

# **O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E OS FUTUROS PLANOS DOS MUNICÍPIOS: os planos municipais podem ser tecnicamente bem melhores**

## **THE NATIONAL PLAN OF EDUCATION AND FUTURE PLANS OF THE MUNICIPALITIES: Municipal plans can be technically much improved**

*Danilo Gandin<sup>1</sup>*

**RESUMO:** O Plano Nacional de Educação é tecnicamente malformulado. Muitos motivos, de ordem política, social, de gestão etc., convergem para que planos não se executem. Mas há um princípio que deve sustentar a própria ideia do planejar: quanto mais perfeito tecnicamente for um plano, mais possibilidade ele terá de vencer os óbices que encontrará em sua execução. Dito de outra forma: um plano deve ser tão claro, de modo que as pessoas tenham mais facilidade em fazer o que ele manda do que explicar por que não o fizeram. Os principais defeitos técnicos desse: a) não incluir um referencial sobre a qualidade da educação e, como consequência, não incluir um diagnóstico qualitativo sobre nosso ensino; b) não seguir nenhuma das escolas (correntes) de planejamento que se constituíram nos últimos tempos; c) usar o conceito de “metas” para a operacionalização e induzir municípios e estados a fazer o mesmo; esse procedimento exige o plano de incluir ações, rotinas, regras e atitudes, verdadeiras formas de transformar a realidade, único motivo pelo qual se sustenta o planejamento; d) usar o conceito “estratégia” sem conhecer-lhe o significado; misturar, no campo das “estratégias”, outras categorias que absolutamente não são estratégias, promovendo o contrário da finalidade fundamental do planejamento, que é ferramenta para tornar claras e precisas as práticas. O presente texto trabalha, ainda, com sugestões de como corrigir esses pontos.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Educação. Qualidade de Educação. Metas. Planejamento. Estratégias.

**ABSTRACT:** The National Plan of Education is technically badly formulated. Many political, social, management and other reasons lead to the non-implementation of the plans. But there is a principle that should sustain the very idea of planning: the more technically perfect is a plan, the more likely it will be to overcome the barriers that it will find to its implementation. In other words: a plan must be so clear that people find it easier to do what it says than to explain why they did not. The main technical defects are: a) It does not include a reference about the quality of education and, consequently, does not include a qualitative diagnosis of our education; b) It does not follow any of the schools of planning that have formed in recent years; c) It uses the concept of “goals” for operational implementation and to induce municipalities and states to do the same; this procedure exempts the plan from including actions, routines, rules and attitudes, true ways of transforming reality, the only reason why planning is sustained; d) It uses the concept of “strategy” without knowing what it means, mixing into the field of “strategies”

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Filosofia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (1963), graduação em Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1964), graduação em Letras – Português e Literaturas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1967), especialização em Planejamento da Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1970), mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1980) e aperfeiçoamento em Planejamento no Campo Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1975). Atua principalmente nos seguintes temas: professor – planejamento educacional. E-mail: danilo@eades.com.br.

other categories that are not strategies, promoting the contrary of the fundamental purpose of planning which is as a tool to render practices clear and precise. The present text also works with suggestions on how to correct these points.

**Keywords:** National Plan of Education. Quality of Education. Goals. Planning. Strategies.

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do MEC publicou, para os municípios, estados e o Distrito Federal, um CADERNO DE ORIENTAÇÕES. A intenção é auxiliar essas entidades a desincumbir-se satisfatoriamente das tarefas de elaboração, execução e avaliação dos planos decenais de educação exigidos pela Lei Federal 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014). É a mesma lei que aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2024, ao qual os novos planos terão que ligar-se.

A ideia de lançar algumas orientações é necessária<sup>2</sup>: só assim, dentro de um conjunto de entidades interligadas, os planos mais abrangentes influirão nos planos menos abrangentes. Dito de outra maneira, muito usada na literatura do planejamento, os planos superiores devem influir nos planos inferiores. Já diz Gandin (2013, p. 158):

Há, muitas vezes, conglomerados de entidades entre as quais se estabelece uma hierarquia de planos e, como consequência, de pensamento e de administração. São, por exemplo, entidades como um ministério (federal) em relação a suas representações nos estados [...]

Acrescenta logo a seguir o mesmo texto:

É preciso estabelecer, nestes casos, um processo de subida – das ideias das bases que conformarão os planos superiores – e outro de descida – das políticas e estratégias, das determinações e, às vezes, das atividades permanentes do plano mais amplo que devem iluminar a prática pensada pelos planos mais restritos (GANDIN, 2013, p. 158).

As “orientações” em si mesmas são um conjunto de boas propostas. São prejudicadas, apenas, por fixar-se no modelo do Plano Nacional de Educação, preso a um pensamento técnico muito pobre, como se um vaso inadequado e pequeno recebesse um vinho precioso e abundante que é o conteúdo do Plano. Isso deixa as “orientações”, como havia deixado o Plano, completamente longe de qualquer das linhas de planejamento hoje utilizadas e que mencionarei depois.

É necessário acrescentar, o mais rápido possível, duas observações para complementar as afirmativas do parágrafo anterior. A primeira é que é melhor ter um plano assim, baseado no senso comum ou no bom senso de algum “especialista”, do que não ter plano nenhum. A segunda é que, sem técnica, nenhuma perfeição se alcança; até os religiosos, para alcançar a conexão transcendental, usam técnicas.

Quando falo em “linhas de planejamento”, estou referindo propostas (escolas) que apresentam um conjunto harmônico de conceitos, modelos, técnicas e instrumentos bem desenvolvidos, sustentados epistemologicamente, testados na prática e, por isso, perfeitamente úteis na elaboração de planos de médio e longo prazos.

Os municípios – os estados também, com mais dificuldade – podem elaborar planos tecnicamente bons, porque estão mais próximos do fazer diário e, sobretudo, porque muitos já elaboraram e praticaram, no setor educativo, planos globais de médio prazo com conceitos, modelos, técnicas e instrumentos oriundos do que hoje se chama Planejamento Participativo, que coexiste, no que diz respeito a linhas de planejamento global, cada uma apropriada a um tipo de entidade, com o Planejamento Estratégico, o Gerenciamento da Qualidade Total e o Planejamento de Solução de Problemas<sup>3</sup>. Terão alguma dificuldade para o longo prazo – para um município, dez anos é longo prazo –, porque é razoavelmente difícil, para o município, estimar as receitas que pode conseguir ano após ano, pensar num fundo de contingência e até, muitas vezes, estimar sua população e outros dados importantes para a elaboração de planos. Mas poderão desincumbir-se bem dessa tarefa por causa da experiência no médio prazo.

As “orientações” estão presas, como já disse, à metodologia do Plano Nacional de Educação, sobretudo a seu modelo básico. Analisá-las significará debater os meios que elas propõem para tornar realidade aquilo que se coloca, como fins, na Constituição e nas leis e diretrizes que a seguiram. Os critérios para essa avaliação, neste texto, aqui e agora, serão buscados na teoria

---

<sup>2</sup> É bom acentuar que, embora o fazer educativo rejeite as receitas, em busca de teoria e de ideologia entendida como posicionamento político-social, o planejamento é uma ferramenta e, por isso, deve ter uma receita, que seja tecnicamente adequada a ajudar no alcance da realidade desejada.

<sup>3</sup> Ver, a propósito: Gandin (2013, p. 80-84).

desenvolvida pelo Planejamento Participativo. Serão abordados somente aspectos técnicos, a fim de que a realidade desejada seja construída mais facilmente; não pretendo discordar dessa ou daquela proposta, mesmo quando ela me pareça desnecessária, incoerente ou perniciosa, mas, apenas, trazer elementos técnicos para que os municípios (re)elaborem seus planos com mais clareza. Afinal, o planejamento é uma tarefa técnica para fins políticos, no sentido mais alto dessa palavra<sup>4</sup>.

Tecnicamente, o Plano Nacional de Educação é muito pobre. Mesmo com toda a boa vontade que possa nele existir, os resultados concretos serão menores do que se fosse usada uma ferramenta mais eficaz. Pode-se pensar num agricultor que, mesmo tendo à disposição tratores e maquinário diverso, prefira utilizar a pá e a enxada para cultivar suas terras. Não é que faça algo errado; é que vai deixar que a pobreza da ferramenta reduza sua produção e aumente o trabalho.

Veja-se que todo tipo de plano no campo social – o planejamento deve ser o uso do método científico não só para conhecer a realidade, mas para transformá-la – deve compor-se de cinco elementos organicamente relacionados:

1. O levantamento de problemas;
2. A definição da realidade social e humana desejada, com a teoria que fundamenta esses desejos ou, dito de outra forma, os fins buscados, com aquele plano, pela entidade em planejamento;
3. A proposta do ideal do fazer, dessa mesma entidade, para caminhar na direção traçada;
4. Um diagnóstico que julgue a prática e a realidade, para ver a que distância elas estão do ideal traçado em 2 e 3, e que verifique causas dessa distância, dificuldades e pontos de apoio para aproximar a prática e a realidade aos ideais traçados;
5. Uma proposta de novos processos para um tempo determinado – no caso, nove ou dez anos<sup>5</sup> – a fim de concretizar a diminuição da distância entre o real e o desejado.

Já há muito desses cinco pontos no Plano Nacional de Educação. Mas os conceitos e a dinâmica global não são tecnicamente fundamentados e, por isso, não permitem a construção de uma ferramenta adequada a

servir de alavanca para a transformação tão necessária da educação escolar básica do Brasil. Além disso, os elementos que compõem o plano não seguem uma boa ordem nem trazem resposta a todos os cinco itens acima citados, não sendo aptos, assim, a produzir a coerência interna do documento.

Já no começo, o Plano e as Orientações caem numa confusão tenebrosa do senso comum: a de pensar que um plano deve começar por um diagnóstico. Confunde-se o começar pela realidade com o começar pelo diagnóstico<sup>6</sup>. Como se o **sentir-se** mal que o paciente relata ao médico fosse o diagnóstico; ou como se alguém pensasse que o conjunto de números vindos dos laboratórios já cumprisse, por si só, esse papel de diagnóstico. Qualquer aspirante ao mestrado sabe – qualquer concluinte do Ensino Básico já deveria saber – que, antes de escrever a “literatura” e antes de “fazer a pesquisa”, é preciso definir o problema. No caso de um plano, municipal, estadual ou nacional, esses problemas são aquilo que **sentimos** como pontos de falta ou excesso, de sofrimento ou de menos humanização para as pessoas e para a sociedade como um todo.

Como consequência dessa compreensão falha de diagnóstico, os pontos 2 e 3 não parecem necessários e não constam do Plano. Falta, na verdade, aquilo que as escolas são instadas a produzir: um projeto político (item 2) e um projeto pedagógico (item 3) que digam, respectivamente, que sociedade e que ser humano são o horizonte do esforço educacional do país e que características, que prioridades, que processos pedagógicos, tanto quantitativa como qualitativamente, devem ser instituídos como práticas ideais adequadas a ajudar a construir aquele ser humano e aquela sociedade. Apresso-me a levantar duas questões que aparecem imediatamente. Dirão que há um horizonte construído com as vinte metas, e isso é verdade. Mas quase todas são quantitativas, não havendo um espírito que congregue as metas e que indique com que valores finais elas estão concatenadas. Dirão, também, que toda a filosofia do fazer social e educacional está na Constituição, nas leis sobre educação e nos vários regimentos expedidos por diversas autoridades; até na lei que aprova o PNE há indicação de “diretrizes” no artigo segundo. Mas tal abundân-

<sup>4</sup> Ver, a este respeito: Bromley e Bustelo (1982).

<sup>5</sup> Apesar de o prazo para a aprovação dos planos, nos municípios, ser de um ano (até junho de 2015), eles deverão – essa é a orientação dada – ser dimensionados para uma duração de dez anos, indo um ano além do Plano Nacional. Há quem pense que tanto faz se um plano é desligado da questão tempo; já houve até órgão público que prorrogou a validade do plano. Mas isso é ridicularizar completamente o planejamento. Uma programação é o modo concreto de mudar a realidade, e o que se programa precisa de um tempo determinado para ser completado.

<sup>6</sup> Incluo, em anexo, excertos de Gandin (2013) para esclarecer melhor essas questões.

cia é nociva, porque as mais diversas esferas vêm se pronunciando e seguirão a propor e a exigir e porque lhes falta um horizonte definido para cada tempo e escolhido entre a riqueza de valores que o país já possui ou sonha. Planejar implica escolher e é urgente firmar um pensamento para um período para que ele oriente nosso fazer.

Claro, por outro lado, que a proposta de metas não é desprezível. Mesmo tecnicamente fraca quando se trata de planos dessa envergadura, esse tipo de proposta incentiva o trabalho e, por causa disto, vai gerar ações que alcançarão algo. Lamentavelmente, como sabemos que tais metas não se alcançarão (isso se sabe analisando o Plano e olhando a experiência passada), o resultado será o aprofundamento daquele pensamento do senso comum de que planos são apenas para engavetar ou para fazer bonito e para esconder o que ainda não se pode fazer.

Por outro lado, é preciso sinalizar com energia que, através dos planos municipais e, eventualmente, estaduais, é possível caminhar na direção das metas. Para isso, é preciso que as prefeituras fujam de fixar novas metas e, observando os motivos pelos quais o Plano Nacional de Educação não pode funcionar, trabalhem em cima do que lhe falta: terão que chegar a propor ações, comportamentos e atitudes, regras e rotinas para chegar a aproximar a realidade do ideal proposto pelas metas do Plano Nacional.

Por que o Plano Nacional não se realizará? 1 – pela falta de um diagnóstico qualitativo, que é consequência da 2 – falta de um referencial político e pedagógico e, mais do que tudo, pela 3 – falta de uma programação consistente, com as **quatro categorias com que é possível mudar a realidade: as ações, as rotinas, as atitudes e as regras**. Essas três faltas é que precisam ser supridas pelos planos municipais, com a premissa clara de que não se trata de alcançar as metas, mas de se aproximar o máximo possível delas com um trabalho sério e, sobretudo, bem planejado.

Na verdade, não há plano com visão estratégica – aqui pensada como uma visão sobre o que é importante e sobre o que se projetará fortemente para a construção de um novo futuro – se não houver, pelo menos, as três partes fundamentais do quadro de cinco apontadas acima:

1. Um Referencial, indicando para que direção queremos nos mover ou, simplificando ainda mais e adotando uma visão quantitativa, dizendo o que queremos alcançar. Esse Referencial assume, com menos clareza e menos precisão, o que constaria nos itens 2 e 3 acima<sup>7</sup>, mas funcionaria como aquilo que o Planejamento Participativo chama de Realidade Desejada.

2. Um Diagnóstico que julgue a realidade e a prática concretas, descobrindo a distância que elas estão do Referencial, as causas dessa distância, os pontos de apoio e as dificuldades que teremos para superar as falhas, desvendando, assim, as necessidades concretas, isto é, as exigências da realidade e da prática para tornar-se iguais ao que ficou estabelecido no Referencial.

3. Uma Programação para satisfazer as necessidades que são passíveis de satisfação dentro do tempo do plano, propondo apenas aquilo que é claramente executável naquelas circunstâncias e naquele tempo.

Todo plano que não consegue distinguir com precisão essas duas propostas, a ideal (item 1 deste quadro) e a prática (item 3 deste quadro), não aproveita o cabedal técnico de planejamento que se desenvolveu nos últimos 60 anos, em especial a partir dos anos 90 do século vinte. Assim, também, todo plano que não consegue realizar um bom diagnóstico proporá medidas (item 3) que podem, por acaso, resultar em algo, mas que, no geral, estarão condenadas a brilhar numa prateleira. Tudo porque seus autores não foram intransigentes na busca de clareza e de precisão, as grandes virtudes técnicas de um plano que quer ser uma ferramenta adequada para (re)construir a realidade.

O Plano Nacional de Educação apresenta, nas vinte metas<sup>8</sup>, um Referencial que, apesar da falta de uma fundamentação teórica, pode servir como REALIDADE DESEJADA instigante. Não é completamente destituído de um DIAGNÓSTICO, mas é pobre ao definir a distância que estamos da REALIDADE DESEJADA porque esquece as causas das falhas e, também, os entraves e as facilidades da caminhada. A falta dessa clareza e, muito mais, a falta de modelos e de técnicas para definir práticas levam a uma Programação quase inoperante. Já deveria estar escrito em todos os ambientes em que se elaboram planos: um plano é bom quando alcança uma clareza tal que fique mais

---

<sup>7</sup> Mesmo caindo no perigo de repetir, insisto que o item 2 trata dos fins, daquilo que nos move em relação ao tipo de sociedade e de ser humano que desejamos ajudar a construir, e o 3, do ideal do meio, no caso a educação e a escola aptas a ajudar a construir tal sociedade e tal ser humano.

<sup>8</sup> É preciso insistir: o uso de metas num plano global não traz eficiência ao planejamento. No anexo, tento mostrar um pouco desse defeito em planos.

fácil fazer o que está programado do que explicar por que não se fez.

São necessárias algumas observações sobre a Programação, sempre pensando num plano de médio ou de longo prazos – o curto prazo terá seu próprio modelo. Para torná-la eficiente, ela deve contemplar – isso já é quase consenso na teoria do planejamento – as quatro dimensões necessárias e suficientes para a mudança concreta da realidade: ações, rotinas, comportamentos (e atitudes) e regras. Na literatura do planejamento, mesmo em correntes com finalidades, modelos, conceitos, técnicas e instrumentos diferentes, as três primeiras dimensões são costumeiras e servem para tornar concretas e claras as propostas de prática. O Planejamento Participativo acrescenta uma quarta dimensão, a das regras, porque, se, por um lado, regras são necessárias em qualquer entidade, é benéfico, por outro, que elas apareçam para satisfazer necessidades descobertas num diagnóstico e não serem impostas por costume ou por gosto de uma autoridade. Essas dimensões apresentam-se, tecnicamente, como OBJETIVOS OPERACIONAIS (ações + resultado pretendido, retirado do Referencial), ATIVIDADES PERMANENTES (rotinas + resultado pretendido, retirado do Referencial), POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS (princípios de ação já contidos no Referencial, destacados porque o Diagnóstico mostrou sua necessidade, e modos concretos de vivenciar esse princípio), DETERMINAÇÕES (regras + resultado pretendido, retirado do Referencial).

Para abordar o Plano Nacional de Educação, a primeira tarefa precisa ser a conceituação de *estratégia* nesse nível da proposta prática de um plano. Isso porque, depois do conceito de METAS, ele, o conceito de estratégia, é o mais significativo (e mais confuso) no Plano Nacional de Educação.

Muitos autores falam em estratégias, algumas vezes com clareza, quase sempre sem ajudar muito, e algumas vezes atrapalhando. Matus<sup>9</sup> (1987, p. 243-248) é quem faz um esforço claro para elucidar o conceito. Traz os três usos correntes que se faz do termo “estratégico”:

- é o que é importante; por exemplo: o domínio sobre as jazidas de petróleo é estratégico para o Brasil;
- é o que abre perspectivas de domínio sobre o futuro; por exemplo: a implementação de um metrô é estratégica para a cidade, porque evitará, no futuro, graves problemas no trânsito;

• é o modo de fazer alguma coisa; por exemplo: realizar as ações do dia a dia com a participação de todos é estratégico; diversificar a produção da empresa é estratégico.

Esses três modos são correntes como entendimento do termo. Mas no planejamento não convém manter a confusão que o uso simultâneo de três interpretações apresenta. De fato, o que interessa à técnica da construção de planos é a estratégia, não o estratégico. (É claro que qualquer plano fora do curto prazo precisa ser estratégico, significando que deve levar em conta o que é mais importante, sobretudo o que é para o futuro.) Assim, ter um metrô é estratégico para a cidade de Porto Alegre, mas “construir o metrô de Porto Alegre” não é uma estratégia, é uma ação, um objetivo operacional de programação; assim, o domínio sobre as jazidas de petróleo é estratégico para o país, mas alcançar isso exige ações, comportamentos e atitudes, regras e rotinas que deverão ser expressas nos planos.

Quando se dá aos planos de médio ou de longo prazos um enfoque estratégico, estar-se-á incluindo os dois primeiros sentidos do que é estratégico. Mas o terceiro é o essencial para a elaboração de planos: é preciso que se tenha clareza do que é uma estratégia nesse sentido. Julgo que uma boa maneira de construir um conceito correspondente ao termo é comparar a prática social àquela de um “chef” de cozinha. Sempre que ele faz sopa, ele usa o mesmo tempero; sempre que prepara um peixe, não abre mão desse tempero. A estratégia é o tempero; várias preparações – ações – vão ter aquele tempero – uma estratégia. Se uma entidade, uma escola, um município escolhem fazer tudo a baixo custo, isso é uma estratégia; se o plano inclui a participação de todos para um determinado tempo (duração do plano), estará dispondo no campo das políticas e das estratégias, ou seja, dispondo não sobre o que se **vai fazer**, mas sobre um **determinado modo** de se fazer. Gosto muito dessa ideia de tempero; vou ao nordeste brasileiro e vejo que as cozinheiras, no dia a dia, colocam coentro em muitas comidas. Pois quero distinguir claramente aqui, por um lado, as ações e, por outro, a atitude que se assume quando se faz algo. As cozinheiras preparam muitos pratos (ações diferentes) e em todos os que o suportam colocam o coentro (atitude que tempera todas aquelas ações).

As estratégias no Planejamento Participativo devem ser consideradas maneiras de vivenciar uma políti-

<sup>9</sup> Apoiar-se em autores conceituados é um modo de utilizar um conceito sem levantar suspeita de que se está inventando para consumo próprio.

ca. Vejamos uma política e, simplificando, formulemos assim: fidelização dos clientes; ela é a parte que se necessita produzir de um princípio de ação (a política) que diz: clientes fidelizados trazem mais lucros. Virão estratégias, naturalmente, como sempre, oriundas do conjunto das necessidades e dos demais elementos do diagnóstico e que buscarão vivenciar a política. Por exemplo:

Política: fidelizar os clientes aumenta o lucro  
Estratégias:

- distribuindo brindes em situações oportunas;
- comunicando-se frequentemente com eles;
- oferecendo descontos e outras vantagens;
- solicitando sugestões.

Esse é o maior problema técnico do Plano Nacional de Educação: a programação não leva em conta as categorias (OBJETIVOS OPERACIONAIS, POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS, DETERMINAÇÕES E ATIVIDADES PERMANENTES) em que a prática deve ser proposta. O Plano apresenta tudo como se fossem estratégias, e isso contraria um dos postulados do planejamento, cuja existência se justifica por trazer clareza à prática. Assim, se olharmos a primeira meta, vamos ver que só a partir da proposta 1.7, assim mesmo excluindo a 1.16, podem ser consideradas estratégias (ou políticas). A fim de que se obtenha eficiência no planejamento – plano é ferramenta e, por isso, é bom quando funciona –, estratégias deverão ser, sempre, propostas de atitude; obviamente, precisam ser sempre lembradas e incentivadas pelos coordenadores dos planos em que elas constam. Por exemplo, “1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social ...” é uma estratégia porque propõe uma atitude que é adequada a gerar práticas em planos inferiores. Estratégias são modos de fazer que aparecem como sugestões, conselhos que ganham força em planos inferiores, sobretudo quando, no plano superior, há uma lembrança e cobrança contínuas. A estratégia é válida, salvo indicação expressa no plano, para toda a duração do plano. Veja-se que objetivos operacionais são pontuais: executados, concluíram sua tarefa – pode acontecer que um ou outro seja executado no começo de duração do plano e se extinga. A política ou a estratégia, como são modos de se comportar, permanecem por toda a duração do plano, a não ser que algo diverso seja expressamente proposto. Por exemplo, uma política de participação que foi escolhida para sanar necessidades não se refere a essa ou àquela ação, mas deverá estar presente em tudo o que se faz e por todo o tempo do plano; a construção de um prédio ou

de um documento, incluída no plano para sanar uma necessidade, vai ser executada num tempo, e tal ação pode ser riscada do plano.

Não apresentam características de estratégia ou de política muitas outras propostas do Plano Nacional assim denominadas. Por exemplo, as seguintes ditas estratégias são outra coisa:

- 1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;
- 1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;
- 1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;
- 1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;
- 1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;
- 1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes.

A proposta 1.1 não é uma estratégia, mas uma DETERMINAÇÃO um pouco confusa ou um OBJETIVO também confuso – toda a confusão vem, especialmente, porque não se sabe quem seja o executor de tal proposta. A 1.2 também não traz algo de proposta concreta; tem jeito de outra meta. A 1.3 é uma ATIVIDADE PERMANENTE, embora lhe falte a precisão na periodicidade e a responsabilidade de execução, o que, provavelmente, a deixará como palavra ao vento. A 1.4, embora não se saiba quem deve executá-la, é uma DETERMINAÇÃO. A 1.5 é anfíbia: começa como estratégia e muda para DETERMINAÇÃO (ou para OBJETIVO) ao falar em “programa nacional de construção e reestruturação [...]”. A 1.6, se se refere a uma tarefa fe-

deral, é um OBJETIVO; se a execução deve ser providenciada pelos municípios e estados, é uma DETERMINAÇÃO.

As “orientações” oferecem conselhos importantes aos municípios – os estados e o Distrito Federal poderiam valer-se disso – e abrem perspectivas para que os planos globais decenais de cada município possam ter características mais operacionais.

Penso que, seguindo as Orientações da SASE, os municípios (e os estados) tirarão proveito de conteúdo para seus planos. Tecnicamente, porém, aumentarão a coerência interna de suas propostas se usarem um modelo de plano global de longo prazo bem estudado e bem experimentado para entidades cujo primeiro fim é construir a sociedade e ajudar o crescimento das pessoas, como deve ser o caso dos municípios, dos estados e do país, representado aqui pelo MEC. Esse modelo foi desenvolvido pela corrente que veio a chamar-se Planejamento Participativo, como alternativa ao Planejamento Estratégico, desenvolvido especialmente para as entidades cujo primeiro fim é manter-se fortes no mercado.

O modelo é bastante simples, exigindo, porém, precisão e clareza nos conceitos.

1. Marco Situacional
2. Marco Político
3. Marco Operativo (para o caso, Marco Pedagógico)
4. Diagnóstico
5. Programação
  - Políticas e Estratégias
  - Objetivos
  - Determinações
  - Atividades Permanentes

Parece evidente que, a esta altura, diante da tomada de posição do Plano Nacional, os municípios são quase coagidos a deixar de lado a ortodoxia que um plano deveria ter para apresentar-se como um documento fundamentado no método científico. Terão que aceitar, como marco político e marco pedagógico, o conjunto das 20 metas e, a partir delas, elaborar um DIAGNÓSTICO e uma PROGRAMAÇÃO.

O Diagnóstico não deve ser um levantamento aleatório de dados. Ele deve ser uma resposta<sup>10</sup> às seguintes perguntas sobre cada uma das metas em que o município pode ter ingerência: a que distância estamos do alcance dessa meta, quais são as causas dessa distância, o que já temos que ajuda a aproximar-se da meta e

o que já existe que atrapalha essa aproximação. Surgirão *necessidades*, isto é, “situações ou estados requeridas/os pela realidade, para diminuir ou suprimir uma determinada distância entre o real e o desejado” (GANDIN, 2012, p. 101). Desse modo, conheceremos as necessidades da educação no município. Dou alguns exemplos, mas é óbvio que as necessidades reais dependem da realidade de cada município.

• Meta 4 – 15 coordenadoras pedagógicas aptas a assessorar professores na inclusão; uma psicóloga experiente para avaliar necessidades psíquicas.

• Meta 5 – 20 professoras especializadas em alfabetização; 25 salas com material adequado à alfabetização; 30 salas de aula preparadas para crianças de 6 a 8 anos.

• Meta 16 – R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para cursos de atualização para professores municipais de Ensino Básico.

Uma das tarefas necessárias a ser feita pela equipe coordenadora é a lista de necessidades, extraindo-as do Diagnóstico; enquanto o Diagnóstico deve ser um texto muito bem circunstanciado sobre a distância entre a realidade desejada e a realidade real, as necessidades aparecem numa lista para o trabalho posterior.

O cuidado maior terá que ser na Programação. Descobertas as necessidades, é necessário aplicar nelas os critérios de exequibilidade e de oportunidade. Tudo o que nelas consta é necessário fazer, mas algumas são inexecutáveis no todo ou em parte; entre as exequíveis, naquilo que elas têm de exequíveis, é preciso fazer um escalonamento no tempo porque é oportuno que umas sejam satisfeitas antes e outras, depois.

A proposta que se fizer para os nove anos que restarão terá que ser executada. As “orientações” falam com clareza da equipe de acompanhamento do plano: deixado sozinho ele será, com certeza, apenas papel. Mas **mais importante ainda do que esse acompanhamento** serão a clareza e a precisão do enunciado das propostas. Elas deverão ser indicadas em duas dimensões, a do FAZER e a do SER. O campo do FAZER deve constituir-se em AÇÕES e ROTINAS e o do SER, em REGRAS e COMPORTAMENTOS e ATITUDES. Essas quatro categorias de prática capaz de transformar a realidade vão ser escritas, respectivamente, em forma de OBJETIVOS OPERACIONAIS, de ATIVIDADES PERMANENTES, de DETERMINAÇÕES e de POLÍTICAS e ESTRATÉGIAS.

<sup>10</sup> Não estou teorizando, de modo amplo e geral, sobre diagnóstico: falo do caso concreto, de municípios (ou estados) realizando esse diagnóstico para integrar-se no alcance do que o Plano Nacional de Educação decidiu.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BROMLEY, R.; BUSTELO, E. (Org.). **Política x técnica no planejamento.** São Paulo: Brasiliense, 1982.

GANDIN, D. **A prática do planejamento participativo.** 20. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Soluções de planejamento para uma prática estratégica e participativa.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

\_\_\_\_\_. **Planejamento na sala de aula.** 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

MATUS, C. **Política, Planificación y Gobierno.** Caracas: Fundación Altadir, 1987. Disponível em: <<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL001185.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

## ANEXO

### (Excertos do livro de Gandin, 2013)

Como se escolhe formular um objetivo operacional ou uma política com suas estratégias?

Fique repetido, para clareza, que, no Planejamento Participativo, objetivos (operacionais) só aparecem na Programação, isto é, na proposta concreta de mudança da realidade, a fim de satisfazer necessidades descobertas no Diagnóstico.

Há necessidades que podem ser satisfeitas por uma ação. Tratar-se-á aqui, como estamos falando, de objetivo geral, de uma ação de médio prazo, algo que dure, para execução, o tempo do plano de médio prazo ou, pelo menos, mais do que o tempo do curto prazo; mas que seja bem concreta. Essas ações serão desenvolvidas, depois, como programas. Os principais campos que sugerem a proposta de objetivos são:

- Atualização, aperfeiçoamento de pessoal;
- Reorganização de práticas, dando-lhes novo modo de ser;
- Implantação de novas práticas;
- Preparação de pessoal para o domínio de algo novo que se vai implantar;
- Pesquisas de porte médio ou grande;
- Implantação de aliança ou relacionamento duradouro com outras instituições, grupos ou movimentos;
- Reestruturação de órgãos, serviços;
- Criação de novos órgãos ou serviços;
- Melhoria ou criação de recursos materiais, incluindo compras de maior valor;
- Construção de prédios ou reformas grandes;

• Busca de (luta por) algum grande benefício, para si ou para outros, junto a órgãos públicos.

Há necessidades que são satisfeitas por princípios **orientadores** da prática. Nesse caso, são recomendadas políticas e estratégias. Estaremos no campo do **ser, isto é, de uma determinada maneira de agir.** Com políticas e estratégias não será proposto o que se vai fazer<sup>11</sup>, mas o modo como se vai fazer qualquer coisa que se faça, inclusive o fazer que não está nos planos. Estarão nos campos do relacionamento entre as pessoas, do que é prioritário, do modo de se comportar externamente, de comportamentos já pensados no referencial e que o diagnóstico mostrou estarem fracos...

### Como se distingue uma estratégia num plano?

Claro que há desastres no uso do termo “estratégia”.

Tem sido comum a prática de identificar estratégia com algo que se vai fazer. Então, por exemplo, escrevem: “vamos organizar um processo de avaliação da nossa prática” e chamam isso de estratégia. Ora, isso é proposta de uma ação e, como tal, é parte de um objetivo. Essa clareza da distinção entre objetivos (fazer) e estratégias (ser) – tudo matéria da programação – precisa ser de absoluta clareza para a pessoa ou a equipe que coordena a elaboração de planos.

Outras vezes chama-se de “estratégia” aquilo que é uma técnica. Muitas vezes, ouvi educadores dizendo: Neste momento vou usar, como estratégia, o trabalho de grupo ou o júri simulado. Ora, essas são técnicas.

---

<sup>11</sup> As estratégias (há algumas que sugerem ações – por exemplo: realizar pesquisas) podem gerar ações nos planos de menor abrangência, isto é, nos setoriais e nos globais de curto prazo.

Neste livro, há um texto buscando deixar isso inteiramente claro. Antes disso, o lugar onde deixei isso mais preciso é num livro específico para a educação, mas cujo entendimento é fácil de extrapolar para outras realidades; ele se chama “Planejamento na Sala de Aula” e foi publicado pela Editora Vozes.

A proposta de estratégias é a proposta de atitudes. Elas devem ser, na prática, sempre retomadas, sempre reavaliadas e com isso elas dão um toque próprio a tudo o que se faz.

Às vezes, há estratégias que parecem propostas de ação. Por exemplo, já vi estratégia assim enunciada: “realizando pesquisas”. Pode alguém pensar que isso é proposta de uma ação, mas o que se está querendo dizer (e nesse sentido é uma estratégia) é que nessa instituição, na prática concreta, se dará preferência, se dará atenção ao processo de realizar pesquisas. Então, “realizando pesquisas” quer dizer: nós vamos vivenciar a atitude de dar importância à pesquisa e vamos privilegiar, em todo o processo de ação de nossa instituição, as pesquisas como importantes.

### Exemplos

Dou alguns exemplos, inclusive exemplos para empresas com fins de lucro, para dar o tom da diferença entre objetivos e políticas (com suas estratégias). Os exemplos para empresas que visam ao lucro só têm a primeira parte. A segunda é o resultado que se espera de cada uma das propostas. Aqui ele não está expresso porque é óbvio: ter mais lucros, expandir-se, sobreviver. Nas instituições como escolas, partes do governo, partidos políticos, sindicatos, igrejas, movimentos e grupos da sociedade civil... é necessário expressar esse resultado, sempre retirando-o do referencial organizado para a instituição, grupo ou movimento.

### NO CAMPO DO SER – ORIENTAÇÕES PARA A PRÁTICA

Políticas e Estratégias

Política: Fidelização dos clientes, para...

Estratégias:

- distribuindo brindes em situações oportunas;
- comunicando-se frequentemente com eles;
- oferecendo descontos e vantagens;
- solicitando sugestões.

Para entidades que listei como candidatas mais prováveis ao Planejamento Participativo, prefiro estabelecer políticas como princípios de ação, sempre, porém, mantendo a lógica: um comportamento proposto para um resultado. Exemplos:

- A confiança mútua fortalece a integração;
- A análise constante da realidade desenvolve a consciência crítica;
- A prática do diálogo abre espaço para a participação.

Esses princípios têm que ser complementados com formas concretas de vivenciá-los, as estratégias: serão atitudes, modos de agir, sugestões de ação que realizam a primeira parte do princípio.

### NO CAMPO DO FAZER – AÇÕES

Objetivos Gerais

- Criar um departamento de integração para funcionários a fim de...
- Organizar um programa de estudos sobre atendimento aos clientes externos para todos os funcionários que tiverem contato com eles, para...

Outros exemplos, no campo de entidades sociais, no caso uma escola:

- implantar o Ensino Médio na escola para buscar mais amplitude na consecução do que estabelece nosso Marco Operativo;
- reorganizar o processo de avaliação dos alunos para crescer na participação e no pensamento democrático;
- implantar, para as quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, um processo de planejamento que permita substituir os conteúdos pre-estabelecidos atuais por conteúdos surgidos de um marco de referência da série, a fim de dar abrangência de vida aos estudos.

### *Por que excluir as metas ao elaborar um plano?*

Depois de tantas vezes, repito um princípio de todo planejamento: ele é uma ferramenta para facilitar a prática rumo a um fim desejado e explícito. Ora, ferramenta boa é aquela que funciona melhor. Esse pragmatismo, que é só da ferramenta e que, de modo algum, atrapalha a possibilidade de escolher rumos e caminhos com o conteúdo que o grupo elege, leva o Planejamento Participativo a trabalhar com “necessidades” e não com “metas”.

Acho difícil explicar isso, embora seja de fácil compreensão, como um postulado que se entende por si mesmo. A meta aparece em muitos planos que não têm uma espinha dorsal firme. Apresenta algo que se deseja alcançar. Em geral, não há um diagnóstico, pelo menos não como um juízo sobre a prática, seguido de um levantamento das necessidades e daquilo que dificulta e que ajuda a satisfação dessas mesmas necessidades. Mui-

to mais eficaz é descobrir as exigências da realidade por meio de um diagnóstico – chamando isso de necessidades – e, depois, propor, para aquelas sobre as quais se pode atuar, ações, regras, atitudes, rotinas, para satisfazê-las, no todo ou em parte, sempre como consequência do que ficou claro no diagnóstico. O uso de metas na programação traz, ao plano, duas deficiências de suma importância: as metas são, quase sempre, quantitativas, porque é isso que sua natureza exige e, pior, exige as pessoas de estabelecer práticas concretas de transformação da realidade.

Quando, por exemplo, um plano governamental diz que a meta é, ao fim de tantos anos, aumentar em 20% a rede de estradas asfaltadas, está na verdade descobrindo uma necessidade; chamando isso de meta, nada mais diz sobre o que se vai fazer para alcançar isso; ao final do tempo, vai lamentar que pouco foi feito ou rejubilar-se porque a meta foi ultrapassada, mas o plano não foi uma ferramenta para dominar a realidade. Ao con-

trário, se o diagnóstico demonstra que, para aquele período, a realidade exige que se aumente a faixa rodoviária asfaltada em 20% e o diagnóstico inclui as possibilidades de gasto, aquilo que ajuda e aquilo que dificulta satisfazer as necessidades, o plano estabelecerá objetivos, políticas e estratégias, normas e determinações gerais para satisfazer a necessidade até o máximo em que isso seja possível naquele tempo e naquelas circunstâncias. Afora isso, o planejamento vira *administração por cutuço* – no Rio Grande do Sul, neste janeiro de 2012, corre-se a abrir açudes porque agora há seca forte; *administração de engorde* – porque é preciso agradar ou premiar alguém; *administração do dinheiro sobrando* – porque há dinheiro e é preciso aplicá-lo; *administração do gosto do chefe* – já que ele gosta de carnaval, vamos incluí-lo no currículo escolar. Claro que levaria três dias para enunciar todos os tipos. Por isso fica o resumo como sendo *administração Cristóvão Colombo* de que falei em outro local dessas mal traçadas.