.

GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. Metas e bases e I plano nacional de desenvolvimento – IPND (1970-1974). In: KON, A. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999. p. 41-66.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

KON, A. **Políticas de emprego e bloqueios estruturais no mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: EITT-PUC, n. 5, 2005 (Texto para discussão). <http://www.pucsp.br/pos/ecopol/admin/publicacoes/arquivos/textos/2005/TD0505.pdf>.

KON, A. (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999. p. 195-224.

MORAES, A. C. Plano Brasil novo. In: KON, A. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999. p. 167-194.

MINDLIN, B. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

PASSARINHO, P. **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC**: uma inflexão da política econômica ou mera busca de resultados? s/d http://www.corecon-rj.org.br/ced/avaliacao_pac_paulo_passarinho.pdf. Acesso em 3 de março de 2010.

SAVIANI, D. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação**: uma análise crítica da política do MEC. Campinas. Autores Associados, 2009.

¹ O projeto de pesquisa financiado pelo CNPq é interinstitucional e envolve mais dois estados: Goiás e Minas Gerais.

² Para Fiori (1995), o governo Geisel foi o último dos desenvolvimentistas latino-americanos e o mais acabado realizador da proposta industrializante da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) do final dos anos 1940.