revista brasileira de política
e administração da educação

rbpae REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Editora
Lúcia Maria de Assis - UFG

Editora Associada
Daniela da Costa Britto Pereira Lima - UFG

Organizadores do Dossiê
Alda Maria Duarte Araújo Castro (UFRN)
Marcelo Soares Pereira da Silva (UFU)
Vera Lúcia Jacob Chaves (UFPA)

Conselho Editorial
Almerindo Janela Afonso (UMinho, Portugal)
Bernardete Angelina Gatti (FCC)
Cândido Alberto Gomes (UCB)
Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG)
Célio da Cunha (UNB)
Edivaldo Machado Boaventura (UFBA)
Fernando Reimers (Harvard University, EUA)
Inés Aguerrondo (Universidad San Andrés, Argentina)
João Ferreira de Oliveira (UFG)
João Gualberto de Carvalho Meneses (UNICID)
João Ramos Paz Barroso (ULISBOA, Portugal)
Juan Casassus (UMCE, Chile)
Licínio Carlos Viana da Silva Lima (UMinho, Portugal)
Lisete Regina Gomes Arelaro (USP)
Luiz Fernandes Dourado (UFG)
Márcia Angela da Silva Aguiar (UFPE)
Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS)
Nalú Farenzana (UFRGS)
Rinalva Cassiano Silva (UNIMEPE)
Sofia Lerche Vieira (UECE)
Steven J. Klees (University of Maryland, EUA)
Walter Esteves Garcia (Instituto Paulo Freire)

Secretária
Christiane Fagundes Guimarães Pereira - UFG

Estagiária
Samára Assunção Valles Jorge - UFG

Endereço para correspondência
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Faculdade de Educação - UFG
Núcleo de Estudo e Documentação:
Educação, Sociedade e Cultura
Sala 130, Setor Universitário | Goiânia - GO - CEP: 74605-050
Telefone: (62) 3209-6220
(PPGE – Programa de Pós-graduação em Educação)
www.anapae.org.br/rbpae | E-mail: anpaerevista@anpae.org.br

Comercialização e assinaturas

Os pedidos de assinatura, compras avulsas e de livrarias devem ser encaminhadas à anpaerevista@anpae.org.br. As assinaturas, serão efetivadas por meio de depósito para ANPAE/RBPAE, diretamente no Banco do Brasil, Agência 3607-2, conta n. 49.098-9. É necessário enviar o comprovante de depósito juntamente com os dados do assinante (nome/instituição; CPF/CNPJ; endereço; e-mail; telefone para contato). Valores: Assinatura institucional anual (três exemplares de cada número): R$ 300,00. Assinatura individual anual: R$ 120,00. Assinatura do Exterior anual: R$ 50,00. Revista avulsa: R$ 40,00.

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (**RBPAE**) é uma publicação quadrimestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) que visa difundir estudos e experiências educacionais e promover o debate e a reflexão sobre questões teóricas e práticas de política e administração da educação, particularmente sobre temas pertinentes às políticas públicas e institucionais de educação, planejamento e avaliação educacional, gestão de sistemas de ensino, escolas, universidades e outras instituições de educação e formação cidadã. A RBPAE é publicada desde 1983, sendo distribuída aos sócios da ANPAE, a assinantes individuais e institucionais, a bibliotecas e ao público por meio de vendas avulsas.

Os artigos assinados refletem as opiniões de seus autores e não as da editoria ou do conselho editorial da RBPAE, nem da ANPAE.
Os direitos de publicação e tradução do material desta edição são reservados à ANPAE. Uma vez publicado, o material pode ser reproduzido desde que citada a fonte.

Indexação
BBE – Bibliografia Brasileira de Educação (Brasília, Brasil, MEC/INEP)
CLASE – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (México, UNAM)
DIADORIM - Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras
LATINDEX - Sistema Regional de Información em Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (México).
SUMÁRIOS.ORG - Sumários de Revistas Brasileiras (Brasil)

Consultores Editoriais/pareceristas ad hoc
Adolfo Ignacio Calderón (PUC-Campinas), Alice Miriam Happ Botler (UFPE), Ana de Fátima Pereira de Sousa Abranches (FUNDAJ), Andrea Barbosa Gouveia (UFPR), Bernardete Angelina Gatti (FCC), Carlos Roberto Jamyl Cury (PUC-Minas), Catarina de Almeida Santos (UnB), Celeida Maria Costa de Souza e Silva (UCDB), Cibele Maria Lima Rodrigues (FUNDAJ), Cleiton de Oliveira (UNIMEP), Denise Silva Araújo (UFG), Elba Siqueira de Sá Barreto (FCC), Flávia Obino Corrêa Werle (UNISINOS), Geovana Reis (UFG), Jhonatan Uelson Pereira Sousa de Almada (UFMA), João Ferreira de Oliveira (UFG), João Roberto Resende Ferreira (UEG), José Marcelino de Rezende Pinto (USP), Juliana Guimarães Faria (UFG), Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro Silva (UnB), Magna França (UFRN), Maria Aparecida Bergamaschi (UFRGS), Maria José Pires Barros Cardozo (UFMA), Marilda de Oliveira Costa (UNEMAT), Ricardo Antônio Gonçalves Teixeira (UFG), Vanessa Gabassa (UFG), Walderês Nunes Loureiro (UFG).

Serviços Editoriais
Planejamento gráfico e capa: João Marcos Guimarães Oliveira
Editoração eletrônica: Christiane Fagundes Guimarães Pereira
Revisão: Marcos Corrêa da Silva Loureiro
Revisão de língua inglesa: Luísa de Assis Vieira
Revisão de língua espanhola: Patrícia R. de Almeida C. Machado

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICACÃO (CIP)

R327 Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) / Associação Nacional de Política e Administração da Educação; Editora: Lúcia Maria de Assis; Editora Associada: Daniela da Costa Britto Pereira Lima – Goiânia: ANPAE, 2016 - V.32, n.1 (jan./abr. 2016).

Quadrimestral.
ISSN versão impressa 1678-166X.
ISSN versão eletrônica 2447-4193.

A partir de 2000, v.16, n.1 foi alterado o local de publicação.
Continuação de Revista Brasileira de Administração da Educação, v.1-12, 1983-1996, Brasília, BR-DF.
Até 2006, periodicidade semestral.

1. Política educacional – Periódico. 2. Administração educacional. 3. Planejamento educacional. I. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. II ASSIS, Lúcia Maria de. III. LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira.

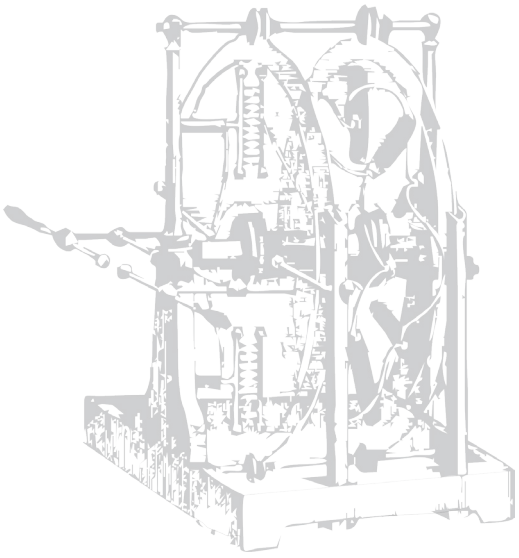
CDU – 37.014.5

ISSN impresso 1678-166X
ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.32 • n.1 • p. 001 - 335 • jan./abr. 2016



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

@npae

Associação Nacional de Política e Administração da Educação

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil sem fins lucrativos e de utilidade pública, fundada em 1961, com foro e sede em Brasília, DF, que congrega pesquisadores e formuladores de políticas públicas, dirigentes de sistemas de ensino e professores e administradores de escolas, universidades e de outras instituições de educação e formação cidadã. Sua missão é contribuir para a construção do conhecimento em matéria de políticas públicas e gestão da educação; promover o desenvolvimento do ensino e da formação de educadores-gestores; e participar da definição e execução de políticas e práticas de planejamento, gestão e avaliação da educação, comprometidas com a promoção da democracia e da pluralidade, da equidade e da justiça, da solidariedade e da qualidade de vida. O quadro social da ANPAE é integrado por sócios individuais (profissionais e estudantes universitários) e sócios institucionais. Os sócios no exercício de seus direitos sociais recebem a **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** e os boletins da Associação; gozam de descontos especiais nos congressos, simpósios, seminários, cursos e outras atividades científicas e culturais e participam das assembleias e demais reuniões promovidas pela Associação.
Os profissionais e estudantes universitários interessados em associar-se à ANPAE são convidados a reencher o Formulário de Filiação e Recadastramento, disponibilizado no portal http://www.anpae.org.br, e enviá-lo à presidência da Associação no endereço ao pé da página.

PRESIDÊNCIA

Presidente
João Ferreira de Oliveira
Diretor Executivo
Erasto Fortes Mendonça
Diretor Secretário
Pedro Ganzeli
Diretora de Projetos Especiais
Leda Sheibe
Diretora de Publicações
Maria Dilnéia E. Fernandes

Diretor de Pesquisa
Ângelo R. de Souza
Diretora de Intercâmbio Institucional
Aida Maria Monteiro Silva
Diretora de Cooperação Internacional
Márcia Ângela Aguiar
Diretora de Formação e Desenvolvimento
Maria Vieira da Silva
Diretora Financeiro
Catarina de Almeida Santos

VICE- PRESIDÊNCIAS REGIONAIS E SEÇÕES OU COORDENAÇÕES ESTADUAIS

Região Centro-Oeste
Regina Tereza Cestari de Oliveira, Vice-Presidente
Adriana Almeida Sales de Melo, Diretora, Distrito Federal
Wellington Ferreira de Jesus, Vice-Diretor, Distrito Federal
Karine Nunes de Moraes, Diretora, Goiás
Cléia Brandão Alvarenga Craveiro, Vice-Diretora, Goiás
Paulo Eduardo dos Santos, Coordenador, Mato Grosso
Elisângela Alves da Silva Scaff, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul
Carina Elisabeth Maciel, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul

Região Nordeste
Luciana Rosa Marques, Vice-Presidente
Maria Betânia Gomes da Silva Brito, Diretora, Alagoas
Javan Sami Araújo Santos, Vice-Diretor, Alagoas
Penildo da Silva Filho, Diretor, Bahia
José Jackson Reis dos Santos, Vice-Diretor, Bahia
Francisco Eudásio da Silva, Diretor, Ceará
Ana Maria Nogueira Moreira, Vice-Diretora, Ceará
Francisca das Chagas da Silva Lima, Diretora, Maranhão
Jhonatan Uelson Pereira Sousa de Almada, Vice-Diretor, Maranhão
Luiz de Sousa Júnior, Diretor, Paraíba
Andréia Ferreira da Silva, Vice-Diretora, Paraíba
Edson Francisco de Andrade, Diretor, Pernambuco
José Amaro Barbosa da Silva, Vice-Diretor, Pernambuco
Antonio Ferreira de Souza Sobrinho, Diretor, Piauí
Samara de Oliveira Silva, Vice-Diretora, Piauí
Magna França, Diretora, Rio Grande do Norte
Maria Aparecida da Rocha, Vice-Diretora, Rio Grande do Norte
Rosilere Lagares, Coordenadora, Tocantins
Monica Aparecida da Rocha, Vice-Coordenadora, Tocantins

Região Norte
Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos Lima, Vice-Presidente
Mark Clark Assen de Carvalho, Diretor, Acre
Pelegrino Santos Verçosa, Vice-Diretor, Acre
Arminda Rachel Botelho Mourão Júnior, Diretora, Amazonas
João Paulo da Conceição Alves, Amapá
Wanda Mara Meguins, Amapá
Dinair Leal da Hora, Diretora, Pará
Bárbara Márcia da Piedade Silva, Vice-Diretora, Pará

Região Sudeste
Marcelo Soares Pereira da Silva, Vice-Presidente
Eduardo Augusto Moscon Oliveira, Diretor, Espírito Santo
Caroline Falco Fernandes Valpassos, Vice-Diretora, Espírito Santo
Lúcia de Fátima Valente, Diretora, Minas Gerais
Valéria Moreira Rezende, Vice-Diretora, Minas Gerais
Jorge Nassim Vieira Najjar, Diretor, Rio de Janeiro
Maria Celi Chaves Vasconcelos, Vice-Diretora, Rio de Janeiro
Graziela Zambão Abdian, Diretora, São Paulo
Theresa Maria de Freitas Adrião, Vice-Diretora, São Paulo

Região Sul
Maria de Fátima Cóssio, Vice-Presidente
Tais Moura Tavares, Diretora, Paraná
Simone de Fátima Flach, Vice-Diretora, Paraná
Liliana Soares Ferreira, Diretora, Rio Grande do Sul
Juca Gil, Vice-Diretor, Rio Grande do Sul
Elton Luiz Nardi, Diretor, Santa Catarina
Marilda Paschoal Schneider, Vice-Diretora, Santa Catarina

Conselho Fiscal
Bernadete Angelina Gatti
Janete Maria Lins de Azevedo
Miriam Fábia Alves

Endereço da Presidência da ANPAE
UFG - Faculdade de Educação, Sala 130, Rua 235, s/n, Setor Universitário - Goiânia, GO - CEP: 74605-050
Portal: www.anpae.org.br – Email: anpae@anpae.org.br

Sumário / contents / contenido

EDITORIAL

As políticas de planejamento educacional no Brasil: tensões, avanços e desafios **009**
LÚCIA MARIA DE ASSIS E DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA

DEPOIMENTO

Regina Vinhaes Gracindo: uma trajetória de vida preciosa **019**
MÁRCIA ANGELA AGUIAR

DOSSIÊ

Nas trilhas do planejamento educacional e seus contornos nas políticas de educação no Brasil **025**
The path of educational planning and its outlines in the educational policies in Brazil
En los caminos del planeamiento educacional y sus contornos en las políticas de educación en Brasil
LUCIA DE FATIMA VALENTE, MARIA SIMONE PEREIRA FERRAZ MOREIRA COSTA E FERNANDO HENRIQUE DOS SANTOS

Plano Municipal de Educação: elaboração, acompanhamento e avaliação no contexto do PAR **047**
Municipal Educational Plan: preparation, monitoring and evaluation in the PAR context
Plan Municipal de Educación: elaboración, seguimiento y evaluación en el contexto del PAR
ANTÔNIO CABRAL NETO, ALDA MARIA DUARTE ARAUJO CASTRO E LUCIANE TERRA DOS SANTOS GARCIA

O Plano de Desenvolvimento da Educação no contexto do novo desenvolvimentismo brasileiro **069**
The Education Development Plan in teh context of the brazilian new developmentalism
El Plan de Desarrollo de la Educación en el contexto del nuevo desarrollo brasileño
CECÍLIA CAROLINA SIMEÃO DE FREITAS E MARCELO SOARES PEREIRA DA SILVA

Implicações do Plano de Ações Articuladas na formação docente e desempenho escolar - o caso do Pará **089**
Implications of the Articulated Actions Plan (par) in teacher's formation and school performance – the case of the state of Pará
Implicaciones del Plan de Acciones Articuladas en la formación docente y desempeño escolar – el caso de Pará
ARLETE MARIA MONTE DE CAMARGO , MARIA EDILENE SILVA RIBEIRO E ODETE DA CRUZ MENDES

O planejamento e as relações federativas no Plano de Ações Articuladas: assimetrias nas ações de formação de professores **111**
The planning and federative relations in the Articulated Action Plan: assymatry in the actions of teacher formation
El planeamiento y las relaciones federativas en el Plan de Acciones Articuladas: asimetrías en las acciones de formación de profesores
FRANCISCA EDILMA BRAGA SOARES AURELIANO E MARIA APARECIDA DE QUEIROZ

Planejamento educacional e gestão democrática: dimensões política e instrumental no PAR **131**
Educational planning and democratic management: political and instrumental dimensions in the PAR
Planificación de la educación y gestión democrática: dimensiones política e instrumental en PAR
GILMAR BARBOSA BARBOSA GUEDES E MARIA GORETTI CABRAL BARBALHO

O financiamento da educação a partir do Plano de Ações Articuladas – PAR em municípios paraenses: regime de colaboração? **151**
Education funding on municipalities of Pará through the Articulated Actions Plan (PAR): collaboration regime?
La financiación de la educación desde el Plan de Acciónes Articuladas (PAR) em las ciudades de pará: ¿régimen de colaboración?
DALVA VALENTE GUTIERRES E ROSANA GEMAQUE ROLIM

OUTROS ARTIGOS

Estudo comparativo exploratório dos planos nacionais de educação no Brasil e na Colômbia **171**
Exploratory comparative study on national plans of education in Brazil and Colombia
Estudio comparativo exploratorio de los planes nacionales de educación en Brasil y en Colombia
DIANA MARCELA CUERVO-ESCOBAR, CINTIA DA COSTA E ALICIA MARIA CATALANO DE BONAMINO

Planejamento e burocracia na prática escolar: sentidos que assumem na escola pública **193**
Planning and bureaucracy in school practice: Senses that take in public schools
Planificación y burocracia en la práctica escolar: sentidos que asumen en la escuela pública
MIGUEL HENRIQUE RUSSO

O Plano de Ações Articuladas para a Educação Básica (PAR): elementos para a construção assistência técnica e financeira da união aos estados e municípios brasileiros **211**
The Articulated Action Plan for Basic Education (PAR): elements for the construction of technical and financial assistance from the union to the states and municipalities
El Plan de Acciones Articuladas para la Educación Básica (PAR): elementos para la construcción de la asistencia técnica y financiera de la unión a los estados y municípios
ANDREIA COUTO RIBEIRO E WELLINGTON FERREIRA DE JESUS

A educação especial no âmbito do planejamento orçamentário do município de Vitória – Espírito Santo **227**
Special education in the municipal budget planning in the municipality of Vitória, Espírito Santo, Brazil
La educación especial en el alcance de la planificación presupuestaria de la ciudad de Vitória, Espírito Santo
MARILEIDE GONÇALVES FRANÇA

Novos significados para educação profissional e tecnológica no Instituto Federal Sul-rio-grandense: a política de criação dos institutos **247**
New meanings for professional and technological education in the federal institute sul-rio-grandense: the expansion policy of institutes
Nuevos significados para la educación profesional y tecnológica en el instituto federal del rio grande do sul: la política de creación de los institutos
JAIR JONKO ARAUJO E ÁLVARO MOREIRA HYPÓLITO

Educação da infância: qual o lugar da participação da família na instituição educativa? **267**
Childhood education: family participation in the educational institution place
Educación de la infancia: el lugar de la participación de la familia en la institución educativa
NANCY NONATO DE LIMA ALVES

APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS

Documentos normativos para a educação superior no Brasil: as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial Em Nível Superior e para a Formação Continuada e as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância

DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA **287**

DOCUMENTOS

Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial Em Nível Superior e para a Formação Continuada **293**

Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância **317**

EDITORIAL

As políticas de planejamento educacional no Brasil: tensões, avanços e desafios

Apresentamos este número da RBPAE em uma emblemática conjuntura social e política cindida por duas forças antagônicas: de um lado os parlamentares dos partidos políticos que fazem oposição ao governo, o vice-presidente da República e o presidente da Câmara dos Deputados, que, com o apoio dos grandes meios de comunicação, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e de grande parte da elite econômica coloca em curso um processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff. De outro lado, posicionam-se forças progressistas, que fazem resistência a esse processo, formadas por parlamentares dos partidos que apoiam o governo, movimentos organizados de trabalhadores, estudantes, juristas, artistas, intelectuais, povos indígenas, do campo, da comunidade LGBT, além de grande parte da imprensa internacional, organismos internacionais como a OEA e a Unasul[1] que consideram o *impeachment* grave ameaça à democracia e ao Estado de Direito no Brasil.

A abertura do processo de *impeachment* foi admitida pela Câmara dos Deputados sob o argumento de que a presidente teria cometido crime de responsabilidade[2], que, somado à baixa popularidade da governante, contribuiu para o agravamento das crises política e econômica. Esse cenário de instabilidade

---

1 De acordo com Ernesto Samper, Secretário-geral da Unasul, "Aceitar que um mandatário possa ser tirado do cargo por supostas falhas em atos de caráter administrativo levaria a uma perigosa criminalização do exercício do governo por razões de índole simplesmente política". Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/04/17/Como-OEA-e-Unasul-veem-o-impeachment.-E-qual-o-risco-de-Temer-n%C3%A3o-ser-reconhecido.

2 Os crimes de responsabilidades são infrações político-administrativas, definidas em lei especial federal, que poderão ser cometidas no desempenho da função pública e que poderão resultar no impedimento para o exercício da função pública (impeachment). A competência para processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade é do Senado Federal (art. 52, I, CF), após autorização da Câmara dos Deputados, por dois terços (2/3) dos seus membros (art. 51, I,CF). Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp. A presidente é acusada de assinar decretos para executar "pedaladas fiscais", considerados pelos defensores do impeachment um crime de responsabilidade. Entretanto, há controvérsias sobre essa interpretação: para o professor emérito da USP, Dalmo Dallari, "os decretos assinados por Dilma não são crimes orçamentários, apenas medidas contábeis administrativas: Não foram gastos ilegais, para beneficiar a própria Dilma, amigos ou terceiros. Nas 'pedaladas' apenas se mudou a data de transferência de recursos a bancos. Ninguém se apoderou do dinheiro público, que continuou com uso público. As "pedaladas" não se enquadram em nenhuma das hipóteses previstas em lei". O jurista Fabio Konder Comparato, professor da USP, também contesta a existência de crime de responsabilidade: "Quando a União deixa de fazer repasses para certas entidades, para que elas usem recursos delas e recebam depois, dizer que são crimes orçamentários é altamente discutível". Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?

tem levado às ruas grande número de pessoas em manifestações e protestos organizadas pelos dois lados.

Neste contexto a RBPAE, coerentemente com a sua histórica defesa do Estado democrático de direito, posiciona-se em favor da legitimidade dos votos que elegeram a presidente Dilma Rousseff, reafirma o respeito à Constituição de 1988 e considera que qualquer tentativa de destituição de uma presidente eleita sem que tenha havido crime de responsabilidade constitui uma grave ameaça ao Estado republicano e, consequentemente, aos direitos dos cidadãos.

Desde o início desse embate político, a Anpae tem emitido ou assinado notas públicas em Defesa da Democracia, do Respeito ao Estado de Direito e do estrito cumprimento à Constituição Federal, conforme publicações em seu Portal. Assim, qualquer ensaio de ruptura da ordem democrática terá o repúdio desta instituição que não compactua com tentativas de redução de mandato de presidentes ou qualquer outro governante legitimamente eleito pela sociedade civil, senão em conformidade com a Constituição brasileira.

Em meio a esse cenário de apreensão e forte tensão social, lançamos um dossiê temático que aborda, predominantemente, estudos e pesquisas sobre planejamento educacional. Para introduzi-lo traçaremos um breve histórico das políticas de planos educacionais no Brasil, e, em seguida, passaremos à apresentação dos autores e artigos que comporão este número.

A ideia de que seria necessário pensar a educação brasileira de maneira organizada e sistemática tem início, no Brasil, com o Movimento dos Pioneiros da Educação Nova, na segunda década do século XX, "quando iniciou a implantação do processo de modernização conservadora da sociedade brasileira, no contexto da afirmação do processo de industrialização" (AZEVEDO, 2014, p. 267). Segundo essa autora, esse movimento tinha à frente um grupo de "intelectuais progressistas em relação à ordem oligárquica predominante e propugnava o estabelecimento no país de uma educação republicana, de massa, laica, obrigatória e gratuita, pautada em princípios científicos e pelos valores democráticos" (*Idem* p. 268).

Assim, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932 é considerado um marco no sentido de estimular o repensar da educação brasileira segundo os princípios democráticos e republicanos, de modo a romper com a lógica até então vigente marcada pelo clientelismo patrimonialista. A Constituição de 1934 repercutiu essas ideias e, em seu artigo 150, determinou que fosse competência da União a fixação do "plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados" (BRASIL.CF,

1934). Entretanto esse processo foi interrompido pela ditadura Vargas (1937-1945), o que acabou por inviabilizar a implantação do plano (ANDREOTTI, 2006).

Do Manifesto dos Pioneiros até os dias atuais muitos marcos legais reafirmaram a necessidade de planejar a educação no Brasil. Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 4.024) promulgada em 1961, foi elaborado o Plano Nacional de Educação de 1962, propondo um conjunto de metas a serem alcançadas em oito anos que previam a construção de uma educação republicana. Uma vez mais o plano ficou apenas no papel, interrompido pelo golpe militar (1964-1985). Dessa vez, segundo Azevedo (2014),

> no projeto de desenvolvimento para a sociedade brasileira que o regime autoritário procurou implantar, o planejamento ganhou dimensão especial. Nos dois primeiros governos militares, a educação, a exemplo de outras políticas setoriais, foi planejada nos documentos norteadores da política econômica e a filosofia de ação adotada passou a privilegiar a aproximação entre os sistemas de ensino e o sistema econômico. Era a adoção do enfoque econômico da educação vinculada à teoria do capital humano. (p. 269)

Com o predomínio da abordagem econômica da educação no planejamento educacional, a política educacional passou a ser considerada como "um instrumento de melhoria dos recursos humanos para o desenvolvimento" (HORTA, 1982, p. 137). Durante a vigência do regime militar foram editados vários programas e planos nacionais que "visavam tornar a população brasileira tanto um fator de produção, pelos efeitos da escolarização sobre a produtividade de recursos, quanto destinatária dos resultados de progresso" (BRASIL, MEC, 1971, p. 24).

Com o fim do regime militar e a redemocratização, a partir de 1985, o Brasil passou a viver um período de transição democrática. Uma Assembleia Nacional Constituinte elaborou e promulgou a Constituição de 1988, que colocou as questões educacionais como direito social, o nível obrigatório de escolaridade como direito subjetivo, a gestão democrática como princípio e o planejamento educacional voltou a ser garantido. Na década seguinte foi promulgada a Lei 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que, em atendimento à nova Constituição, definiu como da União a responsabilidade de elaboração do Plano Nacional de Educação, em regime de colaboração com os demais entes federados. De acordo com Azevedo (*op. cit.*), "o processo de construção do primeiro plano, pós-ditadura militar, refletiria tensões e contradições presentes na sociedade brasileira, mas permitiu um amplo debate sobre soluções para as questões educacionais, possível apenas em uma democracia política" (p. 271).

Neste contexto, o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010) veio à tona após três anos de tramitação, em meio a muitas disputas, tensões e contradições que refletiam a sociedade brasileira daquele período (AZEVEDO, 2014), mas importa aqui, considerando os limites deste editorial, ressaltar que o mérito deste plano está muito mais na sua capacidade de promover a mobilização e o debate em torno das pautas históricas de lutas dos trabalhadores da educação do que pela sua efetivação enquanto indutor de mudanças efetivas na educação brasileira. Os vetos do executivo às metas que demandavam o aumento de recursos do fundo público para sua implantação acabaram por torná-lo "letra morta" para grande parte das metas previstas.

É importante destacar que em 2003, com a eleição do presidente Lula, marcada por influência democrático-popular, houve mudanças importantes na conjuntura política do país que se fizeram sentir com a implementação de novos marcos regulatórios que visavam a elevar a qualidade da educação pública e, nesse contexto, foram retomadas algumas propostas presentes no Plano Nacional de Educação enviado pela sociedade Civil ao Congresso Nacional em 1998, substituído à época pelo Plano formulado pelo poder executivo. Dentre essas ações destacam-se a discussão e implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), ausentes no PNE 2001-2010, mas que, ao serem trazidos à tona, reforçaram a articulação das políticas entre a união e os demais entes federados na implantação de inúmeros programas e projetos para a Educação Básica.

Em 2010, ocorreu a Conferência Nacional de Educação (CONAE), constituída como espaço democrático e aberto para que todos pudessem participar do desenvolvimento da Educação Nacional. Essa conferência foi intitulada "Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação". Como decorrência da CONAE, o governo federal elaborou e encaminhou ao Congresso Nacional o PL n. 8.035/2010, que tratava do Plano Nacional de Educação. De acordo com Azevedo (2014), "é no contexto destas orientações de políticas sociais que o PNE (2014-2024) foi concebido, emanado e aprovado, trazendo marcas não só das iniciativas progressistas, como também de corte conservador que continuaram presentes na ação governamental" (p. 273). Assim, o Planejamento Educacional brasileiro e seus desdobramentos políticos, que se materializam no cotidiano das redes e das escolas públicas em todo território nacional são marcados por grandes avanços e muitas contradições, como evidenciam as metas e estratégias do PNE 2014-2024. Além disso, a crise política e econômica tem acentuado as dificuldades para a implementação do Plano, sobretudo em razão dos cortes orçamentários, o que pode tornar inviável o cumprimento da meta 20, que prevê

"ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio".

Tendo em vista os embates, as rupturas e as (des) continuidades históricas nesse campo, é com grande satisfação que apresentamos a nossos leitores um número especial da RBPAE, com artigos que abordam as diversas dimensões teóricas e práticas das políticas de Planejamento Educacional, organizado em duas partes.

Na primeira parte estão os artigos organizados por docentes de três universidades federais: a professora Alda Maria Duarte Araújo Castro da UFRN, o professor Marcelo Soares Pereira da Silva da UFU e a professora Vera Lúcia Jacob Chaves da UFPA, que são resultados de pesquisas realizadas no âmbito de um Projeto financiado pelo Observatório da Educação/CAPES, intitulado *Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos Estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2011*. Este projeto teve como objetivo analisar a implantação do PAR no contexto das atuais políticas educacionais pressupondo que o desenvolvimento dessas políticas é conduzido em determinado momento histórico e respondem ao ritmo e à direção impressos pelo reordenamento do sistema capitalista. A pesquisa avaliou as repercussões do PAR nos sistemas educacionais dos municípios da amostra, analisando também as configurações das relações intergovernamentais entre os entes federados, objetivando evidenciar as mudanças ocorridas nos indicadores educacionais dos municípios dos estados envolvidos na pesquisa, considerando as quatro dimensões previstas no PAR. Na segunda parte, estão os demais artigos de demanda livre, que abordam o planejamento educacional e outros temas.

Na seção "Documentos" deste número, apresentada por Daniela da Costa Britto Pereira Lima, publicamos duas Resoluções homologadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), por se constituírem marco muito importante no delineamento dos currículos dos cursos de formação de professores no Brasil. A primeira é a Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para formação continuada. Em seguida, apresentamos a Resolução nº 1, de 11 de março de 2016, que estabelece as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância.

Abrindo a **primeira parte** apresentamos o artigo de Lúcia de Fátima Valente, Maria Simone Costa e Fernando Henrique dos Santos intitulado *Nas*

trilhas do planejamento educacional e seus contornos nas políticas de educação no Brasil, que, por meio de uma pesquisa bibliográfica apresenta e analisa as políticas de planejamento educacional no Brasil entre 1934 e 2014, apreendendo as manifestações sociopolíticas e culturais neste período, em uma síntese histórica bem tecida e bem fundamentada.

Em seguida está o texto de autoria de Antônio Cabral Neto, Alda Maria Duarte Araujo Castro e Luciane Terra dos Santos Garcia, intitulado *Plano Municipal de Educação: elaboração, acompanhamento e avaliação no contexto do PAR*, que apresenta o papel dos Planos Municipais de Educação (PME) na organização do Sistema Nacional de Educação (SNE). Utilizando-se de análise documental e uma abrangente revisão de literatura, o estudo analisa o Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios norte-rio-grandenses, na dimensão da gestão educacional.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no contexto do novo desenvolvimento brasileiro é o título do artigo de Cecília Carolina Simeão de Freitas e Marcelo Soares Pereira dos Santos, que, por meio de uma revisão de literatura e cuidadosa análise dos documentos que orientam o PDE, apresenta a perspectiva do novo desenvolvimentismo que balizou as políticas públicas implementadas no Brasil no período de 2003 a 2010, ao mesmo tempo em que situou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o planejamento educacional nesse contexto.

O PAR e a formação dos professores é o tema dos próximos artigos. O primeiro, de Arlete Maria Monte de Camargo, Maria Edilene Silva Ribeiro e Odete da Cruz Mendes, intitulado *Implicações do Plano de Ações Articuladas na formação docente e desempenho escolar - o caso do Pará* apresenta, por meio de uma análise de dados, extraídos da base de dados do Inep/MEC, de cinco municípios do Pará, como se dá a relação entre as políticas para formação continuada de professores no Plano de Ações Articuladas (PAR) no período de 2007 a 2011 e a melhoria dos indicadores educacionais.

Os autores Francisca Adilma Braga Soares Aureliano e Maria Aparecida de Queiroz também se debruçaram sobre o tema da formação de professores no contexto do PAR, no artigo intitulado *O planejamento e as relações federativas no Plano de Ações Articuladas: assimetrias nas ações de formação de professores*. O estudo evidencia algumas dimensões do federalismo e suas implicações na educação brasileira, nas relações federativas e no planejamento educacional no que diz respeito ao Plano de Ações Articuladas (PAR 2007-2011). Quanto às ações de formação de professores esta política minimizou o favorecimento político, característico das relações históricas dos dirigentes locais com o Ministério de Educação e promoveu também mecanismos de regulação do Estado, limitando a autonomia do município na implementação das ações.

O texto seguinte, escrito por Gilmar Barbosa Guedes e Maria Goretti Cabral Barbalho, intitulado *Planejamento educacional e gestão democrática: dimensões política e instrumental no PAR* apresenta uma análise das vertentes do planejamento educacional na gestão democrática, por meio da análise de dados relativos ao PAR nos municípios de Acari, Natal, Mossoró, Riachuelo e São José de Campestre, do estado do Rio Grande do Norte. Os estudos revelaram que os municípios tendem a assumir a gestão com características dos modelos gerencial, democrático-participativo ou uma síntese dos dois, a depender dos interesses econômicos, das condições geopolíticas e a cultura organizacional do contexto.

O estudo que fecha a primeira parte deste dossiê tem como autores Dalva Valente Gutierres e Rosana Gemaque Rolim e intitula-se *O Financiamento da educação a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios paraenses: regime de colaboração?* O estudo analisa o financiamento da educação no contexto do PAR nos municípios de Altamira, Barcarena, Belém, Cametá e Castanhal, de 2010 a 2014, com o objetivo de dimensionar a responsabilidade dos entes federativos na efetivação do regime de colaboração, marcado por uma densa fundamentação e uma análise pertinente do objeto de estudo.

Abrindo a **segunda parte** deste dossiê apresentamos outros três estudos que também abordam o Planejamento Educacional em diversos aspectos e dimensões. Iniciamos com o texto intitulado *Estudo comparativo exploratório dos Planos Nacionais de Educação no Brasil e na Colômbia*, de autoria de Diana Marcela Cuervo Escobar e Alicia Bonamino, que procurou compreender o planejamento educacional público a partir da comparação dos documentos dos Planos Nacionais de Educação do Brasil e da Colômbia. As principais conclusões mostram que os planos têm uma origem político-social similar, compartilham o vínculo com uma agenda mundial para o planejamento educativo e apresentam uma série de tensões entre os fins da educação e os meios para atingi-los.

Relacionando o planejamento aos aspectos burocráticos que caracterizam as escolas, o artigo de Miguel Henrique Russo intitulado *"planejamento e burocracia na prática escolar: sentidos que assumem na escola pública"* apresenta o relato extraído de uma pesquisa empírica e de alguns pressupostos sobre a prática do planejamento no âmbito escolar revelando uma prática de planejamento repetitiva e espontânea. O texto contribui para orientar a prática escolar segundo uma perspectiva na qual o planejamento seja um instrumento metodológico de construção do projeto escolar de modo a assumir um papel de catalisador da reflexão coletiva na escola.

No estudo de Andreia Couto Ribeiro e Wellington Ferreira de Jesus intitulado *O Plano de Ações Articuladas para a Educação Básica (PAR): elementos para a construção da assistência técnica e financeira da união aos estados e municípios brasileiros*, à luz de uma pertinente fundamentação teórica, os autores analisam os dados sobre o

financiamento, buscando verificar os critérios que são utilizados para a efetivação da assistência técnica e financeira da União, bem como identificar os avanços que o PAR propiciou na implantação e monitoramento dos investimentos na Educação Básica.

O próximo artigo intitula-se *A Educação Especial no âmbito do planejamento orçamentário do município de Vitória - Espírito Santo*, escrito por Marileide Gonçalves França, analisa a ação do Poder Público no provimento de recursos à Educação Especial no âmbito do planejamento orçamentário do município de Vitória, Espírito Santo, no período de 2008 a 2013 e conclui que, mesmo integrando o orçamento municipal, os valores previstos para essa modalidade educacional estavam subdimensionados e/ou agregados às outras etapas de ensino.

Em seguida, Jair Jonko Araújo e Álvaro Moreira Hypolito assinam o artigo *Novos significados para Educação Profissional e Tecnológica no Instituto Federal Sul-rio-grandense: a política de criação dos Institutos*, no qual discutem os significados induzidos pela política oficial de criação dos Institutos Federais, seu acolhimento na documentação institucional e a produção de sentidos pelos gestores. Conclui-se que existe um mito de ensino consolidado na rede federal e que não há ainda políticas institucionais hegemônicas para pesquisa e extensão.

Encerrando a seção de artigos apresentamos o texto de Nancy Nonato de Lima Alves intitulado *Educação da infância: o lugar da participação da família na instituição educativa*, no qual a autora aborda a participação familiar como dimensão da gestão democrática na Educação Infantil, identifica contradições e desafios da participação da família nessa etapa educacional e conclui que a democratização da gestão requer superar a participação restrita e operacional, de modo que se construa um amplo envolvimento familiar nas decisões e ações políticas e pedagógicas da instituição de Educação Infantil.

Neste primeiro número de 2016, abrimos a revista apresentando uma homenagem da RBPAE à saudosa professora Regina Vinhais Gracindo, e ex-presidente da ANPAE (1996-2000), escrita pela professora Márcia Ângela Silva Aguiar, também ex-presidente da ANPAE (biênios 2011-2013 e 2013-2015).

Desejamos a todos e todas uma ótima leitura.

Lúcia Maria de Assis
Editora

Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Editora Associada

REFERÊNCIAS

ANDREOTTI, Azilde Lina. A administração escolar na era Vargas e no nacional desenvolvimentismo (1930 - 1964). **Revista HISTEDBR** On-line. Campinas/SP, nº especial, p.102–123, ago. 2006. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/art8_22e.pdf. Consulta em: 29/04/2016.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Plano Nacional de Educação e planejamento. A questão da qualidade da educação. **Revista Retratos da Escola**, v. 8, nº 15, p. 265-280, jul./dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.

BRASIL, Ministério da Educação. **Plano setorial de educação e cultura**, 1972/1974. Brasília, DF: MEC, 1971.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1961.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Constituição (1934). Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934.

HORTA, José Silvério B. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1982.

Regina Vinhaes Gracindo: uma trajetória de vida preciosa

São muitas as faces de Regina Vinhaes Gracindo. Neste texto-homenagem, teço as minhas escolhas, a partir do lugar privilegiado a que me alçou nossa amizade. Começo referindo-me à sua formação acadêmica. Em sua primeira incursão pelos estudos universitários, Regina optou pelo campo do Direito e frequentou as aulas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) nos tempos em que o Brasil estava mergulhado nas brumas da ditadura militar. A marca dessa opção, apesar de terem durado pouco tempo, dado que a atração pelo ofício de professora se revelou um apelo mais forte em sua vida, nunca a abandonou e se configurou como um lastro fundamental para sua visão da justiça. em todas as áreas em que atuou.

Seus interesses acadêmicos têm um ponto propulsor na graduação em Pedagogia, na UnB. Dessa época, como bem testemunhou o mestre Benno Sander, que foi seu professor, Regina se destacava como aluna brilhante. Continua seus estudos no Mestrado em Educação, na UnB, e ingressa no doutorado em Educação na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Sua tese de doutorado, defendida em 1993, revela a intelectual comprometida com as questões candentes da política educacional brasileira e inaugura um veio de estudos que outros seguirão: a temática dos partidos políticos e educação. Sua tese, publicada com o título *A Concepção dos Partidos Políticos e Educação*, logo se tornou referência importante nos estudos da área. Em sua maturidade intelectual, decidiu ampliar suas pesquisas desenvolvendo o pós-doutoramento na prestigiada École des Hautes Études em Sciences Sociales, na cidade-luz, que tanto amava.

Sua atividade profissional exerceu-a de modo exemplar. Muito jovem, envolveu-se entusiasticamente com a Educação Básica, primando, de forma séria, comprometida e responsável, pela qualidade do ensino e da gestão em escolas públicas e unidades educativas da Fundação Educacional do Distrito Federal. Mostrou seu carisma e competência nas atividades que desenvolveu como mestra e dirigente escolar. Essa experiência profissional lhe deu o lastro principal para os futuros estudos acadêmicos que desenvolveu ao longo da vida na área de política e gestão educacional.

Tal experiência mostrou-se inspiradora da sua inserção consciente nos inúmeros movimentos da sociedade civil dos quais participou em prol de uma educação pública, laica, gratuita, democrática e de qualidade referenciada pelo social. Citarei apenas algumas participações dentre as inúmeras em que demonstrou

garra e compromisso cotidiano em favor das práticas democráticas e da justiça social. Regina emprestou seu talento e sua disposição juvenil para participar, de forma ativa, das associações acadêmico-científicas do campo da educação. Assim, foi eleita presidenta, por duas gestões, da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), tendo influenciado definitivamente a aproximação dessa entidade com os movimentos pela gestão democrática, seja no Brasil, seja na América ibérica. Na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), a mais importante de nossas entidades científicas no campo da educação, participou da diretoria em dois períodos de nossa gestão (2005-2009) e atuou de forma comprometida no desenvolvimento de pesquisas envolvendo a Educação de Jovens e Adultos.

Durante sua presidência, fincou as raízes do intenso e profícuo intercâmbio acadêmico com intelectuais portugueses e espanhóis que integravam a Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, o Fórum Português de Administração Educacional e o Fórum Europeu de Administradores da Educação, da Espanha. Esse intercâmbio resultou em sucessivos eventos internacionais que se realizaram em terras de Portugal, Brasil e Espanha, estabelecendo uma tradição de encontros científicos congregando gestores, profissionais da educação, pesquisadores e estudantes em torno de temáticas cruciais do nosso tempo. Deu grande contribuição à produção dos principais documentos das duas edições da Conferência Nacional de Educação, de 2010 e de 2014, como já havia feito em atividades do Fórum em Defesa da Escola Pública.

Regina dedicou-se com grande afinco, como Coordenadora, à renovação da Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da UnB e teve papel relevante na formação de novos mestres e doutores cujas produções orientou e que, hoje, por sua vez, ocupam lugares de destaque no sistema educacional brasileiro. Seus livros, artigos e textos integram a bibliografia obrigatória dos cursos de graduação e de pós-graduação na área de política e gestão da educação.

Afirmo, finalizando esta homenagem, que Regina, carioca com alma brasiliense - que ficou tão feliz quando recebeu o título de Cidadã Honorária da Câmara Legislativa do Distrito Federal - nos últimos anos de sua atuação profissional, juntou as duas extremidades de uma trajetória singular: de um lado, exerceu com coragem e com certa dose de heroísmo o difícil caminho da titularidade da gestão da Educação Básica no Distrito Federal e, de, outro lado, na condição de conselheira da Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, contribuiu para o aperfeiçoamento do ordenamento legal da Educação Básica no Brasil.

Com emoção, concluo este texto, lembrando a letra de uma música do eterno Gonzaguinha, que Regina cantava, com graça e voz aveludada, dedilhando

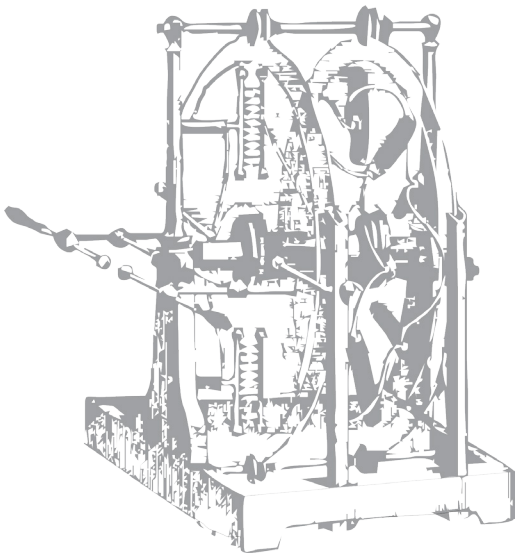
o violão, numa noite de confraternização, ao término de uma jornada de trabalho, na Unesco, em Santiago do Chile, nos idos de 1990:

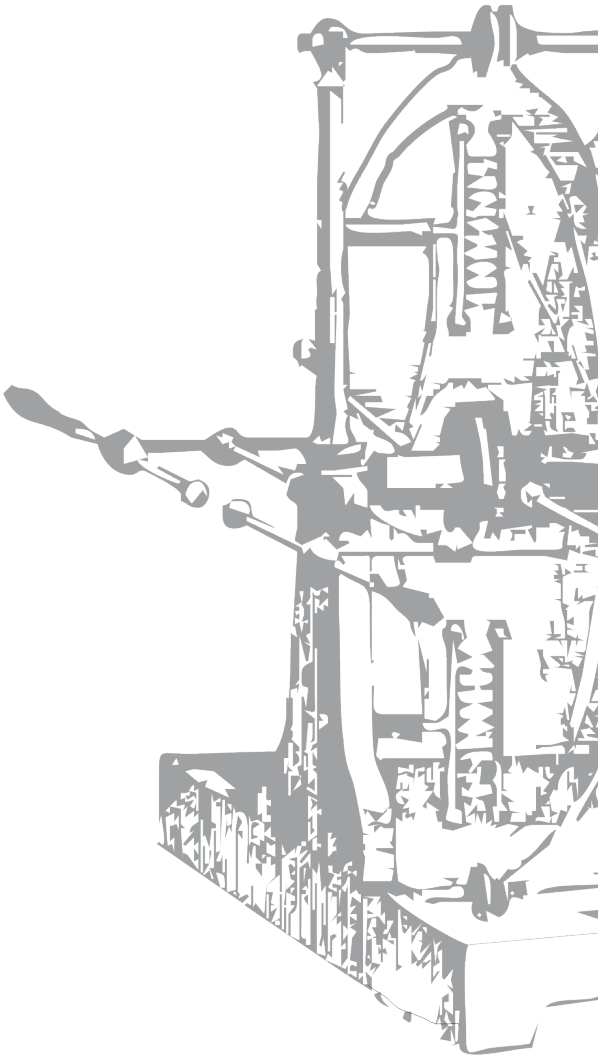
Eu fico com a pureza da resposta das crianças:
É a vida, é bonita e é bonita.
Viver e não ter a vergonha de ser feliz
Cantar... (E cantar e cantar...) A beleza de ser um eterno aprendiz
Ah! Meu Deus
Eu sei... (Eu sei...) Que a vida devia ser bem melhor e será
Mas isso não impede que eu repita
É bonita, é bonita e é bonita.

Salve, Regina!

Recife, abril de 2016
Márcia Angela Aguiar

Artigos





Nas trilhas do planejamento educacional e seus contornos nas políticas de educação no Brasil

The path of educational planning and its outlines in the educational policies in Brazil

En los caminos del planeamiento educacional y sus contornos en las políticas de educación en Brasil

LUCIA DE FATIMA VALENTE
MARIA SIMONE PEREIRA FERRAZ MOREIRA COSTA
FERNANDO HENRIQUE DOS SANTOS

Resumo: O presente artigo, resultado de uma pesquisa bibliográfica, apresenta e analisa as políticas de planejamento educacional no Brasil. O recorte inicia-se nos anos 1934 e finaliza em 2014, mediante a análise das manifestações sociopolíticas e culturais presentes no contexto em questão. Levantamos a afirmação histórica de busca por um novo paradigma na construção do planejamento educacional e nos sistemas de participação e representação em sua elaboração. Evidenciamos ainda, os principais aspectos que devem ser considerados na elaboração e na execução das políticas educacionais no país. Constatamos que nossa história mostra contradições e equívocos referentes ao planejamento educacional e, portanto, faz-se necessário entender os limites e compreender a dinâmica político educacional para a efetivação do planejamento no Brasil .

Palavras-chave: Planejamento; políticas; educação.

Abstract: A result of a bibliographic research, this paper describes and analyzes the policies of educational planning in Brazil. The cutout has its beginning in the year of 1934 and ends in 2014, by analyzing the sociopolitical and cultural manifestations present in the context. We considered the historical assertion of a search for a new paradigm in the construction of educational planning and in the participation and representation schemes throughout the process of drawing up this article. We still highlighted the main aspects that should be considered in designing and implementing of educational policies in the country. We noticed that our history shows contradictions and misconceptions related to educational planning and, therefore, it is necessary to understand the limits as well as the educational political momentum for realization of the planning in Brazil.

Keywords: Planning; policies; education.

Resumen: Ese artículo, resultado de una investigación bibliográfica, presenta y hace un análisis de las políticas de planeamiento educacional en Brasil. El recorte empieza en el año 1934 y termina en 2014, frente a un análisis de las manifestaciones sociopolíticas y culturales presentes en el contexto estudiado. Levantamos la afirmación histórica de búsqueda por un nuevo paradigma en la construcción del planeamiento educacional y en los sistemas de participación

y representación en su construcción. Resaltamos, todavía, los principales aspectos que deben ser considerados en la elaboración y ejecución de las políticas educacionales en el país. Averiguamos que nuestra historia muestra contradicciones y errores relativos al planeamiento educacional y, por lo tanto, se hace necesario entender los límites y comprender la dinámica político educacional para la concretización de ese planeamiento en Brasil.

Palabras clave: Planeamiento; Políticas; Educación.

INTRODUÇÃO

O presente texto se organiza em cinco partes que nos ajudam a compreender a dinâmica do planejamento político educacional. A primeira parte se propõe fazer o resgate do processo que antecedeu a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), um resgate das ideias dos pioneiros da Escola Nova e a primeira proposta de organização da educação brasileira; apresenta a primeira Lei de Diretrizes e Bases e os meandros de sua construção. A segunda remete-se ao primeiro PNE do Brasil, um plano que não saiu do papel; aqui apresentamos os motivos políticos e econômicos para a não apreciação deste pelo governo que o aprovou e os seguintes. Em seguida, apresentamos o segundo PNE, o primeiro da Nova República, que surgiu após longas disputas políticas e ideológicas e os motivos por ele não ter dado certo em uma democracia. O Plano de Desenvolvimento da Educação é apresentado logo a seguir; resumidamente revelamos suas ideias e a ideologia desse plano feito no gabinete do Ministério da Educação. O terceiro PNE é aqui apresentado com os principais desafios que enfrentamos hoje para sua aplicação na prática. Finalizamos o texto com a afirmativa de que é ilusório esperar ações do Estado para a concretização do PNE em exercício até 2024. Há pautas ainda não regulamentadas, pautas ainda não inseridas e metas e estratégias que, no período político atual andam na contramão da Lei 13.005, aprovada em 25 de junho de 2014.

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO: UM POUCO DE HISTÓRIA

As primeiras perspectivas de planejamento educacional no Brasil surgem com os pioneiros da Educação Nova, a partir do Manifesto em 1932, em que estes destacam a necessidade urgente do país de se preocupar com a educação. Os pioneiros trazem à tona dois objetivos claros para a construção de um plano de educação. O primeiro é o de que a educação se faz necessária para elevar o nível cultural da nação; o desejo nuclear de que toda a população usufrua de

seus próprios bens culturais, apropriando-se, assim, do produzido ao longo de seu processo histórico-cultural. O segundo visa ao fortalecimento da sociedade no campo da produção técnico-científica, do aprofundamento científico para a aquisição do capital econômico e/ou de modelos de produção. Em poucas palavras, as três bandeiras do movimento são a elaboração de um plano de ação para se alcançar a necessidade educacional: educação pública, gratuita e laica.

Entre os anos de 1930 e 1945 o Brasil foi governado por Getúlio Vargas, período histórico denominado *Era Vargas*. Em seus primeiros anos como governante nacional, Vargas, atendendo às revoltas dos trabalhadores paulistas de 1930, dentre muitos outros, cria o Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública. Com a criação desse ministério, Vargas consegue atender às velhas reivindicações de educadores e de intelectuais brasileiros. Shiroma, Moraes e Evangelista (2007) apresentam os objetivos desse ministério: "criar um ensino mais adequado à modernização que almejava para o país e que se constituísse em complemento da obra revolucionária, orientada e organizando a nova nacionalidade a ser construída" (p. 18).

Poletti (2012) afirma que, nesse cenário, as ações foram planejadas de acordo com o contexto social, político e econômico. As avaliações políticas feitas para se planejar a estrutura e a organização do Estado são de princípios contemporâneos pós-primeira guerra mundial. Na criação da Constituição Federal (CF) de 1934, do "ponto de vista formal, inspiraram-se os estadistas de então na Constituição de Weimar, de 1919, e na Constituição Republicana Espanhola, de 1931" (p.13). Inspirações que acendem o pensamento democrático e novas perspectivas de planejamento.

Francisco Campos, com o Decreto 19850/1931, cria o Conselho Nacional de Educação (CNE), que, a partir da constituição de 1934, tem uma tarefa a cumprir:

> Organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais. (BRASIL, 1934, art. 152).

Em 1937, o Conselho Nacional de Educação é reestruturado e apresenta o documento denominado "Plano de Educação Nacional" […] com 504 artigos que começava por se denominar "código da educação brasileira" (artigo 1°). Encaminhado à Câmara dos Deputados, o referido plano não chegou a ser aprovado" (SAVIANI, 2014, p. 76). Com a CF de 1937, a redação da CF de 1934 e o documento que tinha como objetivo mudar a organização da educação brasileira são abandonados. São as diferenças entre as CF de 1934 e 1937 que dão início

ao problema do analfabetismo. Em 1934, temos no texto constitucional: "Art. 156 – A União e os Municípios aplicarão *nunca menos de dez por cento*, e os Estados e o Distrito Federal *nunca menos de vinte por cento*, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos." (BRASIL, 1934, grifos nossos); Em 1937, esse texto desaparece.

O que fica claro na Era Vargas é a centralidade do poder nas mãos do executivo. Nas palavras de Ferreira (2013), Getúlio Vargas tornará o estado o principal planejador, executor, de caráter intervencionista. Vargas causa "o maior impacto, com o impulso inédito à industrialização através da criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), e da Petrobras para exploração e refino de petróleo." (MÜLLER, 2010, p. 197). O Governo enfatiza o crescimento industrial, valorizando o ensino profissionalizante e tecnológico para manter seu plano de desenvolvimento. De acordo com Müller, O plano maior de Vargas era

> Criar um parque industrial pesado como base para a consolidação de um Brasil Grande. Com forte influência de grupos sociais mais influentes naquele momento (militares e católicos), novas metas foram agregadas ao plano de educação apresentado ao Congresso em 1937 (idem, p. 87).

Com dificuldades para manter o planejamento inicial de desenvolvimento do país, Vargas busca suporte na Confederação Nacional da Indústria (CNI) e, para isso, cria, em 1942, o SENAI com o decreto-lei 4.048. O primeiro momento após a criação do SENAI não foi fácil. Esse período necessitou de articulação, pois houve resistência à sua implantação. Consistia em um sistema paralelo ao oficial, com o caráter de formar os futuros trabalhadores das indústrias, funcionando como campo de instrução da mão de obra. É a partir dessa visão taylorista de produção que o Senai e as escolas brasileiras são influenciadas. (MÜLLER, 2010).

Os pioneiros voltam a atuar em 1946 no período de criação da Constituição Federal. A problemática da falta de recursos mínimos à educação na CF de 1937 é corrigida com a nova CF: "Art. 169 – Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino." (BRASIL, 1946) É com esse espírito de mudança que a Carta de 1946 se apresenta como defensora da "liberdade e educação dos brasileiros. Esta era assegurada como direito de todos e os poderes públicos foram obrigados a garantir, na forma da lei, a educação em todos os níveis, juntamente com a iniciativa privada." (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2007, p. 25). Mas há grandes obstáculos na história da educação brasileira até o momento: não há legislação específica da educação e não há mecanismos de fiscalização para se saber se esses valores constitucionais foram ou não aplicados em educação

durante o período. Para que isso fosse resolvido, Clemente Mariano monta uma equipe especial para a construção do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Essa comissão passa a ser presidida por Lourenço Filho e o projeto tramita no Congresso Nacional de 1948 até 1961, quando se torna lei. Com grande ressalva, os vitoriosos na consolidação da LDB como política pública são as igrejas e as instituições privadas.

Faz-se necessário dizer que, além dos problemas educacionais, nos períodos pré e pós-Dutra, a atenção política estava voltada aos problemas econômicos. A moeda brasileira era considerada fraca no mercado estrangeiro, em especial em relação à moeda americana, tornando o Brasil, assim, um país com grande *déficit* econômico, com dívida externa alta e difícil de ser paga. Dívidas que, em suma, ocorreram na Era Vargas, pois foi enorme o montante de empréstimos feito por ele para alcançar seus objetivos políticos.

Em sua análise crítica à Lei 4024/1961, Mendes (2000) apresenta os problemas referentes ao planejamento educacional brasileiro e/ou à falta deste. Como fica claro na Lei em vigor, não existem referências ao ato de se construir um plano, de se executar pelo CFE um planejamento. Assim, na visão de Mendes (2000), "os planos aparecem desligados das intenções fundamentais que o nortearam, assim como da metodologia da ação que ela pretendeu instaurar" (p. 17). Ou seja, a primeira lei educacional não cria mecanismos claros (estratégias) para garantir a alfabetização da população nacional e para disseminar o conhecimento científico, técnico e tecnológico. Isso ocorre pela falta de compreensão semântica do significado da palavra planejamento pelos educadores liberais à frente desse projeto de lei. Para os liberais, planejar "não se tratava de articular a práxis educacional no país, mas de deixá-la desenvolver-se naturalmente, apenas acompanhada pela ação supletiva do Estado" (*Idem*, p. 18).

O planejamento educacional reduz-se, com a Lei 4024/1961, a mera capacidade de organizar o orçamento para o próximo ano e ter este aprovado. O CFE além de ter sua ação reduzida, não possibilita a realização do

> Acompanhamento da execução, não existe visita para ver se efetivamente se está gastando o recurso alocado e, assim, os mais espertos conseguem desviar muitos recursos para outros interesses, muitos deles, às vezes, não muito dignos. (GARCIA, 2011, p. 59).

O CFE passa, portanto, a ter um papel pequeno no contexto educacional brasileiro não tendo permissão para criar planos educacionais que alterem de fato a realidade prática das instituições brasileiras.

O PRIMEIRO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

É apenas em 1961 que a ideia de Plano é retomada. É durante e após a aprovação da Lei 4024/1961, primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que o financiamento educacional é, de fato, consolidado em Lei (SAVIANI, 2014). Isso se deve à Emenda Constitucional n° 5, de 1961. Essa emenda aumenta percentualmente o valor dos impostos a serem destinados à educação.

> Como na Constituição de 1937, agora, com a Lei 4024/1961, o Conselho passava novamente a ser o responsável pela elaboração do Plano, especificamente: "§2º – O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo." (BRASIL, 1961).

Mesmo com as dificuldades de ação sobre as necessidades educacionais do país, o primeiro Plano Nacional de Educação (1962) foi construído pelos conselheiros do CFE, tendo à frente Anísio Teixeira. Calderón e Borges (2014) destacam o forte desempenho de Teixeira como relator desse primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), que além de ser criado para fazer jus à demanda legal da CF de 1946, exerce apenas o papel de instrumento de aplicação dos recursos financeiros pelos entes federados.

De acordo com Saviani (2010),

> O Conselho Federal de Educação elaborou em 1962 um documento [...] em que procurou, numa primeira parte, traçar as metas para um plano nacional de educação e, numa segunda parte, estabelecer as normas para a aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior […].

Esse primeiro PNE tem grandes pretensões; os desafios colocados pelos conselheiros são grandes, com duas distinções: quantitativos e qualitativos. Calderón e Borges (2014) analisam que são três as grandes metas quantitativas com um objetivo único: universalização do ensino: Primário (100% até 11 anos, 70% até os 14), Secundário (30% até 18 anos nas séries do ciclo ginasial) e Superior (metade dos que terminarem o colegial). As quatro metas qualitativas vão ao encontro da profissionalização dos professores, do tempo integral, da reestruturação curricular adequada às artes industriais, ao ensino médio reformulado, carga horária ampliada em seis horas.

O Plano punha em cheque a necessidade de articulação das unidades federadas para se alcançarem tais metas até 1970 – visto que o primeiro PNE tinha duração de oito anos - esforço que não seria suficiente para o atingimento

dessas metas sem um compromisso político dos entes administrativos para com a educação nacional.

Havia o anseio de se concretizar as metas educacionais de forma articulada às demandas da realidade nacional, com *déficit* de alfabetização. Esse movimento *escolanovista* (1932-1962), presente nos relatos do então conselheiro Teixeira, não chega a se concretizar nas políticas encabeçadas pelo Brasil. Como registram Calderón e Borges (2014): "se isso de fato tivesse acontecido, há muito tempo o ensino médio teria sido universalizado no país" (p. 111).

Em 1963, o Conselho Federal de Educação cria o Plano Nacional de Educação comprometendo-se em até 1965 ter 100% da população entre 7 e 14 anos de idade, no ensino primário. Isso se dá devido à pressão advinda de acordos internacionais, em especial pelo "compromisso assumido pelo governo brasileiro na 'Carta de Punta del Este' (1961) e no Plano Decenal de Educação da Aliança para o progresso, sobretudo derivados dos acordos entre MEC e a AID (Agency for internacional Development), os célebres Acordos MEC-USAID." (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2007, p. 28). Esse compromisso, no entanto, não é cumprido pela falta de continuidade das políticas educacionais, em especial o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), finalizado com a Ditadura. A única meta que o governo federal consegue atingir é a do ensino superior (LIRA, 2010).

O planejamento educacional passa, após a reformulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 5692/1971), por um período de esvaziamento, sem projeção de objetivos claros e coerentes com as necessidades da população brasileira, sofrendo uma influência tecnocrática/burocrática. Em síntese, Shiroma, Moraes e Evangelista (2007) destacam que a reforma ocorrida nos anos 1960 e 1970 se fez em busca do desenvolvimento social, cultural e econômico, vinculando a educação à teoria do *capital humano*, estreitando a relação entre educação e trabalho, "modernização de hábitos de consumo, integração da política educacional aos planos gerais de desenvolvimento e segurança nacional, defesa do Estado, repressão e controle político-ideológico da vida intelectual e artística do país" (p. 28-39).

Para esclarecer melhor essas mudanças, Mendes (2000) aponta cinco princípios que são perdidos pelas alterações entre a Constituição de 1946 e a Constituição de 1967, durante o regime militar, que são: direito à gratuidade do ensino, a supressão do vínculo orçamentário obrigatório aos entes federados, os recursos disponíveis à pesquisa científica no ensino superior são suprimidos, é fixada a obrigatoriedade do ensino fundamental entre os sete e os 14 anos, a vinculação da cultura com o plano das artes e não da ciência como no texto de

1946. Em outras palavras, "a Constituição aprovada em 1967 foi um arranjo para resguardar a continuidade dos militares no poder" (FONSECA, 2013, p. 89).

Podemos concluir que a Lei 4024/1961 "foi a última afirmação, no Brasil, do protagonismo dos educadores na política educacional" (MENDES, 2000, p. 38) e quem assume logo em seguida são os senhores de *bureaux*[1]. Em 1966 as ações políticas educacionais brasileiras se darão conforme as estratégias fixadas no acordo entre o Ministério da Educação e Cultura e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid). E é a partir desse acordo MEC-Usaid que se originarão as ações educacionais. (LIRA, 2010)

Esse acordo vai ocorrer no momento em que o Brasil passa por uma crise financeira mascarada pelo governo militar. O acordo MEC-Usaid faz com que o governo brasileiro tome o montante de três milhões de dólares do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que, segundo o acordo, deveria ser gasto com o ensino técnico industrial e o ensino superior (*Idem*).

O Ministério da Educação e Cultura (MEC) perde sua influência sobre as instituições escolares em todo o território nacional. Esse fato faz com que o Ministério deixe de levantar bandeiras como o da escola pública gratuita para todos. Essa falta de autonomia do Ministério torna o planejamento educacional no período militar nada mais que mera ação reprodutiva dos desejos e vontades dos governos no poder e não das necessidades da população brasileira (GARCIA, 2011). É com esse poder sobre o planejamento que é criada a Lei 5692, de 11 de agosto de 1971.

Sinteticamente, Oliveira, Scaff e Senna (2013) nos revelam que naquele momento o conceito de planejamento esteve em crise, em função de ações governamentais emergenciais descontextualizadas e fortemente ligadas ao pensamento dos *bureaux*. Os anos 1980 se apresentaram como o período de grande crise dos modelos de planejamento em que as bases paradigmáticas não funcionaram mais. E essa crise do planejamento levou os principais agentes da sociedade a reivindicarem a descentralização do poder do Estado; outros grupos (conservadores e liberais) lutaram fortemente pela privatização dos órgãos dos estados como aparece no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND-NR).

O SEGUNDO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O cenário brasileiro na década de 1990 é de reformulação política. Reformulação realizada com base em ideários políticos neoliberais que se

1 Durmeval Trigueiro Mendes (2000) usa essa palavra para referir-se aos profissionais de gabinete. Bureaux (palavra em inglês) significa "escrivaninha".

preocupam com o cenário econômico e as relações supranacionais em primeiro lugar, visando a levar o Brasil a novos patamares no comércio internacional, buscando dar vida e força à nova moeda nacional. Resumidamente, o período dos anos 1990 é de reformulação na forma de vida da população brasileira, uma luta para sair das crises dos anos 1970 e 1980, quando o país entrou em recessão.

No campo do planejamento educacional aconteceu o que é comum ocorrer em nosso país quando a economia nacional não caminha bem: os planejamentos educacionais seguiram velhos receituários dos organismos internacionais (LIRA, 2010; SHIROMA, MORAES & EVANGELISTA, 2007). Com a implementação do Plano Diretor após o Programa Nacional de Descentralização (MARE, 1995), o então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) faz concessões à iniciativa privada e realiza "a transferência de atividades de responsabilidade do Estado para a sociedade civil" (FONSECA, 2013, p. 92) e, com o Plano Diretor, a lógica administrativa privada é transferida para o setor público.

Tendo em vista que os planos anteriormente aqui citados expressaram, ao longo século passado, o poder de decisão do Estado, não haveria outra forma de os movimentos sociais se organizarem para projetar uma nova lei a não ser ressaltando suas necessidades básicas, buscando criar um sistema democrático nacional de educação com metas e estratégias opostas às aqui mencionadas, já que estas não conseguiram criar caminhos para resolver o problema do analfabetismo no país. Como expressa Saviani (2014, p. 30): "Estes equacionaram o problema na passagem do século XIX para o século XX. O Brasil já ingressou no século XXI e continua com a dupla meta sempre proclamada de universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo."

A necessidade legal de criação do Plano Nacional de Educação passa a expressar-se pela LDB, em seu artigo 9º, que dispõe dever a União incumbir-se […] de: "I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios" e nas Disposições Transitórias (BRASIL, 1996).

Paralelamente, a Lei n. 9.131/1995 incumbiu o Conselho Nacional de Educação (CNE) de "subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação" (BRASIL, 1995, art. 7°, §1°), E para cumprimento dessa disposição legal são apresentados dois Projetos de Lei (PLs) distintos: O PNE da sociedade brasileira (PL n. 4.155/1998) e o PNE do Executivo (PL n. 4.173/1998). Essas propostas se caracterizam, no primeiro caso, pela ampla participação social e pelo caráter de luta política e ideológica que exprimiu, enquanto que, no segundo caso, pelo comprometimento com a racionalidade administrativa das políticas educacionais do MEC, tratando-se, portanto, conforme salientado por Cury (1998), de "duas formulações opostas quanto às concepções, diretrizes e

metas que as norteiam" (p. 162), embora ambas estejam buscando legitimar o processo de participação na elaboração (SOUZA, 2014).

Contudo, o II PNE da história do Brasil, foi construído sobre duas disputas. Em um lado estava presente o Plano Nacional de Educação, proposta da sociedade brasileira, construído a partir do I e II) Congresso Nacional de Educação (Coneds), realizados em 1996 e 1997, respectivamente. A perspectiva do PNE – proposta da sociedade brasileira – elaborado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a democratização da gestão educacional como eixo do esforço para universalizar a educação básica.

Cury (1998), ao analisar essa primeira proposta demonstra que o Plano Nacional de Educação, proposta da sociedade brasileira, foi tecido sob inúmeras manifestações de desconforto pelos educadores brasileiros. Foi, no entanto, um texto construído após a perda do projeto Jorge Hage, pelos senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Correa quel configurou nossa LDB (Lei 9394/96). Além disso, o projeto de PNE expressa a insensatez do governo federal em adotar medidas internacionais inscritas na Declaração de Jomtien (1990) e pelo Banco Mundial, criando, dessa forma, a Emenda Constitucional n° 14 de 1996 e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Lei nº 9424/96) e, conforme já citado na LDB, por essa não organizar de fato a educação no Brasil. O documento escrito pelo FNDEP defendia a criação do Sistema Nacional de Educação. O texto completo propõe

> 127 metas nos mais diferentes níveis, etapas e modalidades da educação escolar, incluindo-se também metas relativas à Organização da Educação Nacional (quatro) e à Gestão Democrática (quatorze); contém oito metas para o atendimento do setor público à população escolarizável. (CURY, 1998, p. 176)

Ivan Valente e Roberto Romano (2002) destacam que esse projeto de PNE não saiu do Parlamento à Sociedade, mas ao contrário, foi um projeto encabeçado pelo Poder Público e pela sociedade. Um projeto criado na contramão das propostas neoliberais de FHC. Como destacam, "O plano, conhecido como PNE da Sociedade Brasileira, consubstanciou-se no Projeto de Lei n° 4.155/98, encabeçado pelo deputado Ivan Valente e subscrito por mais de 70 parlamentares e todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados." (p. 97) Assim se configurava: Educação Infantil (doze metas), Educação Fundamental (seis metas), Educação de Jovens e Adultos (dezesseis metas), Ensino Médio (nove metas), Ensino profissional (nove metas), Ensino Superior (quinze metas), Formação de Professores (vinte e oito), Financiamento (até cerca de 10% do PIB

em 10 anos), Organização da educação nacional (quatro) e Gestão Democrática (quatorze) (Cf. CURY, 1998).

No outro lado, apresenta-se a proposta do executivo para o Plano Nacional de Educação. Conforme Souza e Duarte (2014), esse documento foi criado pelo Ministério da Educação e encaminhado ao Congresso Nacional após interlocuções com o CNE, o Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Este é, de fato um anteprojeto encaminhado seguindo as diretrizes internacionais, em especial da Conferencia Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990). Um plano com abordagem administrativa e economicista que acredita na elaboração de um planejamento estratégico que, a longo prazo, conseguiria mudar o país sem se pensar em mudanças na organização do ensino e sem se tecerem diagnósticos concretos das realidades educacionais.

Como aponta Cury (1998), "o Plano consolida a busca da racionalização no âmbito dos recursos existentes dentro de discretas propostas de ampliação, baseadas num aumento do Produto Interno Bruto – PIB – para 6,5%, aí incluídos dispêndios pelo setor privado" (p. 170). O uso que o projeto faz das estatísticas educacionais é essencialmente diferente do feito pelo FNDEP. O Fórum usa os dados estatísticos do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) e do IBGE para provar o quanto faltava para se alcançar a universalização do ensino. Em contrapartida, o projeto do Executivo usa esses dados para provar os inúmeros avanços educacionais conseguidos enquanto Paulo Renato de Souza esteve na pasta do MEC. E ainda enfatiza a necessidade de o Estado brasileiro deixar de ser paterno com sua sociedade. (CURY, 1998).

O PNE da sociedade brasileira destaca a necessidade de ação por parte do poder executivo federal, exigindo maiores repasses financeiros, capacitação profissional, liberdade gerencial e financeira e a articulação dos entes federados para criação do Sistema Nacional de Educação. Na contramão disso, o PNE do Executivo encaminhado ao congresso apresenta metas e diretrizes de centralização financeira e descentralização da gestão ampliando o número de atribuições[2] dos estados e municípios com o objetivo de "diminuir os custos da escola e reduzir a responsabilidade financeira da União." (FONSECA, 2013).

A partir dessas disputas ideológicas e políticas, fortes pressões sociais forçaram FHC, a tomar medidas. O presidente, que, "apesar da determinação constitucional e da LDB, não se interessava em nenhum PNE [viu-se instado] a desengavetar o seu plano e encaminhá-lo em 11/2/98 à Câmara, onde tramitaria, de modo *sui generis*, como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira, sob o número

2 Para maior aprofundamento sobre as atribuições de metas aos demais entes federados, consultar Cury (1998).

4.173/98" (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 98). O texto final apresenta claramente em suas metas e estratégias os resquícios de todos esses embates ideológicos e políticos ocorridos durante o período de tramitação no Congresso, como aponta Aguiar (2010) em sua avaliação.

Segundo a autora, "não restam dúvidas de que os objetivos e metas do PNE aprovado, a despeito das restrições que sofreu, incorporaram algumas demandas históricas da população brasileira, nos dois campos tidos como prioritários pelo PNE da sociedade brasileira: financiamento e gestão democrática" (p. 711).

O segundo Plano Nacional de Educação da história brasileira e o primeiro após a promulgação da Carga Magna de 1988 foi aprovado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso no dia 9 de janeiro de 2001 sob a Lei 10.172. Com 295 metas, onze áreas contempladas, o plano 'nasce' com sérios problemas, o principal os vetos financeiros.

Como toda a história educacional aponta, sem o financiamento adequado e sem o apoio da população é inconcebível alcançar tais metas estabelecidas nesse plano.

> Outro aspecto a ser realçado refere-se à dinâmica global de planejamento adotada, em que não se efetivou a organicidade orçamentária para dar concretude às metas do PNE, na medida em que o Plano não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e de suas revisões. Esse cenário é revelador de um dos seus grandes limites estruturais. (DOURADO, 2010, p. 685).

Como apresenta Saviani (2014), a falta de financiamento é apenas o primeiro problema; o segundo refere-se a "dispersão e perda do senso de distinção entre o que é principal e o que é acessório" (p. 80). Continuando sobre os problemas de planejamento sem ação, Dourado (*op.cit.*) destaca que o fato de não haver, até os dias atuais, regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados é um problema agravante, principalmente pelas diversas atribuições delegadas aos estados e aos municípios, em especial os últimos, que possuem menor poder financeiro e a complexa relação interna do Ministério da Educação.

Ainda em relação aos problemas de planejamento Dourado afirma que

> O PNE aprovado não se constituiu como base e diretriz para políticas, planejamento e gestão da educação nacional nem foi acionado como tal pelos diferentes segmentos da sociedade civil e política brasileira. A esse respeito, as entidades educacionais, por exemplo, não efetivaram uma avaliação sistemática e global do Plano e de sua concretização (op. cit., p. 685).

Essa falta de articulação foi fator agravante para o não cumprimento das 295 metas presentes. Para termos melhor ideia dessa não articulação, Souza e Duarte (2014) apresentam em pesquisa o valor percentual de estados que elaboraram seus respectivos planos até o último ano de vigência do PNE: 42%. São eles: Pernambuco (2002), Mato Grosso do Sul (2003), Alagoas, Bahia e Paraíba (2006), Tocantins (2007), Amazonas, Goiás e Mato Grosso (2008), Rio de Janeiro (2009) e Pará (2010).

No campo do planejamento, as ações do então Presidente da República e de seu Ministro da Educação seguem lógica coerente à corrente ideológica defendida por ambos. As fronteiras por eles criadas buscaram diminuir as ações do Estado brasileiro rumo ao estado mínimo e tecere redes com as organizações internacionais. As ações do executivo passam a seguir uma ordem de novo mundo. Mas essa lógica pouco atende às necessidades históricas, culturais e sociais da população brasileira. Nas palavras de Oliveira (2011),

> As reformas ocorridas no período FHC foram na contramão de muitos direitos e garantias conquistados na mesma Constituição Federal de 1988. No que se refere à educação, os exemplos são vários. A ampliação do direito à educação para todos os brasileiros de seu nascimento à conclusão do ensino médio foi comprometida pela Emenda n. 14 de 1996, que focalizava o ensino fundamental (p. 326).

Seguir as normas internacionais atendendo prioritariamente, (por que não dizer exclusivamente?), o ensino fundamental com o Fundef tornou todo esse cenário de manifestação ainda mais necessário.

O fato de FHC em 1998 assinar acordos com o Banco Mundial criando no Brasil um programa de fortalecimento da escola fundamental (Fundescola) com dez anos de duração, implanta, nas escolas, "uma modalidade de planejamento estratégico de base gerencial: o Plano de Desenvolvimento da Educação." (FONSECA, 2013, p. 96).

São preocupantes as ações neoliberais adotadas por FHC seguindo os mecanismos internacionais, dando atenção prioritária à economia nacional e, em educação, apenas ao Ensino Fundamental. Dourado (2010) apresenta os equívocos de trabalhos de avaliação do PNE ao se debruçarem explicitamente apenas nas ações do Governo Federal em face dos objetivos e metas previstas sem considerar as políticas, programas e demais ações realizadas pelos outros entes federados. E afirma que esse PNE "não se constituiu como base e diretriz para políticas, planejamento e gestão da educação nacional nem foi acionado como tal pelos diferentes segmentos da sociedade civil e política brasileira" (p. 685).

Saviani (2014) coloca as questões de financiamento e gestão como o gargalo para efetivação do PNE/2001 e aponta os estudos de Pinto (2002) sobre a

influência desses fatores para todos os 11 setores contemplados. "Outro indicador da inocuidade do Plano é a profusão de objetivos e metas, o que caracteriza um alto índice de dispersão e perda do senso de distinção entre o que é principal e o que é acessório." (SAVIANI, 2014, p. 80) Ou seja, um documento complexo, pouco discutido na academia e nas instituições escolares dificultando o foco em sua implementação.

Desta forma, os erros do PNE resumem-se aos vetos financeiros e à não preocupação política do governo que o aprovou e dos posteriores em resolver os problemas da criação do Plano. Saviani continua sua análise afirmando que Valente e Romano (2002) estavam errados ao dizer que o plano 'nasceu' fadado ao fracasso, mas que teve esse destino pela ausência da vontade política brasileira.

O TERCEIRO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Diferente do PNE anterior, que apresentava em seu corpo 295 metas, o atual apresenta-se com apenas 20 metas e 170 estratégias. De antemão, podemos afirmar que o problema da fragmentação dos objetivos e a falta de foco presentes no PNE anterior foram superadas; todavia, isso seria uma verdade se esse plano não tivesse sido elaborado sem ter sido realizado diagnóstico do plano anterior. (SAVIANI, 2014).

Assim como as outras metas, a 18, relativa ao Plano de carreira docente, a 19, relativa à Gestão Democrática e a 20, ao Financiamento da Educação, não possuem indicadores que permitam acompanhar seu cumprimento. Um problema presente no art. 5° do PNE que deve ser corrigido pelas autoridades competentes. Acreditamos que o trabalho não deva ser feito somente pelo Ministério da Educação; Comissão de Educação da Câmara e Comissão de Educação, Cultura e Esportes do Senado; Conselho Nacional de Educação e Fórum Nacional de Educação, mas também pelas instâncias deliberativas dos estados e municípios e pela sociedade civil. Se isso não ocorrer, a política de governo de atendimento à população não terá um claro diagnóstico da realidade.

Além disso, faz-se necessária a criação do Sistema Nacional de Educação e a reformulação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), pois a "institucionalização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), calculado a partir dos resultados da Prova Brasil passou a ser tomado como indicador de qualidade da Educação Básica. (VALENTE; SILVA, 2013, s/p).

A primeira luta a ser enfrentada segundo Oliveira e Zanata (2015) "é para que essas Políticas Públicas sejam colocadas em prática com qualidade, e permitam que todos tenham acesso a uma educação de qualidade" (p. 287). E

isso vai ao encontro dos quatro obstáculos apresentados por Saviani (2014) para a concretização do Sistema Nacional de Educação (SNE): os obstáculos políticos (a descontinuidade dos programas e projetos educacionais); os obstáculos filosóficos/ideológicos; os obstáculos legais e os obstáculos financeiros.

A Primeira meta do Plano Nacional de Educação refere-se à Educação Infantil e tem por objetivo "universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE." (BRASIL, 2014).

E isso fica evidente se olharmos os dados[3] de 2014 sobre a porcentagem de crianças pequenas atendidas na Educação Infantil: crianças de 0 a 3 anos (29,6%; para 2024 a meta é de 50%) - representando que o número de crianças fora das escolas é cerca de 2,5 milhões -, Educação Infantil de crianças de 4 e 5 anos (89,1%; a meta para 2024 é de 100%) - isso significa que há cerca de 700 mil crianças fora da escola. Vale lembrar que a primeira faixa etária apresentada é de caráter opcional para as famílias colocarem suas crianças nas creches, todavia é um direito das crianças ter esses espaços garantidos.

No que se refere ao Ensino Fundamental, as dificuldades são inúmeras, vista a quantidade de metas e estratégias que possui, mas a principal dificuldade será

> Estabelecer as condições para que uma criança seja considerada alfabetizada e, depois, estabelecer ações para que 100% delas estejam alfabetizadas até o final do terceiro ano do ensino fundamental, o que torna imprevisível o volume de recursos financeiros necessários para a realização dessa meta até o ano de 2024. (AMARAL, 2014, p. 303)

Para tais desafios superar outras metas é necessário e, a principal delas, será a do financiamento, tendo em vista os cortes que a pasta da Educação recebeu nesses últimos anos – sendo mais específico, nos primeiros anos do segundo mandato da presidente Dilma Vana Rousseff, quando ela lançou o projeto "Pátria Educadora: A qualificação do ensino básico como obra de construção nacional" (BRASIL, 2015), documento que foi criticado pelas principais Associações Nacionais[4].

Para muitos autores a meta 20 é a mais complicada e a mais essencial de todas para que o PNE se execute enquanto planejamento educacional a longo

---

3 Os dados que estamos usando para análise neste trabalho de pesquisa estão disponíveis no site do Observatório do PNE: http://www.observatoriodopne.org.br

4 Mais informações sobre o assunto ler EDITORIAL (2015, p. 287-295)

prazo. (SAVIANI; 2014). Não é a toa ela que possui o total de 12 estratégias duramente conquistadas pela sociedade civil, o que faz desse PNE um plano de verdade. Com a "Meta 20: Ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio." (BRASIL, 2014). Dentre as conquistas mais relevantes está a aprovação da reivindicação de 10% do PIB (Produto Interno Bruto) para a educação, mesmo com a ressalva de este poder ser usado pelas instituições privadas; a essa conquista soma-se o CAQ[5] (Custo Aluno Qualidade) – estratégia 20.7 e 20.8 – e o CAQi (Custo Aluno Qualidade inicial) – estratégia 20.6 e o Fundo Social do Pré-Sal como mais uma fonte de financiamento da educação (e saúde) – estratégia 20.2.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossa história mostra contradições e equívocos referentes ao planejamento educacional. Iniciamos o século XX esperançosos com as intervenções que o Estado poderia realizar que gerariam mudanças reais para a população; finalizamos o século XX com inúmeras intervenções do Estado, de caráter técnico e burocrático, que desconsideraram a participação popular; embora esperançosos pela concretização dos ideários de participação, ainda sem a resposta se participar é "ser parte" ou "ter parte" nas ações, metas, diretrizes e objetivos elaborados. Nesse século XXI, presenciamos as batalhas ideológicas fervorosas entre direita e esquerda por conceitos que, na prática, ainda não conseguimos superar. Disputa de mais Estado ou menos Estado que nas políticas educacionais apresentam-se apenas como menos Estado financiando o público e mais Estado (União) centralizando as ações dos entes federados.

O atual Plano Nacional de Educação se diferencia do anterior, que se preocupou com a criação de mecanismos de avaliação e acompanhamento, procurando resolver problemas de nosso passado recente. Neste início de ano, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira já publicou seu primeiro trabalho: "Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base", documento que apresenta um diagnóstico amplo da situação educacional, algo que deveria ter sido feito antes de a lei ter sido aprovada.

Por último, ressaltamos que peculiarmente distinto do antigo PNE, este novo possui objetivos e metas quantitativas e prazos definidos, traz consigo

5 Encontramos mais informações sobre o CAQ e o CAQi no endereço eletrônico http://www.custoalunoqualidade.org.br/, onde é possível realizar simulaçõese inserir informações do CAQi para cada escola.

as intenções e ações das políticas educacionais a serem adotadas ao longo da década e conta, ainda, com a indicação de algumas das etapas a serem adotadas e cumpridas ao longo da sua implementação, o que, em larga medida, viabiliza os processos de acompanhamento e avaliação, quer pelos Poderes Públicos, quer pela sociedade civil, em particular por meio do importante papel a ser cumprido pela agenda das pesquisas em políticas públicas em educação. Esses formatos de acompanhamento devem ser ampliados para além dos Conselhos existentes; afinal, necessitam de reformulação para que se tornem menos burocráticos e permitam aos conselheiros melhor formação e informações para realizarem seu papel como representantes da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia A. S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educ. Soc., Campinas**, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010

AMARAL, Nelson C. Financiamento da educação básica e o PNE: Ainda e sempre, muitos desafios. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 293-311, jul./dez. 2014

ARAÚJO, Luiz. Os Fios Condutores do PDE são antigos. **Jornal de Políticas Educacionais**. n° 2. set. p. 24-31, 2007.

BRASIL, República Federativa do. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**. Diário Oficial da União, 26 jun. 2014. Brasília: Imprensa Nacional. 2014

_____. **Pátria Educadora**: A qualificação do ensino básico como obra de construção nacional. Brasília, 22 de Abril de 2015.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008

_____. Lei 10171 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 10 jan. 2001. Brasília: Imprensa Nacional. 2001

_____. Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: DF: Mare, 1995.

_____. Lei 4.024. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, 27/12/61. Brasília: Imprensa Nacional, 1961.

_____.Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, 18/09 /1946. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

_____.Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, 10/11/1937. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, 16/07/1934. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934.

CALDERÓN, Adolfo I.; BORGES, Regilson M. Construção dos planos nacionais de educação no Brasil: os grupos de articulação de interesses em ação. In.: SOUZA, Donaldo B.; MARTINS, Angela M. (orgs.) **Planos de Educação no Brasil**: planejamento, políticas e práticas. São Paulo: Loyola. 2014, p. 99-123

CAMARGO, Rubens B.; PINTO, José M. R.; GUIMARÃES, José L. Sobre o Financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 817-839, set./dez. 2008.

CURY, Carlos R. J. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n 104 p. 162-180, jun. 1998.

DOURADO, Luiz F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

EDITORIAL. **CEDES e V SEB em tempos de Pátria Educadora**. Educ. Soc., Campinas, v. 36, nº. 131, p. 287-295, abr.-jun., 2015

FERREIRA, Eliza B. Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do século 21. In.: FERREIRA, Eliza

B.; FONSECA, Marília (orgs.). **Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século 21**.- Brasília: Liber Livro, 2013. p. 57-81

FONSECA, Marília. Planejamento Educacional no Brasil: um campo de disputa entre as políticas de governo e as demandas da sociedade. In.: FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília (orgs.). **Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século 21**.- Brasília: Liber Livro, 2013. p. 83-103

GARCIA, Walter E. Planejamento e Educação no Brasil: a busca de novos caminhos. In.: KUENZER, Acácia Z; GARCIA, Walter E.; CALAZANS, Maria J. C.. **Planejamento e Educação no Brasil.** 8ª ed. São Paulo: Cortez.. 2011 (Coleção questões da nossa época; v. 27) p. 47-69.

LIRA, Alexandre T. N. **A legislação de Educação no Brasil durante a Ditadura Militar (1964-1985)**: um espaço de disputas. 2010. [f. 367] Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro. 2010.

MENDES, Durmeval T. O **Planejamento Educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ. 2000.

MÜLLER, Meire T. O SENAI e a educação profissionalizante no Brasil. **Revista HISTEDBR** On-line, Campinas, n.40, p. 189-211, dez. 2010

OLIVEIRA, Dalila A. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011

OLIVEIRA, Regina T. C.; SCAFF, Elisângela A. S.; SENNA, Ester. Estado, Desenvolvimento e Educação nos planos do governo Luiz Inácio Lula da Silva. In.: FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília (orgs.).**Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século 21**.- Brasília: Liber Livro, 2013. p. 177-202

OLIVEIRA, Cassia Carolina Braz de; ZANATA, Eliana Marques. Políticas públicas para a educação inclusiva e o professor especialista: uma visão da legislação na prática. In.: CAPELLINI, Vera Lúcia Messias Fialho [et all] (org.). **Ensino e Aprendizagem na Educação Básica**: desafios curriculares, vol. 2. IV Congresso Brasileiro de Educação. Bauru: FC/UNESP, 2015. p. 281 – 289.

POLETTI, Ronaldo B. **1934**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. 162 p. — (Coleção Constituições brasileiras; v. 3)

PINTO, Jose Marcelino de Resende. **Financiamento da educação no Brasil**: um balanço do governo FHC(1995-2002). Educ. Soc., Campinas, v. 23, nº. 80, p. 109-136, set. 2002

SAVIANI, Demerval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação** v. 15 n. 44. p. 308-412, maio/ago. 2010.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas. Autores Associados. 2014 – (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

SHIROMA, Eneida O.; MORAES, Maria C. M.; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina. 2007

SOUZA, Donaldo B. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. **Est. Aval**. Educ. São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

_____; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. In.: SOUZA, Donaldo B.; MARTINS, Angela M. (Orgs.). **Planos de Educação no Brasil**: planejamento, políticas e práticas. São Paulo: Loyola. 2014

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educ. Soc**., Campinas, vol. 23, n. 80, p. 96-107, setembro/2002.

VALENTE, Lucia F.; SILVA, Marcelo S. P.O PDDE e o PDE-Escola no contexto das políticas de regulação: uma análise da realidade de escolas mineiras no período de 2007 a 2010. In.: ALMEIDA, Luana C.; PINO, Ivany R.; PINTO, José M. R.; GOUVEIA, Andréa B. (Orgs.) IV Seminário de Educação Brasileira [livro eletrônico]: **PNE em foco**: Políticas de responsabilização, regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação. Campinas: CEDES, 2013. v.1.

LUCIA DE FATIMA VALENTE é doutora em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Docente da UFU. E-mail: valentelucia@yahoo.com.br

MARIA SIMONE PEREIRA FERRAZ MOREIRA COSTA é doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Docente na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: msimonefp@gmail.com

FERNANDO HENRIQUE DOS SANTOS é graduado em Pedagogia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), bolsista do OBEDUC (Nº 15756) projeto *"Avaliação do Plano de Ações Articuladas: um estudo nos municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012"*. E-mail: fernandohs16@gmail.com

Recebido em fevereiro de 2016
Aprovado em abril de 2016

Plano Municipal de Educação: elaboração, acompanhamento e avaliação no contexto do PAR

Municipal Educational Plan: preparation, monitoring and evaluation in the PAR context

Plan Municipal de Educación: elaboración, seguimiento y evaluación en el contexto del PAR

ANTÔNIO CABRAL NETO
ALDA MARIA DUARTE ARAUJO CASTRO
LUCIANE TERRA DOS SANTOS GARCIA

Resumo: O artigo discute o papel dos Planos Municipais de Educação (PME) na organização do Sistema Nacional de Educação (SNE). Considera o Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios norte-rio-grandenses, na dimensão da gestão educacional. Utilizaram-se como procedimentos a análise documental e a revisão de literatura. Os resultados evidenciam que o PAR define a priori, o que deve ser executado pelo município, fragilizando a sua autonomia e a gestão democrática, mas vem contribuindo para consolidar práticas de planejamento. Em Mossoró e Natal, o PAR constituiu-se em referencial para o acompanhamento e avaliação dos PME já existentes, contribuindo, assim, para dinamização da construção do SNE.

Palavras-chave: PAR; gestão educacional; planos municipais.

Abstract: The paper discusses the role of the Municipal Educational Plans (PME) in the organization of the National System of Education (SNE). Considers the Articulated Action Plan (PAR) in Rio Grande do Norte municipalities related to the educational management dimension. Were used as procedures the documental analysis and literature review were used. The results show that the PAR defines, a priori, what should be executed by the municipality, weakening their autonomy and democratic management, although it is contributing to consolidate planning practices. In Mossoró and Natal, the PAR has constituted in a reference for the monitoring and evaluation of existing SMEs, thus contributing to boosting the construction of the SNE.

Keywords: PAR; educational management; municipal plans.

Resumen: El artículo discute el papel de los Planos Municipales de Educación (PME) en la organización del Sistema Nacional de Educación (SNE). Considera el Plan de Acciones Articuladas (PAR) en municipios norteriograndenses, en la dimensión de la gestión educacional. Se ha utilizado como procedimiento el análisis documental y la revisión de literatura. Los resultados evidencian que el PAR define a priori, lo que debe ser ejecutado por el municipio, fragilizando su autonomía y la gestión democrática, pero viene contribuyendo para consolidar prácticas de planificación. En Mossoró y Natal, el PAR se ha constituido

en referencia para el seguimiento y evaluación de los PME ya existentes, contribuyendo, de esa forma, para la dinamización de la construcción del SNE
.

Palabras clave: PAR; gestión educacional; planos municipales.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo desenvolver uma reflexão circunstanciada sobre o papel dos Planos Municipais de Educação (PME) na constituição do Sistema Nacional de Educação (SNE). Toma como referência o Programa de Ações Articuladas (PAR) em municípios norte-rio-grandenses, especificamente no que se refere à dimensão da gestão educacional e à sua orientação para a elaboração dos Planos Municipais de Educação (PME), visando a instituir a gestão democrática nos municípios.Trata-se de um recorte da pesquisa realizada em rede denominada *Avaliação do Plano de Ações Articuladas: um estudo nos municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais*, no período de 2007 a 2011, financiado pelo programa Observatório da Educação/Capes.

O artigo está organizado em três seções: a primeira discute, de forma sintética,a contribuição dos PMEpara a construção do SNE,considerado como estratégia fundamental para consolidar o regime de colaboração entre os entes federados. A segunda seção contempla uma análise do PAR, situando-o como instrumento de planejamento governamental, indutor da elaboração e execução de PME.A terceira parte analisa como o PAR influenciou na consolidação e/ou reelaboração dos planos municipais de educação em municípios do Estado do Rio Grande do Norte.

SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A SUA RELAÇÃO COM PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

O tema que trata da necessidade de se construir um sistema nacional de educação vem sendo colocado reiteradamente na agenda do debate educacional no país. Várias iniciativas foram tomadas, mas persiste ainda a lacuna no que concerne ao essencial, que é formatar, de maneira orgânica, o sistema no qual fiquem evidenciadas as responsabilidades dos entes federados na tarefa inadiável de ofertar à população uma educação de qualidade socialmente referenciada. A lei que aprovou o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) determina, em seu art. 13, que o poder público deverá instituir, em lei específica, contados dois anos da publicação da referidalei, "o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de

colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação" (BRASIL, 2014).

A criação do sistema se constitui em medida necessária para a conformação de um mecanismo para viabilizar as metas do PNE 2014/2024,considerando que tornaria claras as competências e as responsabilidades dos entes federados no que concerne ao campo da educação. O regime de colaboração se constituiria,então, em mecanismo essencial para a viabilização das metas do PNE, pondo em evidência, portanto, que o sucesso do plano estaria na capacidade de articulação entre os entes federados.

Nesse sentido, o art. 7º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, determina que "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano (BRASIL, 2014). No § 2ºdesse artigo, fica exarado que "As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca" (*Idem*).

Reafirmando a importância de se estabelecer o regime de colaboração, o§ 5º do artigo 7º determina que "Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios" e o § 6º, do mesmo artigo, prevê que o "fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado" (*Idem*).

O Plano Nacional de Educação deve, em princípio, criar as condições necessárias para assegurar o direito à educação e induzir os entes subnacionais para elaborar os planos estaduais, distritais e municipais com o mesmo intuito. Esses planos desempenham papel substancial na configuração do SNE, que exige, ao mesmo tempo, firme coordenação nacional, sem, contudo, desconsiderar a autonomia relativa dos entes federados na formulação da política educacional. Nesse sentido, como argumenta Cabral Neto (2014), o Plano Nacional de Educação deve garantir, ao mesmo tempo, a unidade nacional e as peculiaridades regionais e locais; deveser capaz, sobretudo, de articular democraticamente os vários níveis de governo para procederàs mudanças necessárias nos sistemas educacionais.

Na lei que aprova o PNE fica instituído o imperativo legal de que os entes federados subnacionais elaborem seus planos de educação, reafirmando, desse modo, a importância desse mecanismo de planejamento para a formatação do SNE. Nesse sentido, o art. 8º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014

especifica que "Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta Lei" (BRASIL, 2014). No que concerne à elaboração dos planos o parágrafo 2º desse artigo determina que "Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...], serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil" (BRASIL, 2014).

Fica evidente que os planos estaduais e municipais de educação se tornam peças importantes no processo de configuração do sistema nacional de educação, na medida em que se constituem em elos essenciais na viabilização do regime de colaboração e, por conseguinte, na materialização das metas do PNE. Isso porque um Plano Nacional de Educação na medida em que estabelece as diretrizes para a elaboração dos planos estaduais e municipais de educação propicia as condições favoráveis para a edificação de políticas com maior possibilidade de articulação federativa. A efetiva articulação entre os planos nacional, estaduais e municipais de educação é fundamental para a efetivação do SNE. Essa dinâmica entendida como

> Ação de planejamento decenal articulado, deverá reforçar a concepção de que as metas nacionais se concretizam em cada ponto do país onde está uma pessoa a quem o direito deve ser garantido. Essa concepção deverá evitar a transposição mecânica das metas nacionais para os planos subnacionais, dada a necessidade de considerar as diferenças e desigualdades regionais. Além disso, [...]é importante articular de forma definitiva o planejamento educacional decenal a outros instrumentos de planejamento de governos, tais como os Planos Plurianuais, os Planos de Ações Articuladas (Lei 12.695/2012) e outros mecanismos de financiamento. Tais previsões de obrigatoriedade darão sustentação ao disposto no Artigo 214 da Constituição, concretizando o papel articulador do Plano Nacional de Educação (MEC/SASE, 2015, p. 08).

O documento reafirma a necessidade inadiável de se construirem acordos pactuados nos quais fiquem estabelecidas as regras federativas para a construção e organização do SNE, delineando, claramente, as condições para a efetivação das ações e, sobretudo, os responsáveis pelas deliberações e execução das decisões tomadas. OSNEtem como principal articulador o PNE, que fornece as bases para sua criação em regime de colaboração, definindo as atribuições dos entes federados com vistas à garantia da efetiva educação de qualidade para todos.

Saviani (2010) defende a necessidade de se instituir um sistema nacional de educação que não dependa das adesões autônomas e "a posteriori" de estados e municípios. A decisão de aderir ao sistema nacional "deve ser resultante da participação efetiva desses entes na sua concepção, o que criará as condições

institucionais para que todos se submetam às suas regras pactuadas coletivamente" (SAVIANI, 2010, p. 16).

Para a organização do SNE, como argumenta Cury (2013), torna-se necessária a formulação de um pacto federativo que, ao ser concebido em bases democráticas, crie as condições institucionais para a edificação de consensos sobre temas como: infraestrutura, gestão, avaliação, currículo, financiamento, formação e valorização dos profissionais da educação, indispensáveis para a constituição do sistema e para seu funcionamento.

Desse modo, o SNE deve constituir-se em mecanismo articulador do regime de colaboração no âmbito do pacto federativo, que prevê a unidade nacional, respeitando a autonomia dos entes federados, tal como consta na Constituição Federal de 1988 (BRASIL 2010). No Estado Federativo, vigora, em princípio, a colaboração e o compartilhamento no processo de tomada de decisão entre a União e os demais entes federados; cada um dos níveis de governo, todavia, mantém sua autonomia.

A organização do SNE requer, necessariamente, uma dinâmica que implique a formulação de regras pactuadas nas quais fiquem evidenciados, claramente, os papéis dos entes federados de modo que seja assegurado o exercício da autonomia dos vários níveis de governo na definição de políticas educacionais, sem, contudo, perder de vista a coordenação nacional. Nesses termos, os planos estaduais e municipais de educação devem funcionar, também, como espaço de formulação de políticas que atendam às necessidades regionais e locais, o que materializaria o espaço de autonomia dos entes subnacionais.

O PAR COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: REPERCUSSÕES NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

As políticas governamentais se efetivam por meio de uma ação planejada que articula as diversas esferas do governo, evitando ações sobrepostas, descontínuas e fragmentadas. A partir dos anos 2000, o planejamento governamental, na área educacional, tem assumido centralidade no âmbito das políticas públicas. Nesse contexto, o processo de tomada de decisão e a organização dos meios necessários para alcançar fins educacionais integram-se às estratégias implementadas para incrementar o crescimento econômico do país. Segundo Fonseca (2003), o planejamento é afetado por determinantes conjunturais oriundos da economia bem como do mercado interno e externo; por interferências de setores da sociedade, de grupos sociais que, por força do seu poderio econômico e político,

agem junto ao estado como formadores de opinião, e depende ainda da vontade política dos entes federados. Nas últimas décadas, segundo Cardoso Jr (2011),

> A função do planejamento foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico, robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros, em torno de ações difusas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se estes o têm, mesmo setorialmente considerado, não é fácil nem fácil de identificar (p. 21).

Nessa mudança do papel estratégico do planejamento, este começa a ser pensado para curto e médio prazo, materializado pelos Planos Plurianuais (PPA). Esse instrumento de planejamento define as prioridades do governo por um período de quatro anos e deve contemplar as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital bem como outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Consta, nesse tipo de planejamento, o princípio de que deve se reduzir o horizonte do planejamento para o curto/médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível.

O PPA está previsto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2010); entretanto, estrutura-se, apenas, a partir da segunda metade de 1990. Com essa forma de planejamento, a gestão do governo, a partir do PPA 2004-2007, passou a ser organizada por programas compostos por um conjunto articulado de ações e voltados para a solução de problemas ou demandas da sociedade (BRASIL 2003). Essa tendência prevaleceu também no Plano Plurianual (2008-2011), que destaca três agendas prioritárias: Agenda Social, Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Nesse PPA, a educação é entendida como objetivo estratégico para o desenvolvimento nacional, considerando-se que a competitividade do campo econômico, a equidade social e o desempenho cidadão são amplamente impactados pela educação (BRASIL, 2007a). O governo procura, com o PDE, assegurar a melhoria da qualidade da educação representada pela conjugação dos esforços das Unidades da Federação, atuando em regime de colaboração com a participação das famílias e da comunidade.

O PDE se apresenta como plano de governo para a educação, embora alguns estudiosos, a exemplo de Saviani (2007), o considerem apenas como uma junção de mais de 40 programas e instrumentos avaliativos que contemplam a educação em todas as etapas, níveis e modalidades. A ideia consistia em integrar os programas educacionais, garantindo o vínculo entre os diferentes níveis de ensino de forma sistêmica, e, ainda, em fortalecer o regime de colaboração,

possibilitando a gestão compartilhada entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

O PDE é o instrumento de planejamento aprovado pelo poder executivo para dinamizar o regime de colaboração. Com essa finalidade, foi aprovado o Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação, pelo Decreto nº 6.094/07,que, na Seção II, estabelece o Plano de Ações Articuladas (PAR), entendido como: "o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes" (BRASIL, 2007b).

A normatização do PAR está materializada nas Resoluções nº 29/07(BRASIL, 2007c), na nº 47/07 (BRASIL, 2007d) e na nº 14/12 (BRASIL, 2012)do FNDE, que estabelecem os critérios e procedimentos a serem executados pela União e pelos subgovernos nacionais visandoa operacionalizar o apoio técnico ou financeiro previstos no decreto para os subgovernos nacionais. A legislação de maior importância em termos de normatividade é a Resolução nº 29/07 (BRASIL, 2007c), em virtude de conter os critérios e parâmetros para operacionalização do PAR no âmbito do Compromisso Todos pela Educação. O PAR, a partir da referida resolução, pretende promover a gestão democrática da educação e reúne indicadores que contribuem para uma análise da qualidade da educação dos municípios, por meio do diagnóstico da realidade educacional.

As ações do PAR englobam todas as dimensões constitutivas dos sistemas educacionais, tendo em vista a melhoria da qualidade da educação. Assim, contempla ações que envolvem a gestão educacional, a formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar, aspráticas pedagógicas e de avaliação bem como a infraestrutura física e recursos pedagógicos. Essas quatro dimensões são consideradas indispensáveis para umaeficiente gestão da educação. De acordo com as Resoluções nº 29/07 (BRASIL, 2007c),nº 47/07(BRASIL, 2007d) e nº 14/12 (BRASIL, 2012) do FNDE, as secretarias estaduais e municipais devem organizar sua gestão educacional com base nas dimensões, áreas e estratégias previstas no guia prático de ações do PAR.

No que se refere à gestão educacional, há um paradoxo que tem dificultado sua execução, visto que, ao mesmo tempo que o PAR é elaborado com uma concepção gerencial, baseada na eficiência e na produtividade do sistema educativo, estimula, por meio dos seus indicadores, a implementação e a consolidação da gestão democrática dossistemas educacionais. Essas diferentes concepções de gestão têm provocado um hibridismo na condução dos problemas educacionais, fazendo com que os gestores assumam um discurso de gestão democrática e atuem de forma gerencial, comprometendo os avanços existentes nos sistemas na implementação da gestão democrática da educação.

Concernente à Gestão educacional,o PAR contempla cinco áreas: 1 - Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino; 2 - Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, à melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade certa; 3 - Comunicação com a sociedade; 4 - Suficiência e estabilidade da equipe escolar; área 5 - Gestão de finanças.

Pertinente à gestão democrática-área de interesse do artigo em questão - é válido destacar a ação de criação ou consolidação dos planos municipais de educação, indispensável para a construção do Sistema Nacional de Educação. Os planos municipais de educaçãopossibilitam uma reflexão a longo, médio e curto prazo de uma determinada realidade, o estabelecimento de metas, estratégias e ações que os municípios devem alcançar tendo em vista a melhoria da Educação Básica. Com o Plano Municipal de Educação,pode-se dizer que, efetivamente, o município vai estruturar uma política pública para a área da educação. Esses planos servirão, teoricamente, para orientar os municípios na definição de metas próprias, definição de ações, de responsabilidades (do poder público e comunidade em geral) e dos recursos que devem ser aplicados para que se alcance uma educação democrática, igualitária e de qualidade, assegurando, assim, um direito básico de cidadania.

A exigência de elaboração dos PMEs não constitui uma novidade, visto que, desde o primeiro Plano Nacional de Educação (2001-2010) (BRASIL 2001), já havia a previsibilidade de que os municípios elaborassem seus planos como uma iniciativa para a instituição do Sistema Nacional de Educação. O novo PNE (2014-2024) vai além e estabelece um prazo para os municípios elaborarem seus PMEs (BRASIL, 2014).A importância do PME não reside, apenas, em garantir um direito fundamental pelo qual os municípios têm grande responsabilidade. A construção coletiva do PME e sua implementação têm o potencial de mudar a forma como os gestores e a comunidade lidam com as políticas educacionais.

No entanto, há grande distância entre o que a lei preconiza e a forma como ela é operacionalizada nos municípios brasileiros. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2009), por ocasião da implementação do primeiro PAR, a situação dos municípios brasileiros que tinham os planos municipais aprovados era a seguinte: do total de 5.565 municípios, 56,38% informaram a existência do Plano Municipal. A região com maior número de municípios com planos municipais é a região Sudeste com 72,66%, seguida da região Centro-Oeste com 54,03%, da região Sul, com 51,34%, do Nordeste com 50,39% e da região Norte com 38,08%.

Esses números não se alteram, substancialmente, quando se considera o ano de 2011, final de vigência do primeiro PAR.De acordo com dados do (IBGE), no ano de 2011 (IBGE, 2012), dos 5.565 municípios brasileiros, apenas 60,80% possuíam seus PMEs aprovados.Comparando-se com a situação, do ano de 2009, verifica-se que ocorreu um aumento inexpressivo (4,42%). A região com maior número de municípios com planos municipais aprovados é a região Sudeste com 76,9%, seguida da região Sul com 57,74%, da Região Nordeste com 57,46%, da Centro-Oeste com 47,42% e da região Norte com 36,74%.

A situação dos Planos Municipais constatada justifica a necessidade de uma ação indutora do PAR (2012-2014) para instituir ações de assessoramento para que os municípios possam elaborar ou reestruturar seus planos municipais, garantindo a efetiva participação de todos os implicados na educação municipal. Reafirma-se que o princípio da participação deve ser o cerne de todo o processo de construção dos PMEs. O prazo determinado no Plano Nacional de Educação2014-2024para que os municípios elaborassem os Planos de Educação, foi insuficiente para propiciar uma participação mais efetiva da sociedade civil, fragilizando, desse modo, os princípios democráticos que devem nortear esse processo.

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DO RN: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PAR

O Plano de Ações Articuladas (PAR), por sua abrangência e sistemática, pode colaborar na construção de uma cultura de planejamento educacional em muitos municípios brasileiros ou, ainda, influenciar práticas consolidadas. A elaboração do PAR inicia-se com o diagnóstico da situação educacional da rede de ensino, possibilitando traçar um perfil da realidade municipal no que concerne, entre outros aspectos, à existência, à implementação e à avaliação de planos municipais de educação em articulação com o Plano Nacional.

Considerando a importância dos dados sistematizados no diagnóstico do PAR, referentes à (re) elaboração dos Planos Municipais de Educação, analisam-se as ações previstas no PAR, nos períodos 2007-2011 e 2012-2014, dos dois maiores municípios do Estado do Rio Grande do Norte: Natal e Mossoró. O primeiro, a capital do estado, localiza-se na região Leste Potiguar, enquanto o segundo, Mossoró, situa-se na região Oeste. Nos dois municípios, predomina a população urbana, e os setores que mais empregam são os de comércio e serviços, com forte heterogeneidade social e concentração de renda.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) revelam que Natal possui o maior PIB do estado (11.997.401), seguida

de Mossoró (3.496.776). Apesar de a renda per capita desses municípios ter aumentado consideravelmente no período de 2001 a 2010 - Mossoró (132%) e Natal (91,54%) (IBGE, 2010) -eles ainda apresentam grande desigualdade social. Essa desigualdade é expressa pelo índice Gini, que demonstram, conforme dados do PNUD referentes ao ano de 2010, que Natal apresentou um índice de desigualdade social de 0,61 e Mossoró de 0,52 (PNUD/BRASIL, 2013).

Os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH dos dois municípios são considerados médios (entre 0,5 e 0,8), tendo Mossoró alcançado o índice de 0,720 e Natal 0,763. O "Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013", estudo divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/BRASIL, 2013), mostrou que, entre os anos de 2000 e 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) cresceu 14,91% em Natal e 20,81% em Mossoró. Em termos absolutos, a educação foi a dimensão com maior incremento, em virtude da proporção de crianças e jovens em idade escolar frequentando ou tendo concluído as diferentes etapas de ensino, bem como pela diminuição da taxa de analfabetismo da população de 18 anos ou mais.

Conforme o índice, a situação educacional dos municípios tem apresentado melhorias tanto em função de ações desenvolvidas pelas próprias redes de ensino, utilizando-se de sua autonomia relativa, quanto por meio da colaboração da União, que financia uma série de programas educacionais. No entanto, ainda há um longo percurso para a conquista do direito à qualidade da educação para todos; daí, a importância de planos educacionais que concatenem os esforços despendidos pelas diferentes esferas de poder. A exemplo do PAR, que, elaborado após seis anos da promulgação do PNE 2001-2010, pode ter tido papel crucial na indução do planejamento municipal, particularmente no que se refere à gestão educacional, na medida em que passou a ser matéria presente em todos os municípios brasileiros.

O PLANEJAMENTO NOS MUNICÍPIOS DE NATAL E MOSSORÓ NO CONTEXTO DO PAR

No que concerne à dimensão da gestão educacional, existe a preocupação de elaborar, acompanhar e monitorar os planos municipais, conforme demonstra o indicador 6 dessa dimensão do primeiro PAR (2007-2011), intitulado "[...] existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação, desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação"[1]. A análise desse PAR

1 Este indicador integra a dimensão da Gestão Educacional, Área 1 – "Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino".

referente aos municípios de Natal e Mossoró evidenciava que esses municípios já haviam elaborado seus Planos Municipais de Educação. Segundo dados do Perfil dos Municípios Brasileiros, divulgados pelo IBGE (2012), de um total de 167municípios do Rio Grande do Norte esses eram dois dos 121 que haviam elaborado seus Planos Municipais,ao final do tempo de vigência do PNE (2001-2010).

A análise do indicador 6 do PAR 2007-2011 de Natal e Mossoró revela que, apesar de terem cumprido a determinação do PNE então vigente (BRASIL, 2001) quanto à elaboração dos planos municipais, estes careciam de acompanhamento e reestruturação. Isso, provavelmente, esteja acontecendo por não haver ainda, no país, uma cultura de valorização do planejamento educacional em função do alcance de objetivos comuns. Autores como Bordignon (2014), Alcântara e Barão (2014), demonstram que, na história da educação brasileira, existem poucos registros de uma ação planificada em nível nacional. Ressaltam que, mesmo quando os planos são elaborados, muitas vezes, ou não se concretizam ou isso acontece parcialmente.

O município de Mossoró elaborou o Plano Municipal de Educação com vigência prevista para o período de 2004 a 2013 (MOSSORÓ, 2004) e o de Natal para o período de 2005 a 2014 (NATAL, 2005). No entanto, a situação desses municípios, registrada no PAR 2007-2011 demonstrou não haver ação sistemática de acompanhamento e avaliação das ações. O município de Natal justificava que a execução das metas do PME estava prevista no Plano Plurianual do Município (2006-2009); no entanto, não instituiu uma Comissão incumbida do acompanhamento e da avaliação do PME, composta por representantes da sociedade civil e das instituições públicas (NATAL, 2007). Essa justificativa demonstra que existia, no Município, a prática do planejamento de médio e curto prazo, mas, tal como acontecia em Mossoró, não havia acompanhamento sistemático das ações, tampouco o planejamento era marcado pela participação da sociedade civil.

Portanto, as duas redes se propuseram a reestruturar no PAR 2007-2011 seus Planos Municipais de Educação, sendo que Mossoró acrescentou que, nesse processo, consideraria os resultados da avaliação do plano anterior e incluiria representantes da sociedade civil (MOSSORÓ, 2007). Dessa forma, propôs-se desenvolver as subações *Criar um conselho de acompanhamento e avaliação das metas do PME e Qualificar a equipe da SME para implementar e avaliar o Plano Municipal de Educação* (MOSSORÓ, 2007). A rede municipal de Natal, por sua vez, definiu como subações: "[...] elaborar e aplicar instrumentos de acompanhamento, execução e avaliação do PNE e do PME; promover ações de acompanhamento

e avaliação e promover a implantação do planejamento estratégico na Secretaria [...]" (NATAL, 2007, n.p).

A falta de acompanhamento e avaliação da execução do PME, nos dois municípios, bem como a inexistência de uma equipe responsável pela condução do processo confirmam a hipótese de Bordignon (2014) de que, predominantemente, em nosso país, os responsáveis pelo planejamento educacional têm compreendido a "[...] elaboração do plano como documento técnico. Tarefa concluída, missão cumprida. Registra-se pouca preocupação com o planejamento das ações para a sua implementação" (p. 47).

O acompanhamento contínuo das ações planejadas é uma necessidade para a sua realização, visto que possibilita identificar dificuldades e redefinir ações tendo em vista a superação de entraves e o avanço da consecução das propostas nele registradas. O acompanhamento contínuo fornece dados que precisam ser complementados por outros, provenientes de avaliações sistemáticas e periódicas, que possibilitam ao grupo responsável pelo processo, entre outras vantagens, aprender com as próprias ações e analisar se os encaminhamentos estão acontecendo de acordo com os prazos e nos moldes definidos.

Após quatro anos de implementação do PAR 2007-2001, os municípios procederam a uma nova avaliação do que foi alcançado no período. A análise da situação das duas redes de ensino, registrada no PAR de 2011 a 2014, tanto de Natal quanto de Mossoró (MOSSORÓ, 2011a; NATAL, 2011) apontou para a existência de avanços parciais, no que se refere à avaliação e acompanhamento do PME. Nessa edição do PAR, o indicador 1, referente à *Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação*, recebeu pontuação 3 nas duas redes de ensino. Atribui-se essa pontuação à situação em que

> Existe o Plano Municipal de Educação (PME) e o acompanhamento e avaliação de suas metas, com a participação de professores e gestores, sem a presença de representantes da sociedade civil organizada. A avaliação não é contínua e o acompanhamento é voltado à análise de aspectos apenas quantitativos" (MOSSORÓ, 2011a, n.p.; NATAL, 2011, n.p.).

Em sua justificativa para a atribuição da pontuação 3, o Município de Mossoró informa que foi "[...] realizado, em 2008, a avaliação do Plano e, com base em seus resultados, vem sendo feito o monitoramento das metas, todavia a avaliação qualitativa não é feita de forma sistemática" (MOSSORÓ, 2011a, n.p.). Por sua vez, o PAR de Natal registra que o "[...] PME existe, necessitando que se proceda a uma revisão, inclusive, analisando aspectos além do quantitativo" (NATAL, 2011, n.p.).

O segundo PAR de Mossoró (2011-2014) demonstra que o PME foi retomado, está sendo monitorado e cresceu a participação dos profissionais da educação nesse acompanhamento. No entanto, as duas redes de ensino apontam que a participação da sociedade civil precisa ser ampliada e que, em grande medida, o monitoramento das metas do PME ocorre com base em índices quantitativos. Isso, provavelmente, é insuficiente para a compreensão da realidade educacional do município e para subsidiar as futuras intervenções, comprometendo a eficácia das ações subsequentes.

A participação da sociedade civil na elaboração e no monitoramento dos planos governamentais vem sendo, cada vez mais, valorizada pelas políticas governamentais; no entanto, Gandin (2013) adverte que, muitas vezes, as autoridades defendem a participação, apenas, como instrumento de legitimação das ações, visto que as decisões já foram tomadas. Isso ocorreu na elaboração da proposta PAR, uma vez que a participação dos entes federados foi limitada, cabendo à esfera nacional elaborar o plano e aos municípios analisarem suas situações educacionais e definirem as ações que pretendiam executar. Embora a ação seja centralizada, o indicador referente ao Plano Municipal de Educação, a exemplo de outros, propõe estratégias para consolidar a participação de forma descentralizada, em âmbito local, visando à implementação das ações do PAR.

A participação social é essencial na avaliação do cumprimento das metas do PME porque possibilita o desenvolvimento de análises quantitativas e qualitativas da situação educacional da rede de ensino em relação às metas propostas. Assim, o município de Natal se comprometeu a formar "[...] grupos entre os membros do Conselho Municipal de Educação para criar estratégias à revisão do PME e analisar os dados atuais da Rede Municipal de Ensino verificando seus indicadores" (NATAL, 2011, n.p.).

Apesar de o PAR chamar a atenção para a importância dos dados quantitativos e qualitativos, na parte referente à demanda para a rede municipal, Mossoró tem privilegiado os dados quantitativos em detrimento dos qualitativos. Na demanda descrita para a rede municipal de Mossoró, registra-se: "O cumprimento do PME e a sua avaliação por meio de um sistema instituído pelo Decreto nº 3.749, de 21 de março de 2011 – GP, que institui o Sistema de Avaliação da Educação Municipal – SIAVE" (MOSSORÓ, 2011b, n.p.).

Conforme o referido decreto, o SIAVE (MOSSORÓ, 2011b) se utiliza de vários procedimentos de avaliação interna e externa às instituições com o objetivo de "[...] assegurar o desempenho dos estudantes e a consequente qualidade da educação pública" (p. 2). Para tanto, propõe-se aferir o desempenho das unidades educacionais, dos órgãos de apoio à educação, da Gerência Executiva da Educação (GEED), dos estudantes, professores, supervisores, gestores e funcionários, com

vistas a contribuir para a qualidade educacional e garantir a eficácia e efetividade da Rede. Conforme o decreto, o resultado dessa avaliação tanto será referência para progressão funcional quanto para a concessão de prêmios e liberação para capacitação profissional (MOSSORÓ, 2011b).

Esse sistema se pauta em uma visão gerencial que utiliza a avaliação como meio de controle de resultados, colocando em prática os princípios da responsabilização dos sujeitos por suas ações, instituindo a competição entre os sujeitos e a premiação dos desempenhos como meio de estimular a melhoria educacional. Conforme o PAR 2011-2014 de Mossoró o acompanhamento das metas do PME será articulado à análise dos resultados do SIAVE, configurando, assim, um indício da primazia dos dados quantitativos sobre os qualitativos.

Cary e Jany-Catrice (2015) demonstram que, na área da Avaliação de Políticas Públicas impulsionadas no contexto da Nova Gestão Pública, tem crescido a busca pela quantificação, que expressa um fenômeno sociológico central, visto que, cada vez mais, o número tem se revestido de importância. Nesse contexto, é comum o uso de indicadores sociais que informam sobre a realidade, permitindo monitorá-la e subsidiar a reformulação das políticas públicas, sendo essa a visão que prevaleceu no PAR de Mossoró.

Os dados numéricos não são neutros e precisam ser interpretados com base no cruzamento de diferentes informações que permitam identificar como as ações foram desenvolvidas, quais os sujeitos envolvidos, em que contexto e condições, entre outros elementos importantes para subsidiar o planejamento subsequente. Daí, a importância de o monitoramento do PAR recorrer a dados quantitativos e qualitativos.

É necessário lembrar que o formulário do PAR é padrão para todos os municípios, cabendo aos responsáveis pelo plano escolher a opção que mais se aproxima da sua realidade. Nesse caso, na visão de Alcântara e Barão (2014), "[...] as especificidades locais são lidas a partir de lentes externas, sob normas uniformizadoras que não contemplam necessariamente a realidade local" (p. 260). Nesse caso, no preenchimento do formulário, há pouco espaço para os responsáveis pela elaboração do PAR retratarem suas realidades bem como as concepções que norteiam a educação municipal, a exemplo do campo destinado à justificativa para o critério de pontuação atribuída ao indicador do PAR de Mossoró que demonstra que o acompanhamento do PME se dará por meio do SIAVE.

No que concerne às opções propostas pelo PAR 2011-2014, os dois municípios elegeram as seguintes subações: *capacitação da equipe da secretaria estadual para atuar no acompanhamento e reformulação do plano, em parceria com representantes da sociedade civil e criação dos meios necessários à reestruturação do Plano Municipal, em*

consonância com as diretrizes do novo PNE (2014-2024), promovendo ações com vistas à sua aprovação na Câmara Municipal e à sua divulgação nas escolas para que sejam realizadas as devidas adequações em seus projetos pedagógicos (MOSSORÓ, 2011a, n.p.; NATAL, 2011, n.p.).

As subações escolhidas contemplam os requisitos necessários à implementação de um plano, enfatizando a capacitação dos sujeitos, a participação da sociedade civil, a avaliação como base para a reestruturação do PME, sua necessária articulação com o PNE. A implementação dessas subações, apesar de trazer um formato padrão e de induzir, em certa medida, as ações em curso na esfera local, dependerá dos arranjos construídos pelos sujeitos que impulsionam suas ações a partir de concepções próprias, fazendo uso de sua autonomia relativa.

Como coroamento dos processos de monitoramento e avaliação dos Planos Municipais bem como considerando o prazo de um ano definido no PNE (2014-2024) para elaboração dos novos Planos Municipais, o Jornal Oficial de Mossoró publicou, em sua edição de 4 de agosto de 2015, a Lei nº 3.298, aprovando o novo plano de educação do município, com vigência prevista para os próximos dez anos (MOSSORÓ, 2015).Referente ao município de Natal, já existe uma versão preliminar do Documento Base do Plano Municipal de Educação 2015-2025 da cidade de Natal (NATAL, 2015),mas, até fevereiro de 2016, o novo plano ainda não havia sido aprovado pela Assembleia Legislativa. Esses Planos de Educação elaborados nos municípios de Natal e Mossoró em articulação com as diretrizes do Plano Nacional de Educação induzidas pelo Plano de Ações Articuladas, podem vir a constituir-se em espaço ampliado da participação da sociedade civil e do exercício da autonomia dos municípios, visando contribuir para a constituição do SNE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas educacionais das últimas décadas têm procurado resgatar o papel da União enquanto coordenadora e articuladora do Sistema Nacional de Educação. Várias iniciativas foram tomadas com o objetivo de resgatar os preceitos previstos na Constituição Federal (BRASIL, 2010), para que os municípios assumissem seu papel de protagonista na implementação das políticas educacionais. Várias iniciativas foram tomadas nesse sentido, entre as quais merece destaque a aprovação do PNE 2001-2010 e do PNE 2014-2024, que procuraram realçar a importância de se estabelecer o regime de colaboração entre os entes federados, deixando explícitas suas competências e as responsabilidades referentes ao campo da educação.

Para imprimir um caráter mais pragmático ao planejamento educacional dos municípios brasileiros e, visando a uma maior organicidade às atividades a serem financiadas e assessoradas pela União, foi instituído, no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Plano de Ações Articuladas. Planejamento de cunho gerencial, o PAR tem orientado as ações dos municípios, estabelecido metas e estratégias visando a uma melhor qualidade da educação. Como instrumento de planejamento, o PAR tem possibilitado uma maior relação interfederativa entre os níveis de governo, minimizando as práticas paternalistas na provisão de recursos aos estados e municípios.

Quanto à gestão educacional, o PAR procurou orientar aspectos para a consolidação da gestão democrática, estimulando, entre outras, as ações de dinamização dos Planos Municipais de Educação. Vale ressaltar que existe, no PAR, um caráter autoritário e gerencial que se observa no direcionamento das ações a serem implementadas pelos municípios. Essa característica tem reduzido o papel dos municípios na concepção e na formulação das suas políticas educacionais. As ações são definidas a *priori*, evidenciando que há uma imposição do governo central que demarca uma interferência na gestão municipal, fragilizando, desse modo, os mecanismos de gestão democrática, como a autonomia e a participação. Dessa forma, há uma centralização das políticas nas mãos do governo federal, permanecendo a lógica de indução à implementação de políticas mediante a concessão de financiamento e assistência técnica.

Apesar de o PAR impulsionar um processo de planejamento padronizado, que não contempla as especificidades locais, tem promovido a prática do planejamento no âmbito municipal. No caso de Mossoró e Natal, cujas redes de ensino já promoviam a prática do planejamento de médio e curto prazo, o PAR se constituiu em importante referencial para a promoção do acompanhamento e avaliação dos Planos Municipais de Educação já existentes. As avaliações realizadas no âmbito do PAR permitiram que os dois municípios identificassem os pontos fracos, conhecessem suas realidades e apontassem estratégias para subsidiar a elaboração dos novos planos municipais em articulação com as diretrizes do PNE 2014/2024, o que, certamente, poderá contribuir para a configuração do SNE.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Alzira Batalha; BARÃO, Gilcilene de Oliveira D. Planos federais e municipais de educação: embates e contradições. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Angela Maria (Orgs.). In: **Planos de educação no Brasil**: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014, p. 253-275.

BORDIGNON, Genuíno, Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Angela Maria (orgs.). **Planos de educação no Brasil**: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014, p. 29-53.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**. Brasília: Imprensa Nacional, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: jan. 2016.

BRASIL, RESOLUÇÃO/CD/FNDE/ **nº 14, de 8 de junho de 2012**. Brasília: MEC, 2012. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000014&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: jan. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 53/06 e 59/09. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010, 104p.

BRASIL MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. **Plano plurianual 2008-201**1, projeto de lei. Brasília: MPOG, 2007a.

BRASIL, Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial da União**, 24 de abril de 2007, Brasília: Imprensa Oficial, 2007b.

BRASIL, **RESOLUÇÃO/CD/FNDE**/ nº. 29 de 20 de junho de 2007Brasília: MEC: 2007c. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000029&seq_ato=000&vlr_ano=2007&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC. Acesso em: 16. nov. 2015.

BRASIL, **RESOLUÇÃO/CD/FNDE/ nº. 47 de 20 de setembro de 2007d**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3204-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-47-de-20-de-

setembro-de-2007?highlight=YTo0OntpOjA7czoxMToicmVzb2x1w6fDo28iO2k6MTtpOjQ3O2k6MjtpOjIwMDc7aTozO3M6NzoiNDcgMjAwNyI7fQ>. Acesso em: jan. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. **Plano Plurianual 2004-2007**. Mensagem Presidencial. Brasília: MPOG, 2003.

BRASIL, Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília: Imprensa Nacional, 2001.

CABRAL NETO, Antônio. Plano nacional e sistema nacional de educação: a difícil tarefa de conceber uma política de estado. In: FRANÇA, Magna; MOMO, Mariangela (Orgs.). **Processo democrático participativo: a construção do PNE**. Mercado de Letras: São Paulo, 2014, p. 43-76.

CARDOSO JR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado**. Texto para Discussão. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>. Acesso em: 24 de janeiro de 2016.

CARY, Paul; JANY-CATRICE, Florence. Novos indicadores de riqueza: avaliar o que e para quem? In: ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. **Avaliação de políticas públicas no capitalismo globalizado**: para que e para quem? Recife: UFPE, 2015. p. 120-141.

CURY, Jamil Carlos Roberto. **Apontamentos de palestra proferida na Conferência Livre** promovida pela Anped, CNTE, UNE, CUT, Contee. Belo Horizonte, maio de 2013. Disponível em: <http// www.anped.org.br>. Acesso em: jan. 2016.

FONSECA, Marília. O projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dezembro 2003. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v23n61/a04v2361.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2016.

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

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica /populacao/censo2010/>. Acesso em: 25 set. 2016. – VEJA QUE JÁ ESTÁ NA REFRÊNCIA

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros 2009. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/>. Acesso em: 25 de jan. 2016 – VEJA QUE JÁ ESTÁ NA REFRÊNCIA

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros 2011**. Ministério do Planejamento, orçamento e gestão. Rio de Janeiro:Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012.

MEC/SASE. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Instituir um Sistema Nacional de Educação**: agenda obrigatória para o país. Brasília: MEC, 2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf>. Acesso em: jan. 2016.

MOSSORÓ (Cidade), Lei nº 3.298, de 04 de agosto de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Mossoró, de duração decenal e dá outras providências. **Jornal Oficial de Mossoró**, 04/0802015,Mossoró-RN: 2015.

MOSSORÓ (Cidade), Sistema Integrado de Ministério da Educação/ SE **PAR analítico do Município de Mossoró** – RN (2011-2014). Natal: SIME, 2011a.

MOSSORÓ (Cidade), Decreto 3.749, de 21 de março de 2011. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Municipal – SIAVE e dá outras providências. **Jornal Oficial de Mossoró**, Mossoró-RN, 25 mar. 2011b.

MOSSORÓ (Cidade), **PAR analítico do Município de Mossoró – RN (2007-2011)**. SIMEC – Sistema Integrado de Ministério da Educação/ SE – Secretaria Executiva. 2007.

MOSSORÓ (Cidade). **Plano Municipal de Educação**: 2004/2013. Mossoró, RN: Prefeitura Municipal. Gerência Executiva de Educação e do Desporto, 2004.

NATAL, Secretaria Municipal de Educação de Natal. **Documento Base Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Natal, RN: SMEN: 2015. Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/sme/.../DOCUMENTO_BASE_DO_PME-NATAL_2015-2025.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2016.

NATAL, Secretaria Municipal de Educação de Natal. **Plano Municipal de Educação (2005-2014)**. Natal, RN: SMEN: 2005.

NATAL, Sistema Integrado de Ministério da Educação/ SE.**PAR analítico do Município de Natal -RN (2007-2011)**. Natal: SIMEC-Secretaria Executiva, 2007.

NATALSistema Integrado de Ministério da Educação/ SE, **PAR analítico do Município de Natal-RN (2011-2014)**. Natal: SIMEC- Secretaria Executiva. 2011.

PNUD/BRASIL. **Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/perfil/mossoro_rn#demografia>. Acesso em: 29 jul. 2013.

SAVIANI, Demerval. **Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios**: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. São Paulo: Grabois, 2011.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade,** v. 28, n. 100, out. 2007.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**. v. 5, n. 44,p. 380 a 412, mai/ago., 2010.

ANTÔNIO CABRAL NETO possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1978), mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1980) e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (1995). Atualmente é professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: descentralização, política educacional, gestão educacional, financiamento e ensino fundamental. Foi pró-reitor de graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, no período de 2003-2007. Atualmente é vice-presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. E-mail: acabraln@yahoo.com.br

ALDA MARIA DUARTE ARAUJO CASTRO possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Sergipe (1977), mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1998) e doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2001). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas de formação de professores, educação a distância e da educação superior. Atualmente exerce a função de Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: aldacastro01@hotmail.com

LUCIANE TERRA DOS SANTOS GARCIA possui graduação em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atualmente é Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em política educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão educacional, cultura organizacional, projeto político-pedagógico e avaliação institucional. E-mail: ltsgarcia@gmail.com

Recebido em fevereiro de 2016
Aprovado em abril de 2016

O Plano de Desenvolvimento da Educação no contexto do novo desenvolvimentismo brasileiro

The Education Development Plan in teh context of the brazilian new developmentalism

El Plan de Desarrollo de la Educación en el contexto del nuevo desarrollo brasileño

CECÍLIA CAROLINA SIMEÃO DE FREITAS
MARCELO SOARES PEREIRA DA SILVA

Resumo: O presente artigo se propõe discutir as bases da perspectiva do novo desenvolvimentismo que balizou as políticas públicas implementadas no Brasil no período de 2003 a 2010, ao mesmo tempo em que situou nesse contexto o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o planejamento educacional. A partir de uma revisão de literatura e cuidadosa análise dos documentos que orientam o PDE, evidencia como no se fez presente campo da educação uma matriz discursiva que, mais uma vez, afirmava o planejamento como estratégia vinculada ao modelo de desenvolvimento econômico em curso.

Palavras-chave: Política educacional; novo desenvolvimentismo; planejamento educacional.

Abstract: This article aims to discuss the foundations of developmental new perspective that buoyed public policies implemented in Brazil from 2003 to 2010, while it placed the Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE - Education Development Plan) and educational planning in this context. From a literature review and careful analysis of the documents that guide the PDE, it shows how in the field of education a discursive matrix was present, and that once more, shows planning with strategy linked to the current economic development model.

Keywords: Educational politics; new developmentalism; educational planning.

Resumen: Este articulo se propone a discutir las bases de la perspectiva de nuevo desarrollo que demarcó las políticas públicas practicadas en Brasil durante el período de 2003 a 2010, al mismo tiempo en que sucedió el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE) y la planificación educativa en este contexto. A partir de una revisión de la literatura y el análisis cuidadoso de los documentos que orientan la PDE, muestra como en el campo de la educación se hizo presente una matriz discursiva, que una vez más afirmaba la planificación como estrategia vinculada al modelo de desarrollo económico actual.

Palabras clave: Política educativa; el nuevo desarrollo; planificación educativa.

INTRODUÇÃO

A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) ao poder central, após a vitória no pleito eleitoral de 2002, significou importante conquista para determinados setores da sociedade brasileira, após oito anos de dois mandatos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002). Isso porque, de um lado,) chegava ao poder central uma nova coalizão partidária, tendo o Partido dos Trabalhadores à frente, e formada pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB); o Partido Liberal (PL); o Partido da Mobilização Nacional (PMN) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB, rompendo um ciclo partidário de poder que tinha o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido Democratas (DEM) à frente. De outro lado, porque tomava força na política nacional uma matriz discursiva que assinalava a perspectiva de se aliar crescimento econômico e inclusão social ou, de outra forma, desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

Essa perspectiva estava delineada no Programa de Governo anunciado pela candidatura de Lula e orientou a maior parte dos discursos proclamados em torno das políticas implementadas entre 2003 e 2010. Nesse contexto, assumiram destaque o planejamento governamental em geral e o planejamento educacional em particular pela relevância das ações de planificação desencadeadas nesse período sob a égide de um novo modelo de desenvolvimento prognosticado pelo Governo Lula.

Este artigo discute alguns dos elementos que marcaram esse período de governo, de modo a compreender a perspectiva neodesenvolvimentista que orientou as políticas públicas implementadas e sua articulação com as políticas educacionais colocadas em curso, com destaque para o Plano de Desenvolvimento da Educação e, no seu âmbito, do Plano de Ações Articuladas. Para tanto, num primeiro momento, localiza as bases que deram sustentação a essas políticas, expressas no Programa de Governo anunciado por Lula da Silva e no Plano de Aceleração do Crescimento; sua articulação com a perspectiva do novo desenvolvimentismo que predominou no país naquele momento e seus desdobramentos no campo das políticas educacionais.

ADENTRANDO OS GOVERNOS LULA (2003-2010) A PARTIR DE UMA ANÁLISE DE SEU PROGRAMA DE GOVERNO

No Programa de Governo da candidatura de Lula da Silva, sob o título *Um Brasil de Todos - Crescimento, Emprego e Inclusão Social*, apresentado à sociedade brasileira no pleito de 2002, era anunciada a necessidade de se "mudar o rumo do

Brasil" com vistas à "implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo" (Coligação Lula Presidente, 2002, p. 2). Ao mesmo tempo, era afirmado que esse *modelo de desenvolvimento alternativo* deveria ocorrer sustentado em "um novo contrato social" (*Ibidem*).

> Só um novo contrato social que favoreça o nascimento de uma cultura política de defesa das liberdades civis, dos direitos humanos e da construção de um País mais justo econômica e socialmente permitirá aprofundar a democratização da sociedade, combatendo o autoritarismo, a desigualdade e o clientelismo. Na busca de um novo contrato, a mobilização cívica e os grandes acordos nacionais devem incluir e beneficiar os setores historicamente marginalizados e sem voz na sociedade brasileira. Só assim será possível garantir, de fato, a extensão da cidadania a todos os brasileiros. É indispensável, por isso, promover um gigantesco esforço de desprivatização do Estado, colocando-o a serviço do conjunto dos cidadãos, em especial dos setores socialmente marginalizados. (*Ibidem*).

Ainda no delineamento desse *novo contrato social*, o documento em análise destacava a necessidade de um *novo pacto federativo*, que, ao mesmo tempo, assegurasse autonomia dos entes - União, estados e municípios - e o equilíbrio na relação entre eles.

Esse Programa de Governo estava estruturado em quatro grandes eixos temáticos: Crescimento, Emprego e Inclusão Social; Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade; Inclusão Social e Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável. Em vários momentos do documento, era reafirmada a articulação entre desenvolvimento social e desenvolvimento econômico, destacando-se, para tanto, a necessidade de se construir uma nova lógica na formulação e condução das políticas sociais, caracterizada pela integração das ações de diferentes áreas, num processo que favoreça o estabelecimento de políticas intersetoriais. Eis como esse aspecto está apresentado no Programa de Governo do candidato Lula:

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

Especificamente no que se refere à educação e sua relação com o desenvolvimento, era evidenciado seu papel como uma das estratégias para enfrentamento da fragmentação social.

> É vital recuperar a rede pública, tanto no nível fundamental quanto no médio e

> nas universidades, valorizando principalmente a qualidade. Uma boa formação da juventude colabora para a retomada do desenvolvimento sustentável, além de ser um diferencial para a competição do País no mercado internacional. A educação de qualidade é fator de emancipação e cidadania, contribui para que os jovens se integrem ao mercado de trabalho e evita a fragmentação social que alimenta a violência e o crime organizado. [...] Para o Brasil manter a coesão social, precisará combinar o combate implacável contra a criminalidadem ao investimento estratégico em educação. Só assim o Estado voltará a ter o respeito dos cidadãos. Só assim a sociedade reforçará a crença nas instituições e o respeito aos marcos legais.
>
> (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 15)

Quanto à política educacional a ser implementada pelo novo governo, era afirmado no seu Programa que "todos os elos educacionais, da creche à pós-graduação, têm de ser verdadeiras prioridades e contar com recursos progressivamente maiores" (*Idem*, p. 46). No que se refere aos elementos gerais orientadores dessa política, foram apontados os seguintes aspectos: prioridade para a universalização da Educação Básica, abrangendo da educação pré-escolar ao nível médio, acompanhada da garantia de acesso à creche; ampliação do Fundef [1]para toda a educação básica; criação do sistema nacional articulado de educação; ampliação das vagas nas universidades públicas e reformulação do sistema de crédito educativo (*Ibidem*).

Mais uma vez, a educação era afirmada como "instrumento para a promoção da cidadania", mas, "sobretudo nos dias de hoje, instrumento fundamental para o desenvolvimento e a inserção competitiva de qualquer nação no mundo" (*Idem*, p. 44). Observe-se que essa maneira de compreender o papel e o lugar da educação na agenda pública não vai além das perspectivas políticas já presentes na sociedade brasileira e nas sociedades capitalistas em geral, uma vez que coloca a educação e a formação da juventude como um dos requisitos para o desenvolvimento e inserção das novas gerações no mercado de trabalho. Nesse sentido, a lógica liberal conservadora se mantém como orientadora nas propostas de políticas de educação apresentadas à sociedade brasileira.

A perspectiva inaugurada em 2002 se manteve em 2006, agora, porém. com maior ênfase no crescimento econômico articulada a uma perspectiva de planejamento na gestão pública. Na esteira das ideias já apresentadas em 2002, no sentido de se afirmar um modelo de desenvolvimento econômico com políticas sociais que diminuíssem a exclusão social, o segundo mandato de Lula da Silva à frente do executivo federal foi marcado pelo anúncio do Programa de

1 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997.

Aceleração do Crescimento (PAC), apresentado como um conjunto de metas para estabelecimento de um crescimento sustentável com vistas à inclusão social e à distribuição de renda.

De acordo com o que fora anunciado pelo executivo federal, o PAC objetivava enfrentar as principais causas que embaraçavam o crescimento do país, melhorando a infraestrutura, como a de energia e transportes, e aumentando o crédito para o financiamento dos investimentos, além de estabelecer estratégias para matérias regulatória, fiscal e tributária. Diferentemente das outras ações até então estabelecidas pelo Governo Lula, o PAC destacava-se, por seu aspecto estratégico, transversal, complexo e intersetorial, como forma de fazer política econômica em uma linha definida pelo Estado, envolvendo diversos órgãos do poder público federal em articulação com os governos estaduais, municipais e o do Distrito Federal.

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

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

Ao lado dessa matriz discursiva, entre 2008 e 2009 o comportamento do Poder Executivo Federal foi priorizar as ações estratégicas do PAC nas dimensões social e econômica com um portfólio de projetos que objetivaram, em linhas gerais, a geração de emprego e renda, o crédito imobiliário, o fortalecimento da infraestrutura econômica, por meio de investimentos e modernização dos setores de energia, transporte, telecomunicações, saneamento e recursos hídricos, buscando ampliar a oferta e desenvolver o equilíbrio macroeconômico. Essa definição interferia diretamente na harmonização do sistema capitalista via política anticíclica. Segundo dados apresentados pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), as empresas estatais foram responsáveis por mais de 31% dos investimentos no âmbito do PAC, o que possibilitou o incremento de crédito na economia brasileira através da execução do PAC. Assim,

> Com o PAC, o Estado deixa de ser um mero definidor de regras para o setor privado e reassume seu papel fundamental de indutor dos investimentos. A sua primeira versão estimou investimentos da ordem de R$ 503,9 bilhões, até 2010, em infraestrutura nas áreas de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. Para ajudar a minimizar os efeitos da crise externa de 2008 sobre a economia brasileira, e como parte das políticas anticíclicas, o valor foi elevado posteriormente para R$ 656,6 bilhões. Até maio de 2010, R$ 463,9 bilhões, o equivalente a 70,7% do montante total, haviam sido investidos (IPEA, 2010, p. 47)

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

No cenário de emergência de construção do planejamento governamental, alinhado com o novo modelo de desenvolvimento, o governo Lula se deparou com a oportunidade política de organizar objetivos e apontar a direção que contemplasse o projeto político partidário e o enfrentamento à crise econômica brasileira e suas determinantes conjunturais e estruturais, que foram explicitadas principalmente após o ano de 2007. Assim, o planejamento no primeiro decênio do século XXI apresentou-se como decisão política para reforçar um projeto alternativo de desenvolvimento e consolidação de uma hegemonia política, além de necessário para tomada de providências quanto às medidas de contenção à crise em âmbito macroeconômico, monetário e fiscal, ou seja, redução das taxas, redução da carga tributária e expansão do gasto público para bloquear a queda da atividade econômica e estimular o setor produtivo. Nesse contexto, durante o primeiro decênio do século XXI, o PAC foi uma das principais estratégias situadas na perspectiva da planificação no âmbito das políticas públicas, dados seus objetivos, amplitude e orçamento.

Essa retomada da centralidade do papel do Estado como indutor de políticas, estendendo suas diretrizes como influenciador da iniciativa privada, sinaliza um dos principais aspectos de práxis do novo modelo de desenvolvimento.

ELEMENTOS PARA COMPREENSÃO DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO CONTEXTO BRASILEIRO

O movimento de discussão de um novo desenvolvimentismo vem como uma alternativa de terceira via não só para o Brasil, mas para outros países latino-americanos, como Chile e Argentina, que exerceram um governo buscando equilíbrio entre política social e econômica com vistas ao desenvolvimento com justiça social.

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

Figura 1 – Comparação dos Modelos de Desenvolvimento

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

Fonte: Bresser Pereira 2011, p. 32

A situação econômica mundial de crises nos países do capitalismo central trouxe aprendizados e condições de análise para definição de novos caminhos a percorrer, a fim de mitigar os impactos das especulações internacionais na economia brasileira, prevenindo, por exemplo, o desemprego e suas consequências socioeconômicas. Nesse sentido, Bresser Pereira (2004) discorria sobre a necessidade de um desenvolvimentismo contemporâneo para os problemas do século XXI, cujo foco estratégico deveria pautar-se na estabilidade macroeconômica e indicava que "a forma do planejamento deve ser menos

sistemática e mais estratégica ou oportunista, visando permitir que as empresas nacionais compitam na economia globalizada" (p. 3).

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

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

Em grande medida, o pensamento denominado neodesenvolvimentista propôs alternativas de blindagem da economia e proteção de mercado, indo na contramão do que preconiza o pensamento monetarista neoliberal globalizante e antinacionalista. Com metodologias distintas das sugeridas pelos analistas neoliberais, pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, as bases desse novo desenvolvimentismo caminhou no sentido de sofisticar as várias estratégias de intervenção estatal na economia, com vistas ao fortalecimento da classe empresarial capitalista nacional. Ao lado desses elementos, destacou-se, também, o fortalecimento do sentimento nacionalista como fundamental para a sustentabilidade de um projeto de desenvolvimento. Como sintetizam Sicsú, Paula e Michel (*Idem*, p. 522)

> O projeto globalizante é um projeto de desintegração nacional e de enfraquecimento intelectual, econômico e cultural de todos os segmentos de uma sociedade. Os mercados de sociedades globalizadas são, portanto, tragados com facilidade pelos mercados internacionais. Uma alternativa novo-desenvolvimentista visa colocar os mercados nacionais na condição de serem ligados aos mercados internacionais, de tal forma que esta ligação possa trazer sempre muito mais ganhos do que perdas,

> em termos de geração de conhecimentos, novos empregos, crescimento e bem-estar social.

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

Ainda sobre o novo desenvolvimentismo Mattei (2011) afirma:

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

Na prática, estava anunciada pelo Governo Lula, desde seu Programa de Governo, a preocupação com uma nova concepção de desenvolvimento sob o controle do Estado, que gerasse um balanceamento de interesses nos resultados da gestão socioeconômica, com foco em políticas econômicas estruturantes e políticas sociais de distribuição de renda e interesses de mercado, com vistas a implementar um portfólio de medidas fiscais, tributárias e de investimentos pesados para dar sustentação a setores considerados estratégicos à economia do país.

Sobre esse processo de controle e definição de agenda do Estado sobre a economia, bem assinalam Morais e Saad-Filho (2011) a definição de novo-desenvolvimentismo e a sua concepção híbrida, frente aos novos desafios da sociedade capitalista, tecnológica e globalizada, com o objetivo de fortalecimento do Estado Nação e de defesa dos interesses de mercado.

> Enquanto alternativa mais difundida, e conforme examinado acima, o novo-desenvolvimentismo contém um corpo articulado de políticas econômicas baseadas teoricamente no keynesianismo e no estruturalismo cepalino. Seu objetivo é representar uma nova estratégia de desenvolvimento, superando o nacional-

> desenvolvimentismo tradicional e adequando os seus princípios às novas realidades emergentes da revolução tecnológica e da globalização. Essa política econômica advoga a necessidade de uma ruptura com as políticas macroeconômicas neoliberais, a serem substituídas por novas políticas monetárias, cambiais e fiscais, e subordina a adoção das novas políticas à existência de um projeto nacional para o Estado brasileiro. A defesa da ruptura tem como fundamento a ideia de que as políticas macroeconômicas neoliberais são incompatíveis com a soberania do Estado para implementar uma política econômica atendendo ao objetivo nacional de retomada do desenvolvimento com estabilidade macroeconômica e com um menor custo fiscal. (p. 520)

Outro aspecto colocado nos mandatos de Lula da Silva, como uma parte desse novo desenvolvimento, foi a defesa do crescimento do emprego formal. Sobre isso, Cardoso Junior (2009) assinala uma série de medidas estratégicas colocadas em curso com o objetivo de crescimento do emprego, que levaram em conta um balanceamento entre políticas macroeconômicas e retomada do crescimento, direcionado para o aumento dos salários no emprego formal, gerando aquecimento do mercado interno.

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

Como se depreende, é colocada em evidência a perspectiva de organização do Estado a partir da afirmação quanto à incapacidade do setor privado de manter-se competitivo no mercado mundial e a incumbência desse Estado de oferecer amparo ao mercado, com a justificativa de que no Brasil sempre foi assim, desde os tempos de ouro do velho desenvolvimentismo, lembrados com saudosismo pela elite industrial brasileira. O Estado brasileiro do primeiro decênio do século XXI contou com vários parceiros para organizar argumentos e rejeitar propostas resistindo às pressões dos mercados hegemônicos, seguindo, assim, no vácuo do exemplo chinês, cujo desenvolvimento se deu basicamente com poupança interna.

No período de 2003 a 2010, ocorreu no Brasil o que pode ser chamado de primeira geração de políticas sociais dentro do novo padrão de desenvolvimento. Elas incluem, principalmente, programas redistributivos, habitacionais, de

saneamento e infraestrutura urbana, educacionais, entre outros. Essas políticas são justificadas pelo governo como meios para inclusão econômica formal e consideradas medidas emergenciais para reduzir a enorme desigualdade de renda e desmonetarização que assola o povo brasileiro.

Discutir as bases de um novo modelo de desenvolvimento decorre da importância em não separar a análise de políticas públicas sociais e políticas públicas econômicas. Compreender os nexos que se estabelecem na formulação de ambas é ter a capacidade de discernir os interesses em jogo: de um lado, os dos capitalistas e, de outro, os da grande massa de trabalhadores e setores no contexto das relações sociais.

Por sua vez, Castelo Branco (2009) fundamenta que o debate em torno das garantias dos direitos sociais se apresentou, em sua maioria, como manutenção da força de trabalho. Ainda que se possa questionar em que medida as políticas sociais atendem aos interesses capitalistas, de outra parte elas promovem formas de sustentação do sistema e não tocam nas bases do processo de exploração capitalista.

> A incorporação dos valores da justiça social, na maior parte dos casos das ideologias burguesas - e esta advertência vale para os novo-desenvolvimentistas - ocorre não como um fim em si mesmo, mas para legitimar ações de técnicos do planejamento econômico, em particular, e dos policy makers, em geral. Em última instância, trata-se de lutar pela manutenção da ordem econômica e da coesão social, e não de transformações estruturais visando a superação do modo de produção capitalista, eternizado e naturalizado como o sistema social por excelência da natureza do *homo economicus*. (p. 84)

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

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

> de camuflar, com conceitos da "economia vulgar", os interesses capitalistas sob supostos "interesses nacionais". (p. 16)

Dessa forma, o que se tem é a implantação de um modelo com forte componente estratégico, unindo em sua formulação a tentativa de uma atuação simultânea e coordenada do estado em um razoável portfólio de ações e programas equilibrados entre políticas econômicas, fiscais, de proteção social, entre outras.

Os aparatos para evitar as crises cíclicas do capitalismo não foram poucos e os keynesianos contemporâneos, adeptos do novo desenvolvimentismo, se fundamentaram na matriz discursiva em torno da defesa dos princípios de justiça e equidade social. Todavia, no conceito *equidade* é possível que esteja uma das maiores contradições das *bem aventuranças* profetizadas pelos neodesenvolvimentistas. Tal conceito foi outrora desenvolvido pela CEPAL e tem origem no pensamento liberal clássico de base keynesiana. Castelo Branco (2009) sintetiza o novo desenvolvimentismo keynesiano:

> Em síntese, o Estado deve garantir condições macroeconômicas e salvaguardas jurídicas que reduzam a incerteza do ambiente econômico, propiciando um horizonte mais previsível do cálculo de risco do investimento privado, e aumentando, por sua vez, a demanda por fatores de produção, o emprego e os ganhos dos trabalhadores. Assim, o Brasil reduzirá a pobreza e a desigualdade social. O projeto
> novo-desenvolvimentista de intervenção na questão social, portanto, baseia-se no crescimento econômico e na promoção da equidade social via a igualdade de oportunidades. Esta é, grosso modo, a utopia da *intelligentsia* novo-desenvolvimentista. (p. 78)

Assim, compreender o novo padrão de desenvolvimento na atuação do Estado Brasileiro no primeiro decênio do século XXI deve ser feito a partir de uma análise integrada entre economia e formulação e implementação das políticas públicas sociais. Essa discussão sobre novo modelo de desenvolvimento num contexto de aprofundamento da crise hegemônica neoliberal em uma conjuntura brasileira de esgotamento das reformas iniciadas na década de 1990 propiciou o resgate da estratégia desenvolvimentista, mas sob um prisma diferente, alinhado com a realidade atual, cujo conceito e prática deram nuances de um novo modelo de desenvolvimento.

Tem-se, portanto, que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), anunciado em janeiro de 2007, na esteira das ideias já apresentadas em 2002, expressa, em boa medida, um modelo de desenvolvimento econômico cujas bases se fundamentam na perspectiva novo desenvolvimentista em curso no Brasil.

Essa perspectiva deixa suas marcas também no campo da educação e uma ação de planejamento educacional, coetânea ao Programa de Aceleração do Crescimento, ficou expressa por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), anunciado também em 2007.

NOVO DESENVOLVIMENTISMO, EDUCAÇÃO E PLANEJAMENTO: O LUGAR DO PDE

O lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) constituiu marco estruturante das políticas educacionais que se delineavam para o período de 2007 a 2010. Com efeito, no segundo mandato de Lula da Silva na Presidência da República, o foco e centralidade dos programas e ações levados a cabo pelo governo federal se deram em torno do PDE, que definiu linhas estratégicas para gestão das políticas educacionais brasileiras do período, preconizando, por meio de largo portfólio de programas e ações, reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais em complementaridade ao Fundo de Desenvolvimento e Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB). Desse modo, os programas e ações que estruturaram o PDE, bem como seus pilares, buscaram aclarar a lógica de fazer política pública do governo de Lula da Silva no campo da educação, proclamando uma visão integrada e de longo prazo, com foco no desenvolvimento, inclusive com um conjunto de ações complexas para fomentar ciência e tecnologia com vistas ao aumento da competitividade internacional e ao crescimento virtuoso da economia no médio e no longo prazo.

De outra parte, o PDE, orientado também pela perspectiva da responsabilização e, por desdobramento, da valorização de aspectos de caráter meritocrático, definiu e se propôs atingir metas de qualidade referenciada no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Tal proposta foi considerada pelo Ministério da Educação como inovação, um avanço, que apontaria para um diferencial entre o Plano Nacional de Educação, aprovado em 2011, e o Plano de Desenvolvimento da Educação. Esse aspecto foi indicado pelo ministro da educação do período, ao discorrer sobre planejamento no governo Lula e a relação entre meritocracia e meta de qualidade.

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

> aprovado em 2001. Agora, temos meta de atendimento e meta de qualidade. (HADDAD, 2010, p. 21)

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

No âmbito da Educação Básica, esse Plano apontava para uma proposta de planificação, expressa de forma mais estruturada no Plano de Ações Articuladas (PAR), que procurava evidenciar a primazia das políticas educacionais no planejamento governamental dos Governos de Lula da Silva. Essas políticas educacionais, por sua vez, afirmavam-se como complementares às ações estimuladoras do desenvolvimento econômico. Dessa forma, houve significativo empenho para a articulação das políticas educacionais em uma planificação de curto, médio e longo prazos, como caminho para se romper com a gestão desengrenada das etapas, níveis e modalidades da educação brasileira.

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

A presença da responsabilização dos entes federativos estabeleceu o debate sobre um projeto nacional, convocando um federalismo comprometido através da adesão voluntária ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e elaboração e monitoramento do PAR, delineando uma política com mecanismos centralizadores e de intervenção nas instâncias subnacionais. "Pode-se afirmar que o PDE, na modalidade do PAR, representa uma pretensão sem

igual do MEC em definir o planejamento educacional dos municípios brasileiros". (PINTO, 2009, p. 329)

Ao mesmo tempo, o aspecto de pactuação presente no PDE, expresso na adesão voluntária ao Plano de Metas: Compromisso Todos pela Educação, regulamentado pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, acabou por produzir um novo marco nas relações entre os entes federados, no regime de colaboração, no comprometimento com um projeto nacional de desenvolvimento e no propósito de constituição de um sistema nacional de educação. No âmbito do PDE, municípios, estados e Distrito Federal participam no que diz respeito ao cumprimento das metas, haja vista a falta de debate público no período de sua elaboração, o que gerou relativa perda de sua autonomia.

Nesse sentido, destaca-se o chamamento para a realização do plano sob o enfoque participativo; houve, contudo, um descompromisso quanto ao esclarecimento das bases e razões do Plano de Metas: Compromisso Todos Pela Educação, o que denunciou a dicotomização entre saber e fazer, anulando o indivíduo como sujeito ativo do processo estratégico.

Em suas potencialidades, o planejamento, por meio do PAR, colocou-se de fato como organizador da gestão dos sistemas, colaborando para a implementação de políticas de modo centralizado e coordenado. Entre suas incongruências, o PAR promoveu uma descentralização coordenada, transferindo responsabilidades para os entes em uma célere pactuação, que não considerou a capacidade dos sistemas em nível de federação, gerando, por vezes, constrangimentos que levaram a arranjos e improvisos nas políticas educacionais locais.

Assim, centralização e descentralização colocaram-se como tendências de conciliação de aparentes paradoxos, no intuito de se harmonizarem elementos antagônicos na política educacional no Governo Lula. Isso ocorreu também na efetivação de um planejamento marcado pela regulação gerencialista; com sua metodologia embebida, contudo, de conteúdo burocrático, como a que se faz presente no PAR. Têm-se, desse modo, as marcas do hibridismo e num quadro em que se faz presente a conciliação de modelos mesclados de concepções de planejamento, umas antes dominantes e outras emergentes, presentes no Plano de Ações Articuladas.

A regulação no modo de proceder do Estado encontrou no planejamento condições para efetivar a descentralização coordenada, monitorando, gerenciando e mensurando a evolução de metas, condição importante para o estabelecimento da responsabilização por meio da microrregulação local. Por um lado, a centralidade assumida pelo IDEB enquanto indicador de qualidade nos ajuda a apreender esse nível de responsabilização, mas, por outro lado, também

estrutura e metodologia de abordagem e avaliação diagnóstica da realidade realizada no âmbito do PAR e, também, reforça essa perspectiva centralizadora da microrregulação local a partir do governo central, por meio do MEC.

As quatro dimensões previstas no PAR - Gestão Educacional; Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação e Infraestrutura Física; e Recursos Pedagógicos - são apresentadas como fundamentais para a melhoria da qualidade da educação aferida pelo IDEB e no âmbito destas quatro dimensões o instrumento por meio do qual os governos subnacionais elaboram e registram seu PAR já delimita aspectos da realidade local a serem considerados no planejamento e os parâmetros de avaliação desses aspectos locais. O que se observa é que, apesar da afirmação do Plano Executivo do MEC de que o processo em curso é complementar à implementação do novo modelo de desenvolvimento, o que mais uma vez se constata é sua vinculação a uma concepção gerencial de Estado.

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

À GUISA DE CONCLUSÃO

As análises aqui desenvolvidas nos ajudam a apreender e compreender dimensões importantes que o planejamento assumiu no contexto da agenda neodesenvolvimentista que se tornou hegemônica nos governos de Lula da Silva no período de 2003 a 2010. Nesse sentido, o planejamento estatal, por meio do PAC e do PDE, traz elementos importantes para se compreender algumas das características que sustentam esse planejamento.

O que se observa é uma matriz discursiva que pretende colocar em evidência uma perspectiva de planejamento de caráter mais global, abrangente, intersetorial. Tal perspectiva é enfatizada tanto no anúncio do PAC quanto nos documentos que orientam e fundamentam o PDE, mas ela já se fazia presente, também, no Programa de Governo anunciado pelo então candidato Lula da

Silva, durante o processo de campanha eleitoral. Esse caráter abrangente também está presente nas orientações e instrumentos do PAR.

Porém, ainda que se reconheça elementos de uma *visão sistêmica da educação*, o PDE está igualmente marcado por fortes elementos de uma perspectiva gerencial da gestão da educação, orientada pelo planejamento estratégico, que define e implementa mecanismos que favorecem uma descentralização coordenada, acompanhada de um processo de responsabilização crescente dos governos locais na tarefa de alcançar os índices de qualidade centralmente definidos. E, aqui, também o PAR assume um lugar estratégico no sentido de colocar para os municípios e estados, a tarefa de implementar políticas articuladas às diretrizes, metas, programas e ações definidas a partir do governo central.

Esse movimento no campo do planejamento educacional brasileiro se desenrola coevo a um contexto que, mais uma vez, procurar vincular a educação a um projeto político-econômico de desenvolvimento, porém, agora, o estado assumindo um papel cada vez mais indutor e condutor das políticas sociais e econômicas, dentro de uma agenda neodesenvolvimentista que predominou no contexto brasileiro.

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

Assim, ainda que o novo desenvolvimentismo implique a presença de novas bases e fundamentos para a atuação do Estado brasileiro, isto não significa que essa atuação se dê fora da égide do Estado capitalista, comprometido com a ampliação do capital e a subordinação dos trabalhadores aos interesses desse capital, o que mantém sua coloração de classe.

Portanto, o PDE e, no seu âmbito, o PAR contribuíram para se reforçar a perspectiva política que vincula a educação e o planejamento educacional ao modelo de desenvolvimento capitalista, em que a realização de uma educação comprometida com um projeto de sociedade emancipatório e de formação para cidadania é relegado a plano secundário.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Para o Ano de 2008**. Disponível em: <http://2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-2015>. Acesso em: 27 março 2015.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto n. 6.094/2007 de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília: Imprensa Nacional, 2007.

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

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Brasil e O Novo Desenvolvimentismo. **Interesse Nacional**, ano 04, n.13, pp. 76-85, abril/junho 2011. Disponível em: <http://http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/o-brasil-e-o-novo-desenvolvimentismo/>. Acesso em: 27 mar. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Novo Desenvolvimentismo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 set 2004. Caderno Dinheiro. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200411.htm>. Acesso em: 27 mar. 2015.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. Determinantes da recuperação do emprego formal no Brasil: evidências para o período 2001/2005 e hipóteses para uma agenda de pesquisa. **Revista de Economia Política**. [online]. 2009, vol.29, n.4, pp. 357-376. ISSN 0101-3157.

CASTELO BRANCO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino americano. **Oikos**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 71 91, 2009.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, **Programa de Governo, 2002**. Disponível em: <http://1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/.../plano2002-lula.doc.> Acesso em: 27 março 2015.

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

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

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

MATTEI, Lauro. Gênese e Agenda do Novo Desenvolvimentismo Brasileiro. **IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira (AKB)**. De 3 a 5 de agosto de 2011, Rio de Janeiro/RJ. 1 CD-ROM.

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

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

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

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

CECÍLIA CAROLINA SIMEÃO DE FREITAS é mestre em Educação, Professora da Faculdade Presidente Antônio Carlos de Uberlândia. E-mail: freitas.ceciliacarolina@gmail.com

MARCELO SOARES PEREIRA DA SILVA é doutor em Educação, Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: marcelospsilva@hotmail.com

Recebido em fevereiro de 2016
Aprovado em abril de 2016

Implicações do Plano de Ações Articuladas na formação docente e desempenho escolar – o caso do Pará

Implications of the Articulated Actions Plan (par) in teacher's formation and school performance – the case of the state of Pará

Implicaciones del Plan de Acciones Articuladas en la formación docente y desempeño escolar – el caso de Pará

ARLETE MARIA MONTE DE CAMARGO
MARIA EDILENE SILVA RIBEIRO
ODETE DA CRUZ MENDES

Resumo: O artigo analisa a formação continuada de professores no Plano de Ações Articuladas (PAR) no período de 2007 a 2011 em municípios do Pará considerando a relação entre as políticas implementadas e a melhoria dos indicadores educacionais. Metodologicamente, os dados foram coletados em documentos oficiais, na base de dados do Inep-Mec em cinco municípios do Pará que constituem a amostra da pesquisa. Os resultados apontam a influência dos processos de avaliação em larga escala nos processos de formação docente e em consequência na sua prática docente.

Palavras-chave: Formação continuada; indicadores educacionais; PAR.

Abstract: The article analyzes the continuous teacher's formation according to the Articulated Actions Plan (PAR) in the period from 2007 to 2011 in some counties in the state of Pará, considering the relation between the implemented policies and the improvement of educational indicators. All data was collected from official documents kept in the database of INEP / MEC, methodologically, in five counties in the state of Pará as a sample survey. The results point out the influence of large-scale assessment in formation, and consequently, in teacher's teaching practice.

Keywords: Continuous formation; educational indicators; PAR.

Resumen: El artículo analiza la formación continuada de profesores en el Plan de Acciones Articuladas – PAR – en el período de 2007 a 2001 en municipalidades del Pará teniendo en cuenta la relación entre las políticas implementadas y la mejora de los indicadores educacionales. Metodológicamente, fueron colectados los datos en documentos oficiales, en la base de datos del Inep/Mec en cinco municipalidades del Pará que constituyen la muestra de la investigación. Los resultados apuntan hacia la influencia de los procesos de evaluación en ancha escala en los procesos de formación docente y en consecuencia en la práctica docente.

Palabras clave: Formación continuada; indicadores educacionales; PAR.

INTRODUÇÃO

As reformas ocorridas na década de 1990 colocaram a educação na agenda políticas dos governos de diferentes países e as discussões que integraram a pauta educacional desde então se voltavam para a necessidade de adequação dos sistemas educacionais a um novo momento vivido pelas sociedades capitalistas. Sobre o assunto, Cabral Neto (2012) afirma que "o neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva constituem, nesse momento, ações articuladas para engendrar uma arquitetura capaz de reorganizar uma nova fase do capitalismo – o capitalismo global" (p. 9).

O que se observou no Brasil e, em outros países da América Latina, foi a emergência de orientações que visavam à desarticulação do chamado Estado Providência, de orientação keynesiana, com vistas à consolidação do Estado Mínimo. Tais orientações tiveram importantes repercussões na proposição e gestão das políticas públicas sociais, com destaque às políticas educacionais.

Nesse contexto, a escola básica tem passado por inúmeras modificações para se adequar às exigências dessa realidade. Dentre as medidas adotadas, constituíram-se como pilares nas reformas educacionais brasileiras as que dizem respeito à gestão educacional e aos processos de centralização/descentralização, de financiamento, de avaliação e de currículo.

As medidas que pautaram essa agenda estiveram relacionadas à necessidade de ampliar o acesso à escolarização fundamental, com vistas a sua universalização. Para isso, fazia-se necessário, dentre outros aspectos, um novo modelo de organização e gestão pública marcado por um caráter homogeneizante e que contribuiu para a padronização de ações desenvolvidas nos países em desenvolvimento, caso do Brasil e demais países da América Latina.

Pode-se dizer que uma nova ordem social vem sendo implantada desde então com a definição de marcos regulatórios orientadores das políticas educacionais brasileiras e que produziu regras e orientações sobre a conduta dos atores sociais, traduzindo-se por um conjunto de normas, legislações, procedimentos, etc., cujo marco principal foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

Sob a ideia de regulação,

> É traduzida por normas, portarias, discursos, procedimentos de uma instância com autoridade para exercer esse papel. Isso significa que, para ser aceita a regulação, é necessário incluir o sentido de "autoridade reconhecida", ou seja, o conjunto de regras é formulado por um poder que é aceito, e que pode ser, em última instância, o Estado, ou o governo, ou, no caso do sistema educacional, em outro nível, chamado intermediário, o secretário de educação, ou ainda, em um nível local, o diretor da escola (MAUÉS; CAMARGO, 2012, p. 153).

Representa, assim, um conjunto de mecanismos que possibilita o controle, por meio do qual o sistema educacional busca manter o equilíbrio e que irá impactar em um novo perfil do professor e, em consequência, de sua formação.

Na perspectiva de consolidação de um federalismo cooperativo e de assegurar a universalização do ensino obrigatório, no ano de 2007, o então Ministro Fernando Haddad, oficializou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o objetivo de promover uma política nacional de condução e orientação da Educação Básica, envolvendo os três níveis do governo e os diversos setores da sociedade civil no âmbito dos acordos entre a União e os governos subnacionais. Esse projeto teve inspiração no *Movimento Todos Pela Educação*, que se justificou pela congregação da sociedade civil, mas se insere no desenho político-ideológico do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PDE foi lançado oficialmente no dia 24 de abril de 2007 e regulamentado pelo Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007) com o discurso de melhoria na qualidade da educação brasileira, inclusive porque havia, naquele momento, muitas críticas em relação à fragmentação das políticas educacionais. Concebido através de uma perspectiva sistêmica da educação, o PDE "busca superar a tradicional fragmentação das políticas educacionais e o diálogo entre os entes federativos". (FERREIRA, 2009, p. 261).

Entre os seus princípios destaca-se a articulação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, os quais deveriam reunir esforços para garantir à educação no país o que está explícito na Constituição Federal e ratificado pela Lei de Diretrizes e Bases, Lei nº 9. 394/96, na perspectiva da democratização, da universalização, da qualidade, da inclusão, da igualdade e da diversidade. (GUEDES; FRANÇA; FERREIRA, 2014).

Abrucio (2010) considera que o federalismo exerce influência na forma como o poder é distribuído em determinado território, ancorando-se num acordo que garanta o compartilhamento da soberania territorial ao invés de verticalizações de poderes. Conforme o Art. 1º da Constituição Federal de 1988, o Brasil é definido como República Federativa formada pela indissolúvel união entre os estados, municípios e o Distrito Federal, resguardada as autonomia entre estes.

No entanto, para Cury (2010), existem pelo menos, três diferentes matrizes de federalismo: o federalismo centrípeto, que tem por objetivo fortalecer o poder da União em detrimento do poder dos outros entes federativos; o federalismo centrífugo que, em contraponto ao anterior, visa a fortalecer os Estados-membros de modo que a União seja subordinada a estes, e se amplia a autonomia dos Estados-membros; por último, o federalismo político e cooperativo, que tem

por objetivo tornar compatíveis os poderes exercidos pela União e as demais unidades federadas subnacionais, resguardada sua autonomia. Para esse fim, são firmados vínculos de colaboração entre os entes federados, que assumem diversas competências.

O estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federados pode contribuir para a proposição de ações que favoreçam a implantação de um Sistema Nacional de Educação. Dessa forma, ao se propor dar organicidade ao sistema nacional de educação mobilizando toda a sociedade, o PDE procura contribuir para a melhoria da qualidade da educação. No entanto, apesar de prescindir de uma consulta ampla e sistematizada junto às entidades e instituições educacionais da sociedade civil, segundo Camini (2009), o governo optou pela interlocução com a classe empresarial do país no que se refere ao estabelecimento das diretrizes do plano, tendo essas mesmas diretrizes assumido os contornos da filosofia produtivista afinada com a lógica do mercado.

Segundo Gracindo (2009, p. 79), do conjunto de 28 ações propostas no PDE, "todas se voltam para intervir, de alguma maneira, na melhoria da qualidade do ensino e somente oito garantem, direta ou indiretamente, a ampliação do acesso e permanência dos estudantes na educação básica", o que expressa a centralidade assumida nesse documento em relação à qualidade do ensino que afeta a educação brasileira.

O desempenho dos alunos e as práticas docentes passaram por mudanças, destacando-se a promoção de alterações na avaliação nacional da educação básica com a criação da Prova Brasil. Com isso, "o MEC buscou cruzar os resultados do desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados de rendimento (fluxo apurado pelo censo escolar) em um único indicador de qualidade: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)" (FERREIRA, 2009, p. 262). Com a criação desse índice o MEC tem a pretensão de fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo nas várias instâncias e níveis educacionais.

Com vistas à viabilização dessas ações, o MEC propôs um novo regime de colaboração entre os entes federativos e o instrumento jurídico para concretização dessa intenção é o Plano de Ações Articuladas (PAR), considerado por Saviani (2007) como uma ferramenta de operacionalização do PDE.

O artigo aqui apresentado analisa os resultados parciais do projeto em rede Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2012, tendo por finalidade analisar a implementação do PAR enquanto uma política de melhoria da educação básica no contexto das atuais políticas educacionais.

Os municípios que constituem a amostra da pesquisa são: Altamira, Barcarena, Belém, Cametá e Castanhal, onde, segundo dados do Censo

demográfico 2010, a população dos municípios é predominantemente urbana e em todos eles os setores de comércio e de serviços são os que mais empregam.

A intenção deste artigo é a de estabelecer relação entre o IDEB e as políticas implementadas no campo da formação docente com vistas à melhoria da qualidade do ensino a partir das ações propostas, no período de 2007 a 2011, no PAR, considerado instrumento de descentralização das ações educacionais nos estados e municípios. A dimensão formação docente no PAR contempla os profissionais de educação indistintamente; entretanto, para o recorte de análise da pesquisa procurou-se focar nas ações relativas à formação continuada de professores da Educação Básica (área 2), considerando-se os municípios objetos da pesquisa no Pará.

POLÍTICAS EDUCACIONAIS, PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO E OS DESAFIOS DO PAR

Antes de se focar o PAR como um das ações estratégicas no que diz respeito ao planejamento educacional, é importante referir-se à compreensão das políticas sociais adotadas nesse documento, com destaque para as contribuições de Oliveira (2009) e Silva (2002).

Oliveira (2009) chama a atenção para o fato de que a constituição da cidadania acha-se intimamente relacionada às próprias políticas sociais em curso. Segundo a autora,

> As políticas públicas seriam o resultado da ação de grupos de interesse, que participam ativamente em sua execução. A análise das políticas sociais, sobretudo do processo de sua implementação, tem revelado relações muito próximas entre grupos de interesse (sindicatos, associações, etc) e funcionários do Estado, implicados na administração. Embora isto possa, em alguns casos, resultar em clientelismo e diferentes tipos de corporativismo e pluralismo, tal característica tem sido a marca atual na gestão das políticas públicas sociais, especialmente na fase de implementação, compreendida como um reforço ao poder local. (p. 18).

Silva (2002) mostra que as políticas para a educação pública sofrem influência das prescrições educacionais dos organismos multilaterais, caso do Banco Mundial, posto o montante financeiro de que dispõe; essa autora mostra que, para, além disso, as políticas também resultam da capacidade de as entidades, associações, organizações e sindicatos avançarem na direção desejada pelas forças sociais opositoras. A autora afirma ainda que são igualmente decisivas "as práticas pedagógicas inventadas, confrontadas e inovadas no interior da escola pública,

em que se conjugam histórias de vida, identidades, valores, concepções teóricas, culturas e saberes" (p. 5).

As políticas educacionais resultam entre outros fatores das contradições e conflitos entre os diferentes sujeitos que interagem nessas políticas, das diferentes esferas decisórias governamentais e das influências dos organismos multilaterais referidos anteriormente.

As questões que envolvem *a universalização da educação básica e a qualidade do* ensino necessitam ser devidamente explicitados já que podem expressar concepções diferenciadas. Segundo Gracindo (2009), a qualidade da educação básica é aquela "socialmente referenciada, que objetiva a melhoria das condições intra e extra escolares, articuladas a uma perspectiva emancipadora inclusiva" (p. 75); isso significa dizer que não basta apenas a indução de ações no espaço escolar; é necessário que outras importantes mudanças em seu entorno, seja na realidade mais próxima ou distante. Outro ponto destacado pela autora é a perspectiva emancipadora e inclusiva, o que significa articular os processos de escolarização ao desenvolvimento pessoal e social dos cidadãos de um modo geral, sem que se perca de vista seu caráter universalizante.

Sobre a universalização, vincula-se à perspectiva de uma educação republicana, que preveja a igualdade de oportunidades, tema explicitado na Constituição Federal de 1988, reconhecendo-se o dever do Estado com a educação. Desde lá, inúmeras modificações foram feitas, com destaque à Emenda Constitucional nº 59/2009, que assegura a universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade, inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. (BRASIL, 2009)

Ao assunto, Cury (2008) assim se refere: a Constituição Federal como direito, significa "um recorte universalista próprio de uma cidadania ampliada e ansiosa por encontros e reencontros com uma democracia civil, social, política e cultural". (p. 294). Em relação à ideia de educação básica, essa seria uma nova forma de organização da educação escolar nacional, que atingiu tanto o pacto federativo quanto a organização pedagógica das instituições escolares, atribuindo à educação o papel de ser em si um dos pilares da cidadania.

No que diz respeito ao planejamento da educação, outra definição dada pela Constituição Federal foi a inclusão de um artigo, prevendo a necessidade de aprovação de um Plano Nacional de Educação (PNE), o qual deve ter o objetivo de

> Articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e

> modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. (BRASIL, 1988).

Adicionalmente, a Emenda Constitucional nº 59/2009 definiu que as diretrizes do PNE devem se voltar para a erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho, promoção humanística, científica e tecnológica do País, estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. Em relação a essa última diretriz, a definição do percentual de investimento público em educação tem motivado intenso debate, inclusive sobre a aplicação desses recursos.

Desde a aprovação da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 9394/1996, LDB, já foram aprovados dois PNE: o primeiro aprovado em 2001, por meio da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, e o segundo, aprovado pelo Congresso Nacional em junho de 2014 e sancionado sem vetos pela presidente Dilma Rousseff, por força da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, cujas definições mobilizaram tanto setores governistas, quanto acadêmicos e vinculados aos movimentos sociais organizados.

Além dos dois PNEs, instrumentos de planejamento público da educação, destaca-se o PDE, vigente a partir de 2007. Esse documento é composto por um conjunto de ações voltadas para a Educação Básica e, segundo Gracindo (2009), "em sua metodologia prescindiu de uma consulta ampla e sistematizada às entidades e instituições da sociedade civil" (p. 79), o que justifica de certa forma as críticas então feitas sobre o caráter pontual e fragmentado de suas ações.
O PAR, vinculado ao PDE, é considerado instrumento de planejamento da educação, de

> Caráter plurianual, baseado em diagnóstico de caráter participativo e elaborado a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. (FERREIRA, 2009, p. 262).

O MEC dispensa assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais que aderem ao PAR visando ao compromisso de melhorar a educação pública. Conforme o diagnóstico de cada um, a proposta se traduz no cumprimento de compromisso que implica assumir as 28 diretrizes estabelecidas no Decreto nº 6.094/2007, que dispôs sobre a implementação do PDE. A intenção é que nos próximos quinze anos o Brasil alcance a nota seis no IDEB.

Em relação à qualidade do ensino, um dos pontos centrais que marcou as políticas desse momento foi a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), com vistas a servir de parâmetro para as ações que integram o plano. A importância do IDEB está expressa nas diretrizes da seguinte forma: divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), referido no art. 3º; organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB. Isso posto, fica clara a centralidade assumida por esse indicador em relação ao planejamento e execução das ações para a Educação Básica, inclusive com a predefinição de metas a serem alcançadas.

Dessa forma, a adesão ao PAR tornou-se condição necessária para que a União transferisse recursos, prestar assessoria técnica aos municípios através do MEC e se comprometesse a transferir recursos. Essa ajuda foi condicionada à elaboração local do PAR, com vistas à implementação de diretrizes estabelecidas no Compromisso Todos pela Educação e ao cumprimento de metas intermediárias a partir do IDEB.

Em relação ao IDEB, no estado do Pará, os municípios de Altamira, Barcarena, Belém, Cametá, e Castanhal ainda carecem de maior atenção para atingir os índices desejados, conforme a tabela abaixo

Tabela 1 - Índice de desenvolvimento da educação básica, anos iniciais e anos finais do ensino fundamental na rede pública nos municípios: Belém, Barcarena, Cametá, Altamira e Castanhal anos 2007-2009-2011

Município	IDEB por série e ano da rede pública					
	Anos iniciais			Anos finais		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011
Altamira	4.3	4.7	4.8	4.0	4.1	4.4
Barcarena	3.4	3.4	3.7	3.1	3.1	3.0
Belém	3.4	3.9	4.4	3.2	3.5	3,7
Cametá	2.6	2.7	3.4	2.9	3.2	3.3
Castanhal	3.3	3.7	3.9	3.7	3.5	3,7

Fonte: INEP/IDEB (2015)

Em relação aos anos iniciais (4ª série/5º ano), os municípios investigados apresentaram aumento quantitativo nos resultados do IDEB quando comparados os anos de 2007, 2009 e 2011. No ano de 2011, o maior índice observado nessa

etapa de ensino foi no município de Altamira (4,8), tendo havido uma evolução em relação ao ano de 2007 (4,3); o menor índice foi observado no município de Cametá (3,4), mas, apesar disso, houve uma evolução, se comparado com o índice obtido em 2007 (2,6).

No que diz respeito aos anos finais (8ª série/9º ano), verifica-se a seguinte situação: o maior índice foi observado em Altamira (4,4) no ano de 2011, onde é possível verificar um aumento nesse índice se comparado ao ano de 2007 (4,0). Nesse ano, o menor índice foi constatado no município de Barcarena (3,0), em que pode ser observado um decréscimo em relação a 2007 (3,1).

Em relação à elevação dos indicadores educacionais, observa-se que o professor vem sendo cobrado cotidianamente pela elevação da qualidade do ensino (e dos índices) e da escola. Diante das cobranças, críticas, dúvidas e incertezas, ele busca informações, participa, questiona, desenvolve atividades, quer encontrar e dar resposta para os problemas da sala de aula. Busca inserir-se em novos processos de aprendizagem, para criar novas possibilidades e apresentar respostas imediatas aos problemas de aprendizagem dos educandos, mas ainda são poucas as oportunidades que lhes são oferecidas.

De outro modo, infere-se que não cabe a responsabilização dos resultados das avaliações tão somente ao professor e a sua formação, pois contribui para esses resultados um conjunto de situações que perpassam o financiamento para a Educação Básica: o modelo de gestão, a concepção de qualidade, dentre outras. Em meio a isso, faltam ao professor incentivos salariais, condições de trabalho e formação adequada, que contribuam para superar os problemas cotidianos. Esses problemas também ultrapassam os muros das salas de aula e da escola, pois advêm de um conjunto de mazelas sociais, nas quais os alunos, principalmente os de baixa renda, especialmente no caso do Pará, estão envolvidos.

A discussão teórica evidencia que o Estado neoliberal e capitalista, na condução de suas políticas públicas educacionais vem incentivando práticas descentralizadoras, de controle e de privatização. Para isso, ganhou força a ideia de um sistema gerencial, com capacidade de regulação social mediante a transferência de responsabilidades das políticas sociais para a iniciativa privada. Isso ocorreu no governo Fernando Henrique Cardoso e teve continuidade nos governos do Partido dos Trabalhadores, Lula da Silva e Dilma Roussef. No governo Lula da Silva foram construídos instrumentos gerenciais e adotadas práticas políticas de convencimento dos governantes estaduais e municipais para a adesão ao "Compromisso Todos pela Educação, de forma mais competente que seu antecessor" (FERREIRA, 2009, p. 263).

O problema está em que esse desenho privilegia a gestão das políticas públicas educacionais no nível central e a descentralização ocorre na implementação

ou execução local, por meio de contratos e/ou parcerias entre o governo nacional e os subnacionais.

Ferreira (2009), referindo-se aos processos de descentralização/centralização, afirma que a suposta distribuição do poder, ideia que o projeto neoliberal pretende tornar consenso, não é compatível com a prática ou ação política para além dos gabinetes técnicos, sendo esta uma proposta profundamente ideológica no plano da concepção das medidas governamentais. Essa visão planejada esbarra em vários problemas na realidade brasileira, correndo o risco de não atingir seus objetivos, pois o sucesso da governança[1] depende da capacidade financeira e continuada da União, da capacidade administrativa e também financeira dos entes federativos. Ao lado disso, é evidente a não consolidação do pacto federativo, além de práticas políticas jurídicas e sociais marcadas por relações patrimonialistas e clientelistas em um quadro de profundas desigualdades econômicas.

IMPLICAÇÕES DA FORMAÇÃO DOCENTE NO DESEMPENHO ESCOLAR

A formação continuada representa a necessidade permanente de atualização profissional. No caso específico, esta vem sendo vista como uma ferramenta fundamental nas políticas educacionais, embora a formação inicial como exigência legal ao exercício do magistério seja parte importante da carreira docente, contribuindo, dessa forma, para a valorização do profissional docente e para a qualidade do ensino.

No entanto, a política de formação de professores, enquanto componente da reforma neoliberal, está vinculada às mudanças que vêm ocorrendo no mundo do trabalho e que se articulam à base material de produção, pois os processos de trabalho são modificados para acompanhar o desenvolvimento das novas tecnologias e exigências dos grupos controladores da financeirização do capital mundial. Sobre o assunto, afirma Maués (2005):

> O que se tem, no interior do estabelecimento do modelo de competências para a formação do professor é um projeto de sociedade que tem como preocupação a concentração da riqueza e a exclusão social. Para o alcance desses objetivos, o papel do professor é fundamental e a sua formação assume uma função central nas políticas educacionais. Esse profissional precisa ser preparado para contribuir com

1 Segundo Diniz (1996) a noção de governança compreende não só a capacidade de o governo tomar decisões com presteza, mas também sua habilidade de sustentar suas políticas gerando adesões e condições para o desenvolvimento de práticas cooperativas o que implica romper com a rigidez do padrão tecnocrático de gestão pública.

> o ajuste da educação às exigências do capital, necessitando, para tanto, ser formado de acordo com o "pensamento único" desse receituário ideológico. (MAUÉS, 2005, p.108).

Em muitos casos predominam formações aligeiradas e a distância, que visam a capacitações técnicas e operacionais, nas quais o professor é mero reprodutor de conhecimentos; isso se considerarmos a influência que o discurso da competência tem tido nos processos formativos, revelando uma compreensão do sujeito de forma idealizada e não situada (SOUZA; PESTANA, 2009).

Em relação ao campo da formação docente, recorte de analise deste estudo, destacam-se as seguintes diretrizes no PDE: instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação; implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho; valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional. (BRASIL, 2007).

Além da necessária preocupação com a formação docente a ser desenvolvida em programa próprio das redes de ensino, ou através de colaboração, as diretrizes se voltam para a valorização do mérito docente bem como cursos para atender à necessidade de possibilitar condições de trabalho satisfatórias aos que fazem a opção pela carreira docente. Isso significa dizer que a atuação dos professores na Educação Básica está intimamente atrelada às condições sociais e de trabalho, que têm a ver com o perfil socioeconômico e cultural, estruturas de carreira e de salários e sua necessária formação básica e continuada.

Trata-se, assim, de questões que envolvem a profissionalidade e a profissionalização docente. Segundo Gatti, Barreto e André (2011):

> A profissionalidade vista como o conjunto de características de uma profissão que enfeixam a racionalização dos conhecimentos e habilidades necessários ao exercício profissional. E a profissionalização como a obtenção de um espaço autônomo, próprio à sua profissionalidade, com valor claramente atribuído à sociedade como um todo (GATTI, BARRETO E ANDRÉ, 2011, p. 93).

Dessa forma, o lugar da formação docente na política educacional tem-se constituído em importante tema e desafio no debate atual. Experiências, estudos, pesquisas, propostas e reflexões vêm sendo concretizadas e divulgadas, de modo a fazer conhecer que modelo de formação continuada está em desenvolvimento, assim como as suas implicações para a qualidade educativa, num momento em que são exigidos das escolas a elevação de seu IDEB.

> A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). (BRASIL, 2007).

Os esforços e investimentos dos governos para a implantação dos modelos de avaliação em larga escala no decorrer das últimas duas décadas não propiciaram a descentralização efetiva do ensino nem têm sido indutores da qualidade social da educação com vistas ao processo de democratização da escola e da sociedade, servindo para a montagem de *rankings* de escolas e de estados da federação, caracterizando-se como políticas de cunho avaliativo-regulatórias.

Em relação ao corpo docente, os dados levantados nos Microdados do Censo Escolar do Inep, mostram que o estado do Pará possuía 90.553 funções docentes atuando nas redes municipais em 2007, aumentando para 128.981 o número de funções docentes em 2012, como demonstrado, abaixo:

Tabela 2: Toral de funções docentes da Rede Municipal de Ensino, por localização e municípios da pesquisa - 2007 / 2012

Ano	Localização	Altamira	Barcarena	Belém	Cametá	Castanhal
2007	Urbana	886	928	2.780	793	757
	Rural	487	315	568	2.131	183
	Total	**1.373**	**1.243**	**3.348**	**2.924**	**940**
2012	Urbana	1.209	872	5.763	725	1116
	Rural	**528**	**306**	**801**	**2.646**	**417**
	Total	**1.737**	**1.178**	**6.564**	**3.371**	**1533**

Fonte: Microdados do Censo Escolar/INEP/MEC

Os dados evidenciam que o município de Belém quase dobrou o número de funções docentes (3.348) de 2007 para 6.564 em 2012 e que a concentração dessas está na zona urbana, assim como os demais municípios da pesquisa, à exceção de Cametá, que apresenta o maior número de funções docentes na zona rural. Isso significa que essa ampliação no número de professores está diretamente relacionada à ampliação da população que tem acesso à escolarização básica, o que, sem dúvida, tem implicações do ponto de vista da formação desses profissionais, seja na zona urbana ou na rural, evidentemente com demandas de formação diferenciadas.

A formação continuada é entendida como um dos componentes fundamentais à profissionalização docente. O processo de formação tem o potencial de refletir-se na melhoria da qualidade do ensino, ainda que seja um processo que se desenvolve em muitos casos de forma contraditória, considerando-se que o docente nem sempre tem o reconhecimento devido e suas condições de trabalho não são compatíveis com as demandas necessárias ao desenvolvimento dos processos de qualificação profissional. Nessa direção, a preocupação das instituições formadoras e das redes de ensino não deve ser apenas de atualizá-lo frente às novas demandas colocadas pelos novos tempos, mas de oportunizar seu crescimento técnico, humano e político de modo a, assim, torná-lo mais bem preparado para encaminhar o processo ensino-aprendizagem com a necessária qualidade social.

Sobre o assunto, fica evidente no PDE (2007) a importância dos processos de formação a distância no que diz respeito à formação continuada:

> No caso da UAB, estados e municípios, de um lado, e universidades públicas, de outro, estabelecem acordos de cooperação. Por meio deles, os entes federados mantêm polos de apoio presencial para acolher professores sem curso superior ou garantir formação continuada aos já graduados. [...] A UAB dialoga, assim, com objetivos do PNE: "Ampliar, a partir da colaboração da União, dos estados e dos municípios, os programas de formação em serviço que assegurem a todos os professores a possibilidade de adquirir a qualificação mínima exigida pela LDB, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares" e "Desenvolver programas de educação a distância que possam ser utilizados também em cursos semipresenciais modulares, de forma a tornar possível o cumprimento da meta anterior". (BRASIL, MEC, PDE, 2007 a, p. 17 e 18).

Com isso, ganha força a necessidade de projetos, programas elaborados e concretizados em parceria entre os entes federados e as instituições educacionais. No entanto, de modo geral, o professor tem sido excluído, no momento do planejamento, de decidir os rumos de sua formação, o que é próprio de uma sociedade capitalista, na qual recorrentemente o professor é, cada vez mais, distanciado do controle do seu processo de trabalho. Nesse sentido Martins (2006) afirma que:

> Estando a escola inserida num contexto social mais amplo, a sua organização é perpassada pelas contradições inerentes ao modelo social e tende a organizar o seu processo de trabalho pedagógico tal como se organiza o processo de trabalho em geral, dentro da sociedade. Há, então, uma hierarquização de funções em que se separam os especialistas, responsáveis pelo planejamento, e os professores, responsáveis por sua execução; o professor, detentor do "saber sistematizado", e o aluno, ignorante. A posição distinta das classes nas relações sociais de produção (uns que concebem e outros que executam) implementa-se, na escola, pelo eixo transmissão-assimilação. (MARTINS, 2006, p. 169).

Os processos de formação continuada de professores precisam associar a dimensão pedagógica e a dimensão social; assim sendo, a prática pedagógica será permeada pela aproximação entre a escola e a sociedade, podendo dar mais significado ao aprendizado do aluno e este apresentar melhor desempenho. Nessa direção, pode-se afirmar que os índices atingidos pelas escolas não são de responsabilidade exclusiva de professores e alunos, mas são determinados pelas políticas públicas que refletem o conjunto da estrutura social no interior das escolas. É um contexto que preexiste aos professores e alunos, mas no qual estes são orientados a desempenhar seus papéis e a cumprir suas diretrizes.

Perpassa pelo contínuo da formação de professores a construção de conhecimentos e de instrumentos que podem contribuir para a concretização de um determinado projeto de sociedade, pois, na trajetória de sua formação, entrecruzam-se saberes, discursos e regulações. Assim, toda formação pode estar tanto a serviço da emancipação quanto da manutenção da realidade vigente. Portanto, é uma estratégia que serve tanto à transformação quanto à dominação.

No âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), a formação continuada tem sido colocada como eixo no qual seus indicadores buscam fazer um possível levantamento das ações necessárias à melhoria do processo ensino-aprendizagem. Nos relatórios do PAR de cada município, a formação continuada dos professores da Educação Básica" constitui a área 2 da dimensão *Formação de Professores*; apresenta cinco indicadores. Abordam a implementação de políticas de formação continuada voltada para a Educação Infantil, para os componentes curriculares como leitura e escrita e matemática nos anos iniciais e nos anos finais do ensino fundamental, inclusive para a educação de jovens e adultos. Além disso, voltam-se para a inclusão e qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas., além do cumprimento da Lei 10.639/03, que prevê a introdução nos currículos escolares da História da Cultura Afro-Brasileira.

Segundo o diagnóstico realizado nos municípios em análise na elaboração do PAR, assim se apresentava em relação às políticas de formação continuada de professores para o Ensino Fundamental a demanda por esse tipo de formação:

Quadro 1: Indicadores de formação docente continuada nos municípios pesquisados

AREA 2 FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	MUNICÍPIOS				
INDICADORES	ALTAMIRA	BARCARENA	BELÉM	CAMETÁ	CASTANHAL
1. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil.	1	-	4	1	2
2. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/ escrita e matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental.	1	2	4	-	-
3. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/ escrita e matemática nos anos/séries finais do ensino fundamental.	1	2	1	1	-

FONTE: Documento de referência – Relatório do PAR/MEC/SIMEC, 2008.

A pontuação 1 indica a inexistência de políticas de formação continuada voltadas para esses professores. A pontuação 2 indica a existência de políticas sem implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nessa etapa de ensino, que não visam integralmente à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares.

O que se constata é que os municípios de Altamira e Barcarena receberam pontuação 1 e 2, respectivamente, o que evidencia que esses municípios apresentavam uma situação crítica do ponto de vista das demandas de formação continuada, apesar de apresentarem indicadores educacionais diferenciados durante a elaboração do PAR no que se refere ao IDEB (anos iniciais e anos finais do Ensino Fundamental).

O município de Belém recebeu pontuação 4, o que indica que existem políticas com boa implementação voltadas para a formação, continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental, como é o caso do projeto Expertise, em andamento (PEREIRA, 2015).

Os demais municípios, Cametá e Castanhal não receberam pontuação, o que provavelmente pode ser explicado em função das possíveis incompreensões decorrentes do caráter pioneiro da primeira versão do PAR nesses municípios, o que não significa dizer que não existiam demandas, já que os índices educacionais identificados em 2007 não se apresentavam satisfatórios.

Pode-se dizer que o estado do Pará, representado neste estudo pelos cinco municípios, é constituído por realidades diferenciadas; são municípios

que apresentam diferentes demandas do ponto de vista das necessidades de escolarização, e em consequência das demandas por formação docente, que podem ou não apresentar similaridades.

As questões que se colocam a partir da avaliação dos indicadores e da pontuação atribuída dizem respeito à opção utilizada no PAR de construção do plano por meio de orientações padronizadas. Segundo Schneider *et al.* (2012),

> Ao impor a uniformização na construção do diagnóstico, das áreas de abrangência de cada dimensão, dos respectivos indicadores de avaliação e das ações de cada indicador, o MEC decide o que é importante e, portanto, passível de apoio técnico ou financeiro. Nesse sentido, as necessidades dos municípios no tocante à formação inicial e continuada de seus professores tornam-se, em boa medida reféns das coincidências nas prioridades estabelecidas pelo Ministério (SCHNEIDER *et al.*, 2012, p. 309).

O que se infere é que a padronização e uniformização que decorre da oferta de formação continuada do PAR não se constituem em caminho desejável, já que os professores possuem demandas diferenciadas e se encontram em diferentes etapas de seu processo de profissionalização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para situar os resultados da presente pesquisa, torna-se de fundamental importância retomarmos o objetivo inicial - analisar as implicações das ações do PAR no campo da formação docente com vistas à melhoria da qualidade do ensino – a partir do qual percebemos diferentes aspectos sobre o tema. Inicialmente afirmamos que é necessário que o docente, ao longo de sua história profissional, aperfeiçoe seu desempenho de modo a melhor qualificar sua prática pedagógica. No entanto, a formação continuada não se constitui como aspecto pontual que se materializa somente em cursos de capacitação, mas deve acompanhar o percurso profissional do educador, ou seja, deve acontecer ao longo de sua trajetória docente, pois é imprescindível à organização do trabalho pedagógico dentro e fora da sala de aula, perpassando vários elementos didáticos como o planejamento e avaliação da aprendizagem, dentre outros.

No percurso da formação continuada, formação técnica, formação humana e política devem estar entrelaçadas, além do que a sala de aula e a escola devem ser contextualizadas, pois fazem parte de uma totalidade, que as caracteriza. Dessa forma, as ações voltadas para a formação continuada devem ultrapassar concepções reducionistas, utilitárias e fragmentadas, intrínsecas à lógica de formação por competências, cuja operacionalização é uma de suas características;

o que se questiona é a estreita relação entre programas como o PAR e o controle social que decorre desse instrumento de planejamento educacional.

Assim, a política de formação continuada deve ser repensada no sentido da superação da lógica do saber-fazer. Para isso, é preciso novos projetos e modelos formativos que privilegiem o trabalho coletivo, interdisciplinar, que tenha a pesquisa como elemento fundante. Isso requer aprofundamento do diálogo entre as instituições formadoras, como as Universidades e as próprias unidades executoras de educação nos municípios, numa relação de debate, interação, complementariedade e enriquecimento mútuo.

O diálogo entre as instituições formadoras e os órgãos educacionais deverá propiciar, sobretudo, que a formação continuada seja concebida a partir das demandas da realidade concreta do professor e de suas necessidades; daí que, para além de incentivar a aprofundar conhecimentos específicos, precisam, ainda, contextualizar e problematizar a situação dos educandos, pois entendemos que o professor em formação continuada exerce na prática a sua profissão, mas essa prática precisa ser questionada, relacionada, ressignificada, para superar o distanciamento que há em relação à teoria.

O professor, na qualidade de agente da práxis, carece de sólida formação teórica e prática. Porém, é um preparo que não se esgota em cursos de aperfeiçoamento, embora estes tenham suas contribuições específicas, pois são propagadores de conhecimentos sistematizados relacionados ao ensino-aprendizagem das séries nas quais atuam, assim como oferecem embasamento teórico para a construção de estratégias, metodologias, recursos e alternativas de avaliação.

Em síntese, as atividades de formação continuada precisam não apenas inserir-se na preocupação com o aspecto técnico-organizacional da escola, mas também considerar a dimensão humana e política da ação pedagógica sem a qual não é possível intervir na realidade e transformá-la. Mais do que atender às políticas de expansão da escolaridade no Ensino Fundamental, de universalização da educação básica, do alcance dos índices estabelecidos, quando podem constituir-se em medidas instrumentais, operacionais e formalistas, torna-se urgente que os processos de formação continuada se voltem para as necessidades de aprendizagem dos alunos, e contribuam para a valorização do trabalhador docente, comprometendo-se, dessa forma, com a qualidade social da educação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.)

Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir e diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 18 mar.2013.

_____. Emenda Constitucional, n° 53 de 19 de dezembro de 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm > Acesso em dezembro de 2015.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <www.ufrpe.br/dowload.php?Endarquivo=noticias/4248_LDB.pdf>. Acesso em: 31 jun. 2013.

_____. **Decreto nº 6.094/2007**, 27 de Abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br> Acessado em 12/05/2014.abril de 2014.

_____. PDE. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília, 2007 a. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>. Acessado em: 20 de maio de 2014.

BRASIL. **Relatório Público do Município de Altamira do Estado do PA**. Brasília, DF: MEC/SIMEC, 2008. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=indicador&ordem=7&inuid=1625&itrid=2&est=PA&mun=Altamira&municod=1501402&estuf=PA. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Relatório Público do Município de Barcarena do Estado do PA**. Brasília, DF: MEC/SIMEC, 2008. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=indicador&ordem=7&inuid=1625&itrid=2&est=PA&mun=Barcarena&municod=1501402&estuf=PA. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Relatório Público do Município de Belém do Estado do PA**. Brasília, DF: MEC/SIMEC, 2008. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=indicador&ordem=7&inuid=1625&itrid=2&est=PA&mun=Belem&municod=1501402&estuf=PA. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Relatório Público do Município de Cametá do Estado do PA**. Brasília, DF: MEC/SIMEC, 2008. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=indicador&ordem=7&inuid=1625&itrid=2&est=PA&mun=Cameta&municod=1501402&estuf=PA. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Relatório Público do Município de Castanhal do Estado do PA**. Brasília, DF: MEC/SIMEC, 2008. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=indicador&ordem=7&inuid=1625&itrid=2&est=PA&mun=Castanhal&municod=1501402&estuf=PA. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 59/2009**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em http://www.dominiopublico.gov.br. Acesso em 23 de abril de 2014.

CABRAL NETO, Antonio. Mudanças contextuais e as novas regulações: repercussões no campo da política educacional. **Revista Educação em Questão**, v. 42, n. 28, p. 7-40, Natal, jan./abr. 2012

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso todos pela Educação**. 2009. 294 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

CURY, C. S. J. A Questão Federativa e a Educação Escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.) **Educação e Federalismo no Brasil**: Combater as desigualdades, garantir e diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 149-168.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, [online], v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>. Acesso em 07 de abril de 2014.

DINIZ, Eli. "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". **DADOS** – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. P. 385-415

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Políticas educativas no Brasil no tempo de crise. In: FERREIRA, E. B; OLIVEIRA, D. A. **Crise da Escola e Políticas Educativas** (orgs.). Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 253-270.

GATTI, B.A; BARRETO, E. S. ANDRÉ, M.E.D.A. **Políticas Docentes no Brasil**. Um estado da arte. Brasília: MEC, 2011.

GRACINDO, Regina Vinhaes. PNE e PDE: aproximações possíveis. In: DOURADO, Luís Fernandes (org.). Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009, p. 75-99.

GUEDES, Gilmar Barbosa; FRANÇA, Magna; FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. Financiamento da educação básica e o regime de colaboração: Fundef, Fundeb e Conselho de Controle Social – a matrícula e recursos do RN (1996-2010). In: FRANÇA, M.; MOMO, M. (Orgs). **Processo democrático participativo**: a construção do PNE. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2014, p. 289-324.

MARTINS, Pura Lúcia Oliver. **Didática teórica, didática prática**: para além do confronto. 8ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

MAUÉS, Olgaíses. O modelo de competências nas diretrizes curriculares da formação dos professores. In: MAUÉS, Olgaises; LIMA, Ronaldo (orgs.). **A lógica das competências na formação docente.** Editora Universitária UFPA, Belém-PA: 2005, p. 93-112.

MAUÉS, Olgaíses Cabral; CAMARGO, Arlete Maria Monte de. Marcos regulatórios nas políticas de formação e valorização docente pós-LDB. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n. 28, p. 149-174, jan./abr. 2012.

OLIVEIRA, Dalila. Avaliando as políticas e gestão da educação básica: marcos regulatórios e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e Gestão da Educação no Brasil**: novos marcos regulatórios. São Paulo: Editora Xamã, 2009, p. 15-29.

PEREIRA, Mary Jose de Almeida. **A política de formação continuada da secretaria municipal de educação de Belém**: o projeto Expertise sob o olhar dos professores. 2015. 173 pp. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará. Belém, 2015.

SCHNEIDER, Marilda et al. O PDE e as metas do PAR para formação de professores para a educação básica. **Ensaio**: Avaliação Políticas Públicas em Educ. vol.20 n.75, p. 303-323. Rio de Janeiro, Abril/Junho 2012.

SILVA, Maria Abadia da. **Intervenção e Consentimento** – a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: Fapesp, 2002.

SOUZA, C. P.; PESTANA, M.I. A polissemia da noção de competência no campo da Educação. **Revista de Educação Pública**. Cuiabá, EdUFMT, v. 18, n. 36, P. 133-152, 2009.

ARLETE MARIA MONTE DE CAMARGO é formada em Pedagogia, Professora Titular do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, com doutorado em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (2004) e pós-doutorado na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Desenvolve estudos e pesquisas na área de Formação de professores, Currículo e educação superior, trabalho Docente e educação básica. Atua em cursos de licenciatura e pós-graduação em educação (lato e stricto sensu). E-mail: acamargo@ufpa.br

MARIA EDILENE SILVA RIBEIRO é professora da Universidade Federal do Pará (UFPA) com atuação na graduação. Desenvolve pesquisas em políticas públicas educacionais. Graduada em Pedagogia pela UFPA (2000); Mestra em Educação (Políticas Educacionais) pela UFPA (2008); doutora em Políticas Públicas Educacionais, pela UFPA (2013). É professora adjunta da Faculdade de Pedagogia, do Campus Universitário de Castanhal/UFPA. Atualmente desenvolve pesquisa sobre financiamento da Educação Superior e o Plano de Ações Articuladas no Município de Castanhal. Orienta trabalhos de pesquisa acadêmica sobre avaliação

da aprendizagem, avaliação institucional, gestão educacional e formação de professores. E-mail: mariaedileneribeiro@yahoo.com

ODETE DA CRUZ MENDES é professora da Faculdade de Educação do Campus Universitário do Tocantins/Cametá - Universidade Federal do Pará (UFPA) com atuação na graduação e pós-graduação stricto sensu. Desenvolve pesquisas na área de políticas públicas com ênfase em gestão educacional e formação docente. Doutora em educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: ocm@ufpa.br

Recebido em fevereiro de 2016
Aprovado em abril de 2016

O planejamento e as relações federativas no Plano de Ações Articuladas: assimetrias nas ações de formação de professores

The planning and federative relations in the Articulated Action Plan: assymatry in the actions of teacher formation

El planeamiento y las relaciones federativas en el Plan de Acciones Articuladas: asimetrías en las acciones de formación de profesores

FRANCISCA EDILMA BRAGA SOARES AURELIANO
MARIA APARECIDA DE QUEIROZ

Resumo: Neste artigo, analisam-se as relações federativas: intergovernamentais, descentralização e regime de colaboração entre a União e o Município de Mossoró/RN, nas ações de formação de professores no PAR (2007-2011). A análise teórica, documental e os dados empíricos emanam de tese inscrita na pesquisa de avaliação do PAR do Observatório da Educação/Capes. Constatam-se aproximações dos entes federados, mantendo-se assimetrias no planejamento e financiamento nas ações, com centralidade na União.

Palavras-chave: Formação de professores; Plano de Ações Articuladas; relações federativas.

Abstract: This paper analyses intergovernmental federative relations, decentralization and collaborative regime between the Union and Mossoró municipality in the actions of teacher training in PAR (2007-2012). The theoretical and documental analysis and its empirical data spring out the thesis inscribed in the PAR evaluation research linked to the Education Observatory/ Capes. One can see that there are approximations among the federative entities, stability in planning and funding Union-centralized actions.

Keywords: Teacher training; Articulated Actions Plan; federative relations.

Resumen: En este artículo, se analiza las relaciones federativas: intergubernamentales, descentralización y régimen de colaboración entre la Unión y la ciudad de Mossoró-RN, en las acciones de formación de profesores en PAR (2007-2012). El análisis teórico, documental y los datos empíricos provienen de la tesis inscripta en la investigación de evaluación del PAR del Observatorio de la Educación/Capes. Se constata aproximaciones de los entes federativos, pero manteniéndose asimetrías en el planeamiento y financiación de las acciones, centralizadas en la Unión.

Palabras clave: Formación de profesores; Plan de Acciones Articuladas; relaciones federativas.

INTRODUÇÃO

Nas relações federativas, destacamos a descentralização, as relações intergovernamentais e o regime de colaboração dos entes federados; o planejamento educacional como mecanismo de orientação dos fins, objetivos e metas de uma agenda governamental a ser implementada nas instâncias de poder. Nesse sentido, o Estado assume papel fundamental na regulação das políticas de educação e na distribuição de responsabilidades envolvendo todas as etapas, níveis e modalidades de ensino.

Para os propósitos deste artigo, compreende-se o planejamento como recurso técnico vinculado a segmentos distintos da sociedade; segundo Matus (1988), constitui-se em um instrumento de racionalidade por parte do Estado, permitindo acompanhar a dinâmica da sociedade. Enquanto atividade política, direciona e organiza os processos sociais com fulcro na correlação de forças entre grupos que mantêm a supremacia ou que aspiram ao poder. Enquanto procedimento, tende à coerência nas decisões, visando a assegurar que as ações se aproximem da concretização de objetivos compatíveis com determinado projeto político e ideológico em evidência.

O planejamento educacional brasileiro tem uma relativa trajetória advinda dos anos de mil novecentos e trinta e aportando no século XXI, marcado por simetrias e assimetrias nos planos gerais e específicos. O plano, nesse diapasão, é entendido como documento de caráter oficial, com força de lei ou de decreto, que expressa decisões políticas inerentes ao planejamento (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2014) e, em se tratando de educação, mantém-se com essa natureza.

Abordamos no texto em evidência algumas dimensões do federalismo e suas implicações na educação brasileira, as relações federativas e as implicações no planejamento educacional na educação municipal. Evidenciamos nuanças desse planejamento na fluência de Planos Nacionais de Educação (PNE) (2001-2010/2014-2024), do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) – todos de caráter nacional. Essas políticas precedem o Plano de Ações Articuladas (PAR) (2007-2011) como estratégia da União para educação nos demais entes federados.

O trabalho integra um recorte de pesquisa em tese de doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação – desenvolvida com profissionais da Secretaria Municipal de Educação do município de Mossoró, inscrito por conquistar o segundo melhor resultado do Ideb do estado do Rio Grande do Norte (RN) na pesquisa do Observatório de Educação/Capes *Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte,*

Pará e Minas Gerais (2007-2012). A investigação orientou-se pelos fundamentos teóricos e metodológicos do materialismo histórico e dialético, que possibilitaram, pelo movimento do pensamento (sujeitos), desvelar, na descrição analítica, contradições no objeto de estudo, identificando, assim, relações sociais que implicam transformações e permanências históricas (MARX, 2011).

Como procedimento de análise dos dados empíricos, esses foram estruturados em um núcleo de significação (AGUIAR; OZELLA, 2013) que mostra as repercussões do PAR no planejamento da educação em Mossoró. Destacamos os indicadores de significados atribuídos pelos sujeitos investigados por ocasião das entrevistas, tendo como objetivo analisar como se efetivaram as relações federativas acerca das ações em formação de professores. Os dados relativos ao planejamento educacional coletados em documentos nacionais e do município da amostra, assim como por meio de entrevistas semiestruturadas, foram entrecruzados à luz do referencial teórico pertinente à problemática investigada.

Seguindo o plano deste artigo, abordamos, teoricamente, as principais dimensões do federalismo brasileiro e suas implicações nas políticas planejadas pela União para a educação dos entes federados. Em seguida, a articulação do planejamento da educação brasileira, destacando o PAR como estratégia da União para educação dos municípios. O texto segue com a análise da implementação das ações de formação de professores desse programa em Mossoró-RN, onde verificamos como ocorreram as relações intergovernamentais, o regime de colaboração e a descentralização das ações e recursos, que constituem relações federativas entre município e União.

FEDERALISMO BRASILEIRO E IMPLICAÇÕES NO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

As mudanças na legislação brasileira com a Constituição de 1988 implicaram novos rumos das políticas educacionais nas duas últimas décadas; o repasse de recursos e as responsabilidades das prefeituras contribuíram para modificar, nas relações intergovenamentais, o funcionamento da dinâmica federativa no trato com a educação. O Plano de Ações Articuladas (PAR) tem acompanhado a busca pela equalização das desigualdades educacionais; e a descentralização, as relações intergovernamentais e o regime de colaboração, dimensões do Estado federativo, inscrevem-se na Constituição. Aproxima-se, portanto, do desenvolvimento pactuado entre a União e os municípios, com ações específicas na política educacional.

A *descentralização* não se limita ao repasse de recursos e à atribuição de mais poderes aos governos subnacionais; envolve, principalmente, a interlocução entre instâncias, na medida em que é dotada de condições para viabilizar o gerenciamento dos recursos públicos, no atendimento às demandas nas políticas locais. Essa estratégia conduziu-se em ritmos distintos nos estados, no Distrito Federal e nos municípios brasileiros, sendo a coordenação federativa relativamente desarticulada nos três níveis, necessitando, assim, de definição precisa de competências e responsabilidades dos entes federados. Para que se mantenha esse atributo nas políticas educacionais, urge que os governos subnacionais avaliem suas condições técnicas, políticas e financeiras e opinem sobre a contrapartida nos custeios pactuados no desenvolvimento das ações políticas (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010).

Quanto às *relações intergovernamentais*, elas se fundamentam na concepção de federações como portadoras de grau significativo de compartilhamento entre esferas de governo, entrelaçando-se com a expansão das atividades governamentais. Para compreender essas bases conceituais, consideram-se alguns fatores que as influenciam: relações entre as unidades federadas, atuação dos atores representativos e o processo de financiamento. Assim, articula as unidades federativas para interpenetrar na formulação e na execução das políticas públicas em sistemas federativos específicos.

Outra dimensão do federalismo, contemplada neste estudo, diz respeito ao *regime de colaboração*. Araújo (2010) o concebe como "[...] uma justa distribuição de poder, autoridade e recursos entre os entes federados, garantindo a independência e interpenetração dos governos nacional e subnacionais" (p. 764). Assim, processa-se o regime de colaboração, para atender às demandas de necessidades dos entes federados em determinado projeto de desenvolvimento nacional. Como mecanismo de efetivação da coordenação federativa das políticas, o regime de colaboração firma-se na autonomia dos governos subnacionais (FARENZENA; MARCHAND, 2013).

Esse regime, inerente ao federalismo cooperativo, constitui-se em uma estratégia que propicia relações democráticas entre os entes federados, os quais, teoricamente, são semelhantes e autônomos, estruturados em bases horizontais e de cooperação. Desse modo, na constituição de um Estado Federativo, as relações são de interdependência, e, simultaneamente, tem-se a divisão de responsabilidades e a garantia de integralidade do estado Nacional. Consolidam-se, portanto, os fundamentos do federalismo relativos à distribuição de competências e de recursos financeiros entre os governos subnacionais em face das disputas entre o nacional e o local, bem como entre os interesses das elites políticas (ARAÚJO, 2010), econômicas e de setores organizados da sociedade.

No Brasil, diante de assimetrias entre as unidades subnacionais e as políticas que decorrem do centro do poder, as relações federativas são propensas à autonomia relativa. Os governos subnacionais não dispõem de recursos próprios suficientes para implementar as ações emanadas do âmbito nacional. A autoridade dos governantes poderia ser positiva, caso a autonomia fosse levada a efeito como atributo do poder e fossem criadas as condições efetivas para a superação das assimetrias. Diante do exposto, fica evidente que é competência da União organizar, manter e financiar as políticas educacionais; prestar assistência técnica e financeira aos governos subnacionais assegurando a equalização de padrão mínimo, e não o máximo, de qualidade ao ensino brasileiro. Atualmente, assumindo a função supletiva e redistributiva, contribui para que, nas decisões inerentes ao planejamento educacional, predomine o poder central e os demais gestores participem de forma restrita.

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E O SIGNIFICADO DOS PLANOS

Na trajetória do planejamento educacional brasileiro a partir dos anos de 1970, mantiveram-se os planos setoriais de educação emanados dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, prevalecendo o econômico sobre o social. Com a redemocratização política e institucional do país, desencadeou-se, com a Constituição Federal de 1988 um marco regulatório da vida social e da educação em particular. Nos anos de 199,0 em meio a mudanças estruturais, a educação brasileira amargava baixos índices de qualidade comparados aos mundiais, aferidos pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa). Da conferência de Jomtien, em 1990, resultou a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (UNESCO, 1990), e o Brasil, inscrito, nessa agenda, agregou compromissos relativos à educação. Produziu-se um aporte legal que, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº9.394 de 20 de dezembro de 1996 - e a Emenda Constitucional nº 14/96, a Lei nº 9.694/96, a Emenda Constitucional nº59/2009, dentre outros dispositivos que correspondiam à necessidade de o país adequar-se às exigências internacionais em educação.

Definiram-se como fundamental: avaliação de necessidades prioritárias e planejamento de ações; definição de políticas de melhoria da Educação Básica; aperfeiçoamento das condições gerenciais, analíticas e tecnológicas; avanço nos canais de informação e comunicação; favorecimento de um melhor contexto político; e estruturação das alianças e do financiamento de recursos (VIEIRA: ALBUQUERQUE. 2002) Consequentemente, criou-se um mercado educativo no

qual as políticas neoliberais induziram programas de desenvolvimento brasileiro que requeriam planejamento e a redefinição de diretrizes educacionais.

Na década de 2000, consolidara-se um esboço institucional e legal de sustentação política na recente história da educação brasileira. Ao final da vigência do Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), sucederam-se, sob a coordenação do Ministério de Educação, medidas para produzir um novo Plano Nacional de Educação (2011-2020), constando de reuniões, conferências municipais, estaduais e nacionais. Para materializar as ações políticas, foi criado o Plano de Desenvolvimento da Educação, cujas metas foram definidas no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Todos esses planos passaram a compor a estratégia de governo no Plano Plurianual (PPA) (2007-2011) com a Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2014). Esse arcabouço institucional e legal desencadeou a formulação do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Nesse aspecto, o Plano de Ações Articuladas (PAR), como mecanismo de descentralização nas relações intergovernamentais e no regime de colaboração, tem-se pautado pela busca da equalização das desigualdades educacionais, além de se aproximar do desenvolvimento pactuado em ações específicas da União e municípios, conforme prescreve a Constituição Federal.

Concretizavam-se, portanto, mudanças significativas no planejamento educacional, principalmente quanto ao direito subjetivo à educação e ao trato com as desigualdades e a diversidade territorial do país. A partir de então, as políticas educacionais assumiram aspectos de descentralização, traduzidos, dentre outras formas, na municipalização de serviços como educação e saúde. Para atender às demandas suscitadas pela LDB e pelo PNE, que consistiam em melhorias de desempenho na gestão, em particular a democratização nos sistemas de ensino, o planejamento tornou-se um mecanismo de orientação político-nacional. A lei também propôs o regime de colaboração dos entes federados, com a garantia de implementação das políticas em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino, especialmente a Educação Básica de oito anos (ABRÚCIO, 2010).

Para contemplar o dispositivo legal, as políticas educacionais dos últimos anos, fundamentadas no princípio do regime de colaboração, avançaram na articulação do planejamento na perspectiva sistêmica. Assim, na vigência do primeiro PNE, foram aprovados PPAs para 2004-2007 e 2008-2011, fundamentados no conceito de Planejamento estratégico, participação representativa da sociedade, com a denominação *Brasil para Todos* (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011). No primeiro PPA para a educação, o governo lançou, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Metas Compromisso Todos

pela Educação (PMCTE), pelo Decreto nº 6.094/2007, que desencadeou o PAR nos municípios. Delinearam-se estratégias de ação que possibilitassem concretizar os objetivos do PNE, visando à melhoria na qualidade da educação.

O PDE é constituído por programas para suprir as lacunas do PNE (BRASIL, 2008), e a relação entre eles aporta no monitoramento e no acompanhamento da qualidade da aprendizagem na Educação Básica. Objetivava controlar e elevar o nível de desempenho dos estudantes mediante a implementação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de avaliação que utiliza os indicadores do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Para o MEC, o Prova Brasil e o Educacenso vislumbrariam a qualidade na educação.
Nessa metodologia, a avaliação de produtos, supostamente, induziria ao ajuste dos processos em face das demandas apresentadas nos resultados das avaliações e no mundo do trabalho, característica típica do modelo sistêmico. Na proposta, identifica-se a pedagogia das competências, da qualidade total e das negociações mercadológicas constitutiva das frentes ideológicas do PDE. Saviani (2007), ao criticar o PDE, acredita que a mudança não virá somente com a aferição de resultados da aprendizagem por avaliações externas sistemáticas, mas, principalmente, pelo incremento de recursos para financiar a educação pública, gratuita e de qualidade referenciada socialmente.

Para viabilizar a implementação desse plano nos municípios, a União estabeleceu, como parâmetro, a adesão ao PMCTE e ao PAR, dando como garantia a obtenção de transferências de recursos e a colaboração técnica do MEC. Ao elaborar os Planos de Ações Articuladas, os municípios assegurariam, mediante a assinatura de termos de compromisso, o repasse de verbas associado à intenção de impactar, positivamente, a qualidade do ensino e, em consequência, elevar o Ideb nos sistemas de ensino.

PAR: ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO

O PAR é, reconhecidamente, um programa estratégico da União para o município, que vislumbra a descentralização das políticas educacionais para os demais entes federados. Reúne um conjunto de ações a serem implementadas em regime de colaboração. Sua natureza é sistêmica e privilegia a participação social e a avaliação como formas de controle da eficiência e da eficácia dos resultados (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011).

Por ser plurianual e multidimensional, sua temporalidade, perpassa gestões, evitando a histórica descontinuidade nas ações ao término de um mandato, ao mesmo tempo que contribui para celebrar distintos programas.

Faz parte do PPA (2008-2011), Lei nº 11.653/2008, correspondente ao segundo mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva. Um de seus eixos é a educação de qualidade, considerando, portanto, "A competitividade econômica, a equidade social e o desempenho do cidadão simultaneamente impactados pela educação". (BRASIL, 2008, p. 16).

O processo de formulação do PAR prenuncia um diagnóstico da realidade educacional, pautado nas ações definidas nas dimensões de gestão; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. Constituídas por áreas de atuação, estas se desdobram em indicadores que são analisados por equipes locais, sendo, em seguida, pontuadas conforme critérios previamente definidos pelo MEC. A pontuação variava de 1 (situação crítica), 2 (insuficiente), 3 (mais aspectos positivos do que negativos) e 4 (situação positiva).

Na primeira edição do PAR (2007-2011), as situações avaliadas sob o critério 3 e 4 não geravam ações para atender às demandas correspondentes. Cabia à equipe local selecionar o indicador com a pontuação que melhor representasse a realidade do município, e quanto mais elevada ela fosse, melhor seria a situação por ele representada. Ao ser definida a pontuação dos indicadores pela equipe no *Sistema FNDE/CTE Consultor do MEC*, seriam geradas as ações e as subações correspondentes aos indicadores avaliados com 1 e 2. Na sequência, a equipe técnica local selecionava os responsáveis por cada ação, conforme o resultado esperado, e definia o cronograma financeiro do primeiro ano de implementação.

Essa etapa do planejamento – elaboração do PAR – é entendida por nós como uma simples atividade de preenchimento de formulários emanados do MEC, orientados pela metodologia do planejamento estratégico, unificado, para os municípios. Pelo fato de ser homogêneo, tinha como propósito alinhar as ações políticas quanto a valores, missão, objetivos, estratégias, metas e ações, priorizando a alocação de recursos. Propõe, ainda, analisar pontos fracos e fortes na educação municipal, identificando e apresentando condições internas de atendimento à realidade e aos meios para modificá-las, fortalecendo, dessa forma, as instituições. Ademais, aspirava delimitar campos de atuação e engajar os níveis institucionais visando aos fins maiores (MATUS, 1988).

A concepção técnico-reprodutivista desse modelo se distancia do planejamento participativo inerente à gestão democrática, não conduzindo à práxis; tampouco resulta em ação refletida visando à transformação da realidade. Cabia, portanto, aos municípios, eleger os indicadores que melhor correspondessem às demandas locais, enquanto condição para selecionar as ações que, supostamente, atendessem às demandas do município. Após o preenchimento dos dados, o formulário era enviado para análise de uma equipe do MEC/FNDE. Em seguida,

gerava-se um Termo de Cooperação Técnica a ser assinado pelo prefeito e pelo ministro de educação, contendo as ações que receberiam recursos financeiros e assistência técnica do MEC até 2011. Mediante análise positiva do FNDE, algumas receberiam assistência financeira da União, gerando um convênio anual, sob a condição de apresentar projetos relacionados às demandas apresentadas no PAR, obedecendo às normas federais de transferência de recursos para financiamento da educação.

Nessa tipologia de planejamento, a educação é aferida pela qualidade na eficácia, ou seja, é medida "[...] em função da capacidade de o sistema de ensino ajustar a formação de recursos humanos às necessidades econômicas do país." (HORTA, 1982, p. 229). Seguindo esses preceitos, o PAR, cujo princípio é materializar o regime de colaboração e melhorar o Ideb, diante das relações federativas, objetiva descentralizar os recursos financeiros, materiais e técnicos da União para outros entes federados.

Na particularidade do PAR/Mossoró (2007-2011), a maioria das ações é gerada na gestão educacional e infraestrutura física, relacionadas ao administrativo, em detrimento dos recursos pedagógicos. Foram contempladas somente duas ações na dimensão formação de professores: uma está incluída na área 2, referente à formação continuada, e a outra se inclui na área 4, que envolve a formação inicial e a continuada, em atendimento à Lei nº 10.639/03. Nesse sentido, o plano distanciou-se das reais necessidades formativas de quem atua nos demais níveis de ensino.

Quanto às relações federativas, podemos constatar que as decisões são verticalizadas e as ações limitavam-se à transferência de responsabilidades da União para o ente federado. Esse formato, na promoção de políticas públicas em educação, desestimula a cooperação federativa, criando, ao contrário, um ambiente propício à competição. Fere algumas garantias constitucionais do Estado Federativo que consistem em possibilitar autonomia aos governos locais para cumprir sua agenda educacional.

RELAÇÕES FEDERATIVAS INTERGOVERNAMENTAIS, DESCENTRALIZAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO

Ao potencializar as políticas educacionais decorrentes do PDE, a União induziu intervenções por meio de acordos firmados com os demais entes federados, vislumbrando autonomia por parte desses. Com o PAR, o MEC propõe fortalecer as relações federativas, substituindo os tradicionais convênios de minipacto, por compromissos formais com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE). A alternativa atenuaria assimetrias, suprimindo o caráter predatório e competitivo da Federação brasileira sob o signo da Constituição/1988 (ARAÚJO, 2010).

Na análise dos dados empíricos, identificamos que o PAR em Mossoró foi considerado pelos entrevistados um plano básico para captar recursos do MEC/FNDE. Assim, mesmo que as ações geradas não tenham contemplado as demandas de todos os indicadores, o programa possibilitou aproximação dos dirigentes municipais com o poder central. Em consequência, reduziu o favoritismo político, que antes prevalecia, para que projetos específicos originados nos municípios fossem aprovados e os recursos liberados pela via do prestígio político. Uma das entrevistadas afirmou que o novo formato de aquisição de recursos por parte dos municípios ganhou estatuto de colaboração financeira da União nas políticas educacionais:

> Antigamente era assim: você elaborava um projeto pra ser aprovado lá em Brasília. Você precisava ter um deputado, você tinha que sair com uma "cuia" – me desculpe expressão –, na mão para poder ter esses recursos. E a partir do momento em que essa demanda é colocada no Plano de Ações Articuladas, a gente não precisa estar pedindo a ninguém; basta que o município tenha competência suficiente pra colocar isso no PAR para ser aprovado. Então eu acho que isso ficou bem melhor. (HORTÊNCIA entrevista realizada em 03 de março de 2015).

Em face dessas evidências, constatamos que, nessa particularidade, as relações intergovernamentais entre o município e o MEC, traduzem-se em possibilidades de produzir algumas modificações nas condutas de gestores e de técnicos que atuam no campo da educação municipal. Ainda que o município processe relações diretamente com a União, no entanto, permanece sua dependência, em vez da autonomia política e financeira almejada. Conforme Dourado (2013), a falta de autonomia financeira decorre do fato de a cooperação, como princípio constitucional não proporcionar meios de acesso à educação, "[...] não prescinde de normas nacionais, bem como de normas subnacionais articuladas, ou seja, o exercício da autonomia deve se efetivar no horizonte tensionado pelas condicionalidades e complementaridade" (p.766).

Essa análise sugere, portanto, como alternativa política, uma reforma tributária para otimizar as condições objetivas dos entes federados, suscitando, assim, o processo de descentralização nas políticas educacionais, que traduz um federalismo fundamentado em diretrizes e bases nacionais, sem comprometer a autonomia dos entes aludidos. Conforme o art. 24 da CF, a União é responsável pela definição de normas gerais que assegurem autonomia; contraditoriamente, em Mossoró, prevalecem relações intergovernamentais nas quais a cooperação e a competição nos serviços de educação, baseiam-se em recompensas e em sanções.

Mantém-se a autoridade do MEC na definição de metas e estratégias, inclusive relativas ao Ideb (ABRUCIO, 2010; COSTA, 2010).

Não obstante a capacidade financeira desse município não ser inferior a de outros do estado e do país, ele enfrenta dificuldades para manter a rede de ensino, principalmente a infraestrutura. Mantém sessenta e oito instituições escolares, dentre as quais vinte e seis funcionam em prédios alugados e quatro são cedidos por proprietários particulares (MOSSORÓ, 2009). Não dispõe, portanto, de recursos próprios suficientes para construir novas unidades escolares. Nesse sentido, as relações intergovernamentais, que poderiam suprir essas aspirações, mostram-se frágeis e não correspondem aos investimentos educacionais, haja vista as expectativas do regime de colaboração.

Segundo Farenzena e Marchand (2013), a nova forma de transferência de recursos, reforçada pela pactuação e pela redefinição de responsabilidades, evidencia a tendência de incorporar nas decisões uma representação mais orgânica das esferas subnacionais, as quais, simultaneamente, reforçam as adesões ou contratos de gestão. Assim, as relações intergovernamentais entre os entes federados na implementação do PAR realçam a responsabilidade do município quanto às garantias do direito à educação; fortalecem a assistência técnica e financeira da União, sob o princípio constitucional de seu papel redistributivo e supletivo e dos objetivos de qualidade e de igualdade nas oportunidades educacionais. Sobre esse aspecto, quando os entrevistados se referem à assistência técnica e financeira às ações do PAR, ainda que considerem haver dependência em relação à União, a função distributiva do MEC é positiva, em face do que era de responsabilidade do município:

> Na realidade, as proposições do MEC foram muito boas naquela época e tanto tratava da formação, como tratava da parte da infraestrutura das escolas. Então, pro município foi muito bom. Por quê? Porque os municípios entravam com uma contrapartida apenas de 1%, aí depois disso, foi que ampliando os leques. (HORTÊNCIA, entrevista realizada em 03 de março de 2015).

Diante do que expõe Hortência percebemos que demonstra um relativo desconhecimento dos acordos de assistência técnica e financeira, ressaltando que a contrapartida do município era de 1%. A relação intergovernamental mantém-se verticalizada (MÉNDEZ, 1997), sendo que a União assumia posições que precediam a colaboração financeira enquanto o município tinha o compromisso de implementar as ações propostas no plano. Nessa realidade, a formação de professores dependia de transferências voluntárias da União, visto que a contrapartida do município era irrisória.

Naquela conjuntura, o princípio da autonomia com o PAR não se concretizou em sua plenitude, pois o modelo impositivo não suscitava oportunidade para os municípios planejarem sua política educacional conforme as necessidades, que induziam à colaboração específica no processo de implementação. O ordenamento legal do regime de colaboração ficou comprometido, porque ele só asseguraria a autonomia emancipatória dos entes federados mediante aparato institucional correspondente a instituições, órgãos e mecanismos indutores de cooperação recíproca, inexistentes na estrutura do Estado brasileiro (ARAÚJO, 2010).

Assim, o federalismo cooperativo, caracterizado pelo equilíbrio das tensões entre simetrias e assimetrias, cooperação e autonomia são comprometidos, porque prevalecem relações intergovernamentais verticalizadas no suposto regime de colaboração, que a política do PAR e do PDE visava a fortalecer (ARAÚJO, 2010). Podemos afirmar, conforme Abrucio (2010), que, na esfera política institucional, o federalismo tornou-se compartimentalizado, dificilmente entrelaçado e mais competitivo nas relações intergovenamentais, tornando-o conflituoso. Nessa perspectiva, para que o MEC atuasse promovendo a coordenação federativa na Educação Básica, seria necessário esforço comum para articular os entes federados, atribuindo-lhes mais autonomia.

Ressaltamos que, antes e durante a implementação do PAR, muitas ações de formação de professores, principalmente na área de inclusão social, foram desenvolvidas com recursos próprios do município. Os entrevistados, no entanto, destacaram a necessidade de mais assistência técnica e financeira da União. Essa situação tornou-se evidente quando Girassol (entrevista realizada em 03 de março de 2015) afirmou que "[...] depois do PAR ficou mais fácil chegar às ações no município. Através das parcerias, através de verbas, acontecia a formação, e também as parcerias com as universidades tanto federal como estadual".

Por ser um município Polo de Apoio Presencial de Formação de Professores, Mossoró firmou-se como um centro para executar a estratégia do MEC de atender a todos os municípios com ações de programas ou projetos específicos. A equipe da Secretaria Municipal de Educação responsabilizou-se pelo cumprimento das metas, cuidando dos arranjos e da logística dos cursos. Margarida (entrevistada realizada em 03 de março de 2015), reafirmando a assertiva, ressaltou que a contrapartida do município "[...] era definir local; às vezes, a questão de transporte daquela pessoa que viria participar daquela formação, de algum palestrante, a questão de passagens, marcar voos, na acolhida, da questão de locais de formação, às vezes alguma coisa de lanche".

Esse município assumiu também outras responsabilidades, enquanto receptor e executor da proposta do MEC, mas não participou, de fato, das

decisões como um colaborador efetivo. Assim, para que o regime de colaboração realmente se concretizasse, seriam necessárias definições claras das funções dos entes federados, em termos de participação e de contribuição nos projetos ou programas originados da União.

Quanto à descentralização das ações, Margarida também destacou as exigências do MEC para implementar as ações de formação de professores:

> [...] os recursos são destinados a àquilo ali, àquele setor, que na educação inclusiva é assim: se elabora o projeto da formação, com tudo aquilo vai precisar que tá lá na subação, e está lá dizendo: "formação", tudinho. Então se elabora o projeto encaminha e manda pra apreciação. Na hora que ele é aprovado, ele abre lá no PAR, e você faz todo o cálculo de tudo aquilo que você vai comprar, precisar. Então o recurso é depositado na conta do município que executa aquela ação, que está aprovada oficialmente; aí faz a prestação de contas. Muitas coisas dependiam da assistência financeira do FNDE e, às vezes, ficava só o silêncio; e alguma que foi pelo próprio município e acho que foi uma dimensão que não progrediu. (MARGARIDA, entrevista realizada em 03 de março de 2015).

A entrevistada enumera os procedimentos necessários à descentralização dos recursos provenientes do MEC para que a Secretaria de Educação do município efetivasse as ações do PAR. O ente municipal dispunha de reduzida autonomia para intervir nos valores, no cronograma de atividades, com dependência dos repasses. A descentralização como dimensão do federalismo cooperativo, deveria imprimir à participação um estatuto democrático, mas, na realidade analisada, materializou-se como desconcentração de ações ou transferência de responsabilidades da União para o município, que é uma característica do Estado mínimo (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010).

Nesse aspecto, o apoio fiscal e administrativo ao poder local requer coordenação federativa da União, o que pressupõe o exercício da descentralização, uma política de Estado que institua o poder de decisão para os governos subnacionais, visando a amenizar as desigualdades regionais. A verdadeira descentralização ocorrerá quando houver mudanças na estrutura federativa e quando o papel do Estado for de cooperação, evitando práticas de recepção exclusiva, a exemplo do que acontecia na implementação no referido município.

Na fala sequente, a entrevistada mostra a necessidade de a equipe gestora da educação tomar consciência de que o município deveria ter seu próprio planejamento, indo além do PAR:

> O PAR é importante [como] estratégia de definições de ações, porque, se a gente disser assim "é importante", mas se só tiver o PAR e não tiver ação em si, de repente não é nada. Ele é importante porque é um planejamento, mas, se a equipe gestora do município não tiver esse olhar, não entender que esse fazer é nosso, eu

> acho que só o PAR por si não dá resposta. (MARGARIDA, entrevista realizada em 03 de março de 2015).

Margarida entende que o programa não foi suficiente para manter a dinâmica requerida pela instituição, mas reforçou que ele se assenta no apoio técnico e financeiro do MEC às políticas educacionais. Sabemos que a estratégia implica transferência de recursos e de responsabilidades; requer o controle social nos resultados das avaliações internas e externas, a prestação de contas e o aumento da produtividade dos profissionais da educação. Assim, o controle social mantido pelo MEC é instituído na Lei de Responsabilidade Fiscal e, no município, na Lei de Responsabilidade Educacional, em tramitação no Congresso Nacional, estendendo-se aos conselhos de fiscalização.

Esses mecanismos normativos e deliberativos responsabilizam o poder público e a sociedade civil pelos investimentos e resultados das políticas educacionais, para melhorar a qualidade do ensino e reduzir os custos com educação. Na fiscalização e na prestação de contas dos recursos públicos investidos, deve estar explícita a relação de interdependência entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, de modo que as responsabilidades sejam divididas, sem comprometer as relações federativas.

Entendemos que o PAR, ao ser uma estratégia de regulação do Estado sobre as políticas educacionais, acenava para a perspectiva da gestão gerencial, por meio do planejamento estratégico, podendo, assim, comprometer o exercício democrático nas relações federativas. O Estado, mediante as relações intergovernamentais, o regime de colaboração e a descentralização em suas ações, desresponsabilizava-se de algumas funções atribuídas na Constituição Federal de 1988, transferindo-as para os sistemas de ensino, mantendo, no entanto, o controle sobre os gastos públicos.

CONSIDERAÇÕES

No contexto de mudanças inerentes à globalização e à informatização da economia e das culturas, tem-se uma ideia de planejamento educacional perpassado pela concepção de Estado, que contempla as relações federativas intergovernamentais: descentralização e regime de colaboração como princípio orientador da governança nos entes federados. O planejamento é orientado por um marco regulatório que deu sustentação aos Planos Nacionais de Educação (PNE) no alvorecer do século XXI (2001-2010 e 2014-20014), desencadeando-se uma nova perspectiva para o planejamento com duração plurianual e com estatuto legal.

No Brasil, o planejamento mantém, historicamente, íntima ligação com o desenvolvimento econômico. Associado a projetos regionais e internacionais, produz diretrizes com contornos políticos, ideológicos e pedagógicos diversificados compondo agendas marcadas por interesses sociais, políticos e econômicos conflitantes. Para atender às exigências nesses campos e no social, o Estado brasileiro promoveu mudanças de natureza administrativa, institucional, legal e normativa. Organizou-se um mercado educativo no qual as políticas neoliberais definem programas de desenvolvimento para o país os quais requerem do planejamento a definição de diretrizes para a educação.

Um estudo empírico sobre a formação de professores como dimensão do PAR em um município do Rio Grande do Norte constata, nas relações federativas, que a União mantém a centralidade nas decisões quanto à prioridades em ações específicas e ao financiamento nas políticas educacionais. Nesse sentido, o princípio constitucional do federalismo cooperativo é desrespeitado e a gestão compartilhada não é reconhecida nas práticas políticas e administrativas. A autonomia é preterida e, aos entes federados, em particular ao município, são atribuídas responsabilidades com o Ensino Fundamental, por exemplo, que, antes, correspondiam aos estados federados.

O Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação imprimiam algumas atribuições relativas às políticas educacionais que foram transferidas da União para estados, Distrito Federal e municípios. O Plano de Ações Articuladas tinha, como atributo, equalizar as desigualdades regionais, inter-regionais e entre escolas. Mesmo sendo um plano estratégico e padronizado, apresentava-se com a perspectiva de relações democráticas, visto que, sua primeira etapa consistiu no diagnóstico da realidade. Os propósitos desse plano prenunciavam a descentralização e a autonomia dos entes federados, podendo, assim, concretizar-se o Pacto Federativo.

Quanto às ações de formação de professores implementadas em Mossoró, em alguns momentos, permitiram aproximação com o poder central, abrindo canais entre gestores, que minimizavam o favorecimento político, característico das relações históricas dos dirigentes locais com o Ministério de Educação. Essa foi uma constatação importante, visto que o programa firmou-se como mecanismo de regulação do Estado, mobilizando relações intergovernamentais verticalizadas em detrimento das horizontais. Apresentava-se com fortes marcas de centralização e a coordenação por parte da União limitava o poder de decisão, inviabilizando a autonomia do município na implementação das ações.

É possível vislumbrar possibilidades de gestão democrática – participação, autonomia – ou mesmo do regime de colaboração, em algumas situações. O município de Mossoró-RN, apesar de contar com significativa capacidade financeira

e de haver aderido à política do PAR, continuou à mercê de condições fiscais e técnicas da União para implementar as ações. Assim, permaneceu o verdadeiro sentido da descentralização e da cooperação recíproca que deveriam prevalecer no regime de colaboração e nas relações intergovernamentais horizontais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

AGUIAR, Wanda Maria Junqueira de; OZELLA, Sergio. Apreensão dos sentidos: aprimorando a proposta dos núcleos de significação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 94, n. 236, p. 299-322, jan./abr. 2013.

ARAÚJO, Gilda. C. Constituição, Federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010.

BEISIEGEL, Celso de Rui. O Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, n.106, p. 217-231, mar. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n106/n106a10>. Acesso em: 20 set. 2014.

BORDIGNON, Genuíno; QUEIROZ, Arlindo; GOMES, Lêda (colabs.). O Planejamento Educacional no Brasil. In: **Fórum Nacional de Educação/Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2011. Anais... Brasília, 2011. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005, aprovada em 25 de junho de 2014**. Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 nov. 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.639 de 09 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2003.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Dispõe do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 2001.

COSTA, Jean M. Araújo; CUNHA, Maria Couto; ARAÚJO, Rosemeire M. B. de. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. **Jornal de Políticas Educacionais**, n.8, p. 14-23, jul./dez. 2010.

COSTA, Valeriano M. Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p.729-748, jul./set. 2010.

DOURADO, Luiz F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora da UFG; Autêntica, 2011.

DANTAS, Éder da Silva. O PNE 2011-2020: por um novo papel da União quanto ao planejamento da educação básica. In: SOUSA JUNIOR, Luiz de; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria da Salete Barbosa de (Orgs.). **Políticas de gestão e práticas educativas**: a qualidade do ensino. Brasília: Liber Livro, 2011.

FARENZENA, Nalú; MARCHAND, Patrícia Souza. Relações Intergovernamentais na Educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, v. 43, n.150, p. 788-811, set./dez. 2013.

GARCIA, Luciane Terra dos Santos; QUEIROZ, Maria aparecida de. Planejamento e relações de poder: antagonismos na política educacional. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 43, n. 29, p. 182-207, maio/ago. 2012.

GIRRASOL. **Entrevista realizada em 03 de março de 2015**. Mossoró, RN, 2015.

HORTA, Julieta S. Baia. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1982.

MARX, Karl. **A contribuição à crítica da economia política**. 4 .ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. (Clássicos WMF).

MATUS, Carlos. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. In: HADDAD, Paulo Roberto; EDLER, Paulo Soares (orgs.). **Seminário Estado e Planejamento**: os sonhos e a realidade. Brasília: IPEA; CENDEC, 1988. p. 101-135.

MÉNDEZ, J. L. Estudio Introductorio. In: WRIGHT, D. S. **Para entender las relaciones intergubernamentales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 21-49.

MOSSORÓ (RN). Prefeitura Municipal. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**: Plano de Ações Articuladas-PAR. Mossoró, RN, abr. 2007.

MOSSORÓ (RN). Prefeitura Municipal. **Plano Estratégico da Rede Municipal de Ensino**. Mossoró: PMM; SMC; GEED, 2009. 18 p.

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, Tailândia, 1990. Disponível em: <http://www.educacaoonline.pro.br/doc_declaracao_mundial_sobre_educacao_para_todos.asp?f_id_artigo=2)>. Acesso em: 27 nov. 2013.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, ed. esp., p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 24 out. 2012.

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. **Política e planejamento educacional**. 3.ed. rev. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

FRANCISCA EDILMA BRAGA SOARES AURELIANO é professora Doutora do Departamento de Educação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Coordenadora Local do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) do Campus de Patu-RN (CAP/UERN). Pesquisadora vinculada ao Projeto do Observatório da Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN): "Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais (2007-2012)". Membro do grupo de pesquisa Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação da UFRN. E-mail: edilmaaureliano@hotmail.com

MARIA APARECIDA DE QUEIROZ é professora Doutora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, atuante no Programa de Pós-Graduação em Educação. Pesquisadora em política educacional na área da educação do campo e na educação a distância. Pesquisadora do Projeto do Observatório da Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN): "Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais (2007-2012). Membro do grupo de pesquisa Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação da UFRN.

E-mail: cidinhaufrn@gmail.com

Recebido em fevereiro de 2016
Aprovado em abril de 2016

Planejamento educacional e gestão democrática: dimensões política e instrumental no PAR

Educational planning and democratic management: political and instrumental dimensions in the PAR

Planificación de la educación y gestión democrática: dimensiones política e instrumental en PAR

GILMAR BARBOSA BARBOSA GUEDES
MARIA GORETTI CABRAL BARBALHO

Resumo: O artigo reporta-se a uma investigação acerca da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR). Tem como objetivo analisar, em municípios do Rio Grande do Norte, as vertentes do planejamento educacional nesse processo, focalizando os indicadores relativos à área da gestão democrática. O estudo aponta que os municípios tendem a assumir a gestão com características dos modelos gerencial, democrático-participativo ou uma síntese dos dois, a depender dos interesses econômicos, das condições geopolíticas e da cultura organizacional do contexto.

Palavras-chave: Política educacional; planejamento educacional; gestão democrática; PAR; qualidade da educação.

Abstract: The article refers to the research about the implementation of the Articulated Actions Plan (PAR). It aims to analyze several aspects of the educational planning during this process of implementation in the municipalities of Rio Grande do Norte, focusing on indicators related to the area of the democratic management. The study points out that the cities tend to assume characteristics of managerial models, democratic participatory, democratic participative policy, or a synthesis of both, depending on the economic interests, on the geopolitical conditions, and on the organizational culture in that context.

Keywords: Educational politics; educational planning; democratic management; PAR; education quality.

Resumen: El artículo hace referencia a una investigación acerca de la aplicación del Plan de Acciones Articuladas - PAR. Tiene como objetivo analizar los aspectos de la planificación de la educación en este proceso en los municipios de Rio Grande do Norte, centrándose en los indicadores relacionados con el área de gestión democrática. El estudio sugiere que las ciudades tienden a hacerse cargo de la gestión con las características de los modelos gerencial, democrático participativo o una síntesis de ambos, dependiendo de los intereses económicos, de las condiciones geopolíticas y la cultura de la organización del contexto.

Palabras clave: Política educativa; planificación de la educación; gestión democrática; PAR; calidad de la educación.

PLANEJAMENTO EM EDUCAÇÃO: REFLETINDO SIGNIFICADOS

Planejar antecede, acompanha e sucede a organização da vida privada, institucional ou empresarial, cujas decisões são presididas por dada racionalidade na escolha de alternativas plausíveis. Implica conhecimento global e sistemático da realidade sobre a qual incidem as ações, visando a rupturas e/ou a continuidades. Requer, por isso, acompanhamento, controle e avaliação, caracterizando-se como processual e flexível.

No campo educacional, planejar implica orientar-se por concepções de sociedade, de pessoa, de educação, de cidadania para direcionar o conjunto das decisões políticas. Nesse sentido, prenuncia as possibilidades de se ter uma educação com qualidade social referenciada em todos os níveis etapas e modalidades de ensino. O planejamento direciona, por conseguinte, a agenda governamental nas instâncias constitutivas de poder, e, desse modo, nas etapas de formulação, de implementação e de avaliação, deve circunscrever-se ao âmbito nacional, estadual, municipal e escolar.

No domínio desse estudo, entendemos o significado de plano como um documento, com estatuto legal, que formaliza "[...] as decisões tomadas no processo de planejamento" (BORDIGNON, 2014, p. 33). Nesse sentido, por se tratar de processo que mantém intersecção entre meios e fins de recursos e de objetivos, visando à boa performance institucional ou de qualquer ação humana, pode apresentar-se sob distintos pontos de vista.

Consiste, assim, em um ato cujo fim é assegurar eficiência e eficácia de qualquer procedimento, demanda de previsão, coordenação, sistemática e tomada de decisão. No entendimento de Garcia e Queiroz (2009),

> O planejamento parte da análise concreta das relações interpessoais e interinstitucionais, do contexto sócio-histórico e organizacional, da problemática da realidade, para compreender e intervir nas práticas cotidianas à luz de um referencial teórico-metodológico (p. 92).

Sendo esse um processo multifacetado, impõe-se como estratégia de poder que contribui ou para manter o *status quo* de uma minoria ou para promover a transformação social. Assim, em sua dimensão política, alinha as decisões em meio a interesses conflitantes, possibilitando o controle social das ações estatais. Enquanto ferramenta técnica, contribui para organizar a agenda governamental, contemplando prioridades econômicas, políticas e sociais, em face aos problemas rumo ao desenvolvimento econômico.

Sob esse ângulo, considera Scaff (2007) que "[...] as agências de cooperação internacional desempenharam um importante papel na implantação do planejamento econômico e educacional brasileiro, em diversos momentos da história do País" e que "[...] o enfoque administrativo trazido pela Cepal considera o planejamento como instrumento de eficiência administrativa por meio da escolha dos melhores métodos para o alcance dos objetivos, racionalizando a ação do Estado" (p. 334). Essa assertiva nos leva a identificar um processo de intervenção das instituições multilaterais que formatam o planejamento no Brasil, no qual predomina o enfoque econômico enquanto mediação teórico-metodológica.

No pós-guerra os governos dos estados-nação, sob a chancela de organismos multilaterais - Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Organização Mundial do Comércio (OMC), Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PROMEDLAC) - advogam a necessidade de realização do planejamento das políticas sociais estatais. O planejamento tornou-se prioridade nos países que seguem a matriz capitalista, oligopolista e expansionista, sob influência norte-americana, como também, nos países que seguem o modelo de desenvolvimento planificado pelo Estado Soviético.

Os países subdesenvolvidos passam a implementar, a partir de meados dos anos 1940, políticas de planejamento visando ao desenvolvimento econômico e social, no intuito de superar a lógica excludente característica da divisão internacional do trabalho. Os países enquadrados nesse perfil buscavam, de todas as formas, diminuir os indicadores de pobreza e exclusão social. Nos anos 1950, por exemplo, o planejamento educacional era pautado pela diversidade no atendimento a distintos segmentos da sociedade. Para as elites, uma educação do tipo propedêutica, que preparava para o exercício de profissões consideradas nobres: medicina, direito, engenharia. Para a classe média, profissões intermediárias procedentes das ciências humanas e algumas das ciências sociais com relativo prestígio. Para os segmentos pobres da população, a oferta era de educação de base profissional, destinada aos jovens, potenciais trabalhadores na indústria, dentre outros campos de atividade.

No caso nacional, os governos, utilizando o planejamento centralizado e autocrático buscavam caminhos diversos, dependendo da concepção político-ideológica da presidência e dos partidos políticos que lhe davam sustentação. Alguns governos implementavam um modelo de planejamento e de desenvolvimento que reduzisse a dependência econômica do país do capital externo, enquanto outros se alinhavam ao modelo oligopolista expansionista do capital internacional.

Nesse sentido, o governo de Juscelino Kubischek de Oliveira (1956-1961), dando prosseguimento ao Plano Salte (Saúde, Alimentos, Transporte e Energia) de seu antecessor Eurico Gaspar Dutra (1948), teve como marca o Plano de Metas, abandonado por seu sucessor Jânio Quadros (1961). Esse plano contemplava a educação "[...] como demanda derivada do projeto de desenvolvimento nacional" (BORDIGNON, 2014, p. 43). Atendia aos imperativos da abertura do mercado brasileiro às multinacionais, principalmente, a indústria automobilística.

Em paralelo ao desejo de manutenção do *status quo*, no Brasil, uma contraideologia mobilizava setores da sociedade, de modo particular no Nordeste brasileiro, em torno de Movimentos de Cultura Popular (Recife). Ao lado desse contingente de iniciativas, difundiram-se, também, nas periferias das cidades e no campo, ações emanadas de setores da Igreja Católica para a educação, na forma de escolas radiofônicas, do Movimento de Educação de Base (MEB). No alvorecer dos anos de 1960, vislumbrava-se, assim, um novo projeto de educação de natureza "popular", e, portanto, de transformação social.

Uma das características da política de planejamento desenvolvimentista implantada pelos governos civis-militares (1964-1985) para atender à demanda por trabalhador especializado é a formação de mão de obra orientada pela teoria do capital humano[1], tornando a educação a base para o desenvolvimento econômico.

Com o golpe civil-militar, a ênfase no econômico predominou no planejamento do campo educacional, e, doravante, não foi abandonada. Tanto que os planos de educação apresentavam-se como *planos setoriais* emanados das diretrizes dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, com margem para acordos de empréstimos no mercado financeiro internacional, em especial o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (TORRES, 1996). Prevaleceu a abordagem tecnocrata, que fortalecia o ideário dos economistas em contraposição ao dos educadores (BORDIGNON, 2014). Os dois últimos governos civis-militares e o governo que veio com a Nova República incorporaram ao planejamento das políticas educacionais certas demandas por participação advindas dos movimentos de redemocratização do país nas décadas de 1970 e 1980.

As possibilidades de mudança no modelo de planejamento normativo-burocrático incorporado pelo paradigma neoliberal delineiam-se em meados dos anos de 1970, nas crises do petróleo e no Acordo de Bretton Woods. Esses acontecimentos acarretaram a flutuação e a elevação cambial do dólar e,

1 Conforme Frigotto (1999, p. 41, grifos no original): "O conceito de capital humano – ou, mais, extensivamente, de recursos humanos – busca traduzir o montante de investimento que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros. [...] A tese central da teoria do capital humano que vincula educação ao desenvolvimento econômico, à distribuição de renda, configurando-se como uma 'teoria de desenvolvimento' [...]".

consequentemente, levaram à falência fiscal dos estados-nação tomadores de empréstimos, sobretudo os da América Latina e do Caribe. O ajuste fiscal foi exigido como condição para o credenciamento à tomada de novos empréstimos pelos países.

As políticas educacionais nas décadas e 1980 e 1990 desenham-se a partir de duas vertentes de gestão pública: a democrática, originária dos movimentos sociais inseridos no processo de redemocratização do país e a de cunho gerencial, oriunda dos ideais neoliberais. Esses posicionamentos inauguram uma nova fase no cenário institucional, político e administrativo brasileiro. Do ponto de vista institucional, a Constituição Federal de 1988 aponta uma diretriz democrática, por meio do protagonismo decisório da sociedade civil e outra, pautada na perspectiva da performatividade capitalista, adotada pela reforma do Estado.

Por conseguinte, a estratégia de descentralização administrativa e financeira, emanada dos movimentos de redemocratização e defendida no ideário neoliberal numa perspectiva gerencial, tão presente nos propósitos da atual política de educação desde a década de 1990, inscreve-se no marco das funções do Estado e da supremacia do mercado como reguladores da vida em sociedade.

Ainda nesse decênio, a Lei nº 9.394/1996 que regulamenta as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), ao instituir em seu art. 87 § 1º a Década da Educação, reforça a obrigatoriedade de elaboração do Plano Nacional de Educação em consonância com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien na Tailândia (1990). Embora se considerem outras variáveis, o não cumprimento das metas definidas no Plano Nacional de Educação (PNE/2001-2011) foi um dos fatores que induziram à instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), sendo instituído, pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, no contexto do Plano Plurianual (PPA) 2007/2011, criado pela Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 (BRASIL, 2008a).

Assim, em educação, o planejamento tende a não ser mais conduzido por um governo datado, com ênfase no modelo burocrático, com característica patrimonialista e clientelista, com caráter transitório e, carecendo, desse modo, de continuidade nas ações. Mudara, portanto, o perfil da condução na política brasileira, requerendo novos atributos do planejamento, os quais se traduzem no exercício de um pensar reflexivo a propósito das diretrizes que determinam o fazer coletivo. Fica, portanto, caracterizado como um ato de "[...] cunho político-pedagógico, visto que patenteia intuitos e intencionalidades, mostrando o que se deseja e o que se quer alcançar. Tal compreensão condiciona a pensar o planejamento como instrumento de implantação e implementação da gestão democrática" (BARBALHO; FERREIRA, 2012, p. 149).

GESTÃO DEMOCRÁTICA E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Há na conjuntura social recente um aprofundamento do debate acerca do planejamento e da gestão democrática no campo educacional, entre outros fatores relacionado à luta pela qualidade da educação. A garantia do padrão de qualidade se constitui em um dos princípios fundamentais para a educação, conforme determina a Constituição Federal de 1988(Inciso VII do artigo 206) (BRASIL. 1988).

Ressaltamos que a garantia e a validação da qualidade em educação passam, antes de tudo, pela assimilação do que seja qualidade nessa arena. Inúmeras visões têm sido expostas, algumas se assemelhando, enquanto outras apresentam variantes quase que imperceptíveis. Há, ainda, há aquelas que são assaz divergentes, produzindo uma perspectiva polissêmica nas apreciações sobre a qualidade em educação, trazendo, pois, a compreensão de que essa dimensão envolve múltiplos significados. Apesar disso, e ainda que idealizada sob as mais diferentes perspectivas, qualidade no campo educacional abarca as estruturas, os métodos e os resultados nessa área e, desse ponto de vista, atualmente, é utilizada como parâmetro para referendar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância desse setor em todas as suas instâncias.

No cenário socioeconômico contemporâneo, buscando-se um ajustamento no conjunto de facetas imputadas, a qualidade dispõe de um balizamento a partir do qual se consideram cinco fatores relevantes para sua definição: "os educandos, o contexto socioeconômico nacional, os recursos materiais e humanos, o processo de ensino e aprendizagem e os resultados e benefícios da educação". Assim, "concentrando-se sobre estes aspectos, bem como a sua interação, é possível definir uma descrição para entender o que é a qualidade, para monitorar e melhorá-la" (PREAL, 2005, p. 2, tradução nossa).

A agenda educacional no contexto das reformas nesse setor tem dado destaque, nos últimos 25 anos, à qualidade, fortalecendo a discussão e, sobretudo, apresentando um discurso favorável a sua melhoria. Apesar disso,

> A busca pela melhoria da qualidade em educação tem sido um processo tenso causado pelo que se espera melhorar e os recursos orçamentários disponíveis para tanto. Isso tem concorrido para o fortalecimento da ótica daqueles que defendem a compreensão de qualidade sustentada nas ideias de eficiência e de produtividade, de base empresarial, implicando, também, na adoção de uma perspectiva gerencial e, assim sendo, situa-se diferentemente da premissa de educação democrática em que sobressai o conceito de qualidade como crítico, político, sociológico (BARBALHO; FERREIRA, 2012, p. 144).

Parafraseando Vasconcelos (s/d) pergunta-se: a quem interessa uma educação de qualidade? Essa é uma questão recorrente e que torna a busca pela qualidade um dos grandes desafios na área educacional. Nessa perspectiva, periodicamente verifica-se a proeminência ou não do debate sobre a qualidade da educação brasileira, ou seja, cada conjuntura política, econômica e social que se apresenta orienta a discussão da temática segundo os interesses dominantes.

As políticas recentes gestadas para esse campo trazem a marca de um tempo e espaço globalizados, configurados, nomeadamente, a partir de uma coerência mercadológica que concebe a qualidade vinculada a "uma noção produtivista de resultados e firmada nos parâmetros da razão instrumental e calculista que constituem a base do sistema sociometabólico do capital" (SOUZA, 2010, p. 66).

Caso sejam observados sob a ótica desse contexto, os objetivos e as finalidades traçadas pretendendo-se uma educação de qualidade não são alcançados via processos efetivamente democráticos, visto que a qualidade é idealizada com a função de cumprir ações metodológicas sustentadas por instrumentos próprios para o alcance de determinados fins.

Na conjuntura atual, a busca pela qualidade educacional tem sido pautada em políticas pensadas e implementadas com embasamento no ideário neoliberal e, de acordo com Hipólito (2011), têm sido marcadas por dois distintos e intrínsecos períodos:

> Um, mais definido pela criação e implementação dos exames, testes, classificações (*rankings*), políticas de avaliação em larga escala, definição de padrões curriculares nacionais/regionais e formas de certificação. Outro, melhor identificado mais recentemente, caracteriza-se por introduzir, de forma mais agressiva, as parcerias público-privadas, as relações de quase-mercado, com profundas mudanças na gestão e na organização escolar, a partir de modelos tipicamente gerencialistas [...]. De fato, é um único processo com momentos distintos, mas constitutivos das mesmas políticas (p. 62).

No âmbito deste artigo, entende-se a organização e a gestão da educação numa perspectiva democrática, o que implica considerá-la como promotora de autonomia institucional, visto que se constitui em processo de descentralização de poder, assim como de participação.

Um dos princípios fundamentais da educação, estabelecido no Art. 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, é a *gestão democrática do ensino público*. A institucionalização da LDB nº 9.394/1996 estendeu o princípio constitucional, definindo que a gestão democrática atendesse às especificidades locais, afiançando a participação dos profissionais da educação na produção do projeto pedagógico da escola, assim como da comunidade escolar, em conselhos escolares ou órgãos

similares. Promove-se, desse modo, a descentralização dos sistemas de ensino por meio da incorporação de mecanismos de autonomia pedagógica, administrativa e financeira das unidades escolares (BRASIL, 1996). O Plano Nacional de Educação, consagrado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, instituiu, em suas diretrizes, a "gestão democrática e participativa" a ser materializada pelas políticas públicas educacionais, sobretudo quanto à organização e consolidação dos mecanismos da gestão educacional. Assim,

> No contexto da redemocratização do Estado brasileiro, foi possível a inserção de diversos instrumentos normativos na perspectiva da configuração de um modelo de gestão democrática. Em grande parte, essas diretrizes satisfazem às demandas históricas das lutas em defesa da educação pública, nas quais a gestão democrática vem ocupando lugar de destaque (GARCIA; BATISTA, BARBOSA JÚNIOR, 2009, p. 122).

É nessa conjuntura de reformas educacionais que abarca as duas primeiras décadas dos anos 2000, permeada de contradições ideológicas, econômicas e políticas, inspiradas por diferentes matizes de planejamento educacional e num momento em que a temática da qualidade da educação norteia as políticas públicas nessa área, que são criados os planos e programas que buscam corporificar políticas para a gestão que assumam características dos modelos gerencial ou democrático-participativo e/ou uma terceira categoria híbrida resultante da comunhão desses dois modelos.

É sob o amparo dessas concepções de planejamento educacional que é criado o PDE, plano que, dentre suas diretivas, buscou promover a adesão de todos os estados e municípios brasileiros ao Compromisso Todos pela Educação. O Compromisso prevê dentre suas ações a implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR), do qual discutiremos os elementos teóricos sistematizados por meio da pesquisa em rede *Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR) um estudo nos municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2011.*

O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO PAR: A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM FOCO

No início do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), é instituída uma política de planejamento educacional erigida a partir de uma matriz caracterizada por uma conjunção de programas de diferentes nuances, a exemplo do PDE, que, por sua vez se constitui parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), política assinalada como de caráter desenvolvimentista.

Nesse contexto, no âmbito do PDE, insere-se o PAR, concebido como uma política de planejamento estratégico em que os estados e os municípios fazem a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação por meio da assinatura de um termo de acordo. Na implantação do Plano, a administração local é assessorada por uma equipe de especialistas, sob a orientação do MEC, buscando, por meio de um diagnóstico, avaliar a situação educacional do ente federado (estado ou município). O diagnóstico leva em consideração as dimensões *gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação e, infraestrutura física e recursos pedagógicos*, de forma a detectar os aspectos que dizem respeito à qualidade da educação oferecida pelo ente federado.

Como experiência da *práxis* planejamento educacional nos aspectos relativos ao PAR, discutem-se dados sistematizados pela pesquisa em rede, vinculada ao Programa Observatório da Educação/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (OBEDUC/CAPES); trata-se de dados relativos ao PAR implementados nos municípios de Acari, Natal, Mossoró, Riachuelo e São José de Campestre, localizados no Estado do Rio Grande do Norte[2].

A referida pesquisa objetiva analisar o impacto da implementação do PAR, a partir da observação dos aspectos quantitativos e qualitativos observados nos municípios delineados para amostra nos Estados de Pará, Minas Gerais e Rio Grande do Norte, fazendo uma mediação com as discussões teóricas e os dados coletados na pesquisa macro citada.

De acordo com o Guia Prático de Ações do PAR (2007), a dimensão da Gestão Educacional está dividida em cinco áreas[3]. Focaremos as análises na área 1 – *Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino*. Ressalta-se que os Municípios que aderiram ao PAR realizaram, com assessoramento do MEC, um diagnóstico com o intuito de aferir as práticas de gestão democrática em desenvolvimento nas redes municipais. Os resultados obtidos por meio do diagnóstico atribuíram aos indicadores escores que variaram de 1 a 4; contudo, apenas as pontuações 1 e 2 representavam situações insatisfatórias ou inexistentes,

---

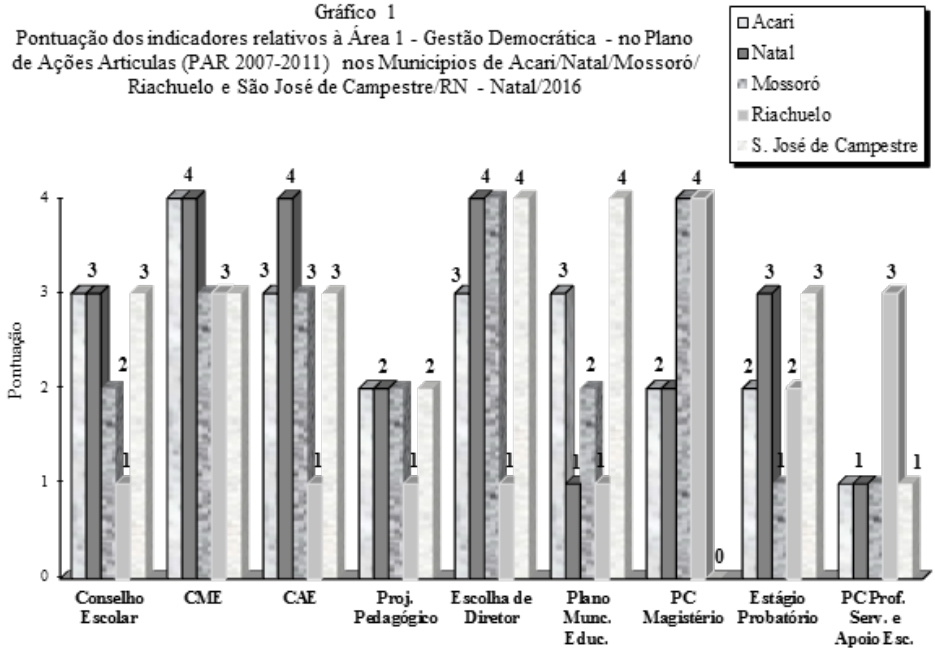
2 A pesquisa definiu como amostra a capital de cada estado da pesquisa, no caso do Rio Grande do Norte a cidade do Natal, dois municípios de alto IDEB (Acari e Mossoró) e dois municípios de baixo IDEB (Riachuelo e São José de Campestre).

3 Área 1 – Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino; área 2 – Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a qualidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada; área 3 Comunicação com a sociedade; área 4 – Suficiência e estabilidade da equipe escolar e área 5 – Gestão de finanças (BRASIL, 2007c).

que poderiam gerar ações a serem implementadas com recursos do PAR. Ainda se conferia a pontuação 0, caso o ente federado considerasse que aquele indicador não se aplicava às condições do município.

A seguir, analisam-se os nove indicadores, apresentados o gráfico 1, relativos à gestão democrática: 1) Conselho Escolar (CE); 2) Conselho Municipal de Educação (CME); 3) Conselho de Alimentação Escolar (CAE); 4) Projeto Pedagógico (PP); 5) escolha da direção das escolas; 6) Plano Municipal de Educação (PME); 7) Plano de Carreira para o Magistério; 8) estágio probatório de professores e demais profissionais da educação; e, 9) Plano de Carreira para os profissionais de serviços e apoio escolar.

Gráfico 1
Pontuação dos indicadores relativos à Área 1 - Gestão Democrática - no Plano de Ações Articulas (PAR 2007-2011) nos Municipios de Acari/Natal/Mossoró/ Riachuelo e São José de Campestre/RN - Natal/2016



Fonte: Dados do Projeto *Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados*

O primeiro indicador analisado diz respeito ao conselho escolar ao qual foi atribuída pontuação 3 nos municípios de Acari, Natal e São José de Campestre e valores 2 e 1 a Mossoró e Riachuelo, respectivamente. Observa-se que nenhum dos municípios, independente da condição geográfica, da importância socioeconômica e política ou mesmo do índice do IDEB conseguiu atingir o patamar de avaliação 4. Mesmo aos municípios que tiveram pontuação 3 nesse indicador, era citada uma justificativa recorrente para não se atribuir a pontuação 4, como a frequência reduzida e irregular de reuniões desse colegiado nas escolas das redes municipais.

O município de Mossoró avaliou a atuação dos conselhos escolares com a pontuação 2, nota essa atribuída considerando-se a justificativa de que o município não focava seu planejamento educacional numa diretriz alinhada com os princípios da gestão democrática, mas apresentava uma conformação de gestão em consonância com o modelo gerencial. Isso, porque o município havia assinado acordos com instituições pertencentes ao terceiro setor, que adotam esse modelo de gestão. Conforme Albuquerque (2010, p. 53) o município de Mossoró/RN, em 1998, "[...] assinou o primeiro pacto de cooperação com o Instituto Ayrton Senna [...]". A gestão pactuou para implantação nas unidades escolares e secretaria os programas: *Escola Campeã e Gestão Nota 10*, desenvolvidos entre 2005 e 2009.

No período de implantação do PAR em Mossoró, os conselhos escolares não encontraram base, política e administrativa para desenvolver-se, pelo fato de a gestão municipal focar-se numa diretriz fundada nos princípios da eficiência e da eficácia dos resultados educacionais, respaldada pela lógica da performatividade, defendida pela Fundação Airton Senna. Portanto, eram restritas as condições para implantação de uma diretriz de gestão democrática, que Libâneo (2013) concebe como aquela que

> [...] Baseia-se na relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe. [...] **Advoga formas de gestão participativa**, mas não exclui a necessidade de coordenação, de diferenciação de competências profissionais entre os membros da equipe, de gestão eficaz e de avaliação sistemática da execução das decisões tomadas (p. 104, grifo nosso).

Em contraposição à concepção democrático-participativa referida, o município de Mossoró se reestrutura administrativamente criando a Gerência Executiva da Educação e Desporto, abandonando, assim, o formato de Secretaria Municipal de Educação, comum aos demais municípios do Rio Grade do Norte. Adota-se a diretriz de se ampliarem as parcerias público-privadas, encaminhamento seguido por uma parcela representativa das gestões municipais que se filiam à nova gestão pública orientada pelo modelo gerencial. Os intelectuais e gestores defensores dessa concepção de gestão afirmam que o município receberá assessoria técnica no intuito de se buscar a superação do analfabetismo e do fracasso escolar, sem, contudo, onerar os recursos públicos.

De acordo com esse modelo gerencial de gestão, a autonomia é individualizada e a participação implica responsabilização dos sujeitos pelos resultados do trabalho. Firmam-se os contratos de gestão para que as instituições produzam de forma eficaz e eficiente. O que se busca na verdade é a adequação às disposições mercadológicas, implementando-se as estratégias de acumulação do capital às políticas educacionais, o que incide sobre mostrar bons resultados

mediante o fortalecimento dos laços entre escolarização, trabalho, produtividade, serviços e mercado para melhorar a economia nacional (AZEVEDO, 2003).

Dentre os municípios avaliados, Riachuelo foi o único que atribuiu uma nota 1 ao indicador do conselho escolar, condição que denota uma situação precária referente à atuação desses colegiados, sendo necessária, inclusive, a criação dos conselhos escolares no município. Para equacionar essa situação negativa, a gestão municipal propôs a implantação de quatro subações e estratégias.

Os dados do gráfico 1, no tocante aos indicadores: 2) Conselho Municipal de Educação (CME) e 3) Conselho de Alimentação Escolar (CAE) apresentam dados satisfatórios, que variam entre o patamar de 3 e 4, o que ocorre em função de uma demanda legal e institucional do Estado e da sociedade civil brasileira para que esses conselhos assumam uma condição fiscalizadora da gestão pública. Os Conselhos de diferentes matizes consolidam-se "sob a influência da Constituição Federal de 1988 e dos princípios instituídos que buscavam aperfeiçoar o controle social e a participação da sociedade civil [...]" (GUEDES, FRANÇA E FERREIRA, p. 314), como também, pela necessidade de "[...] acompanhamento social, no qual a administração gerencial apregoa como princípio basilar a premissa do atendimento da *accountability*, isto é, da prestação de contas feita por gestores/servidores públicos aos alunos tidos como os '*usuários dos serviços educacionais*' [...]" (*Idem*, p. 314-315, grifos dos autores).

Os dados relativos aos planos municipais apresentam indicadores positivos em apenas dois pequenos municípios potiguares - Acari e São José de Campestre. Isto demonstra um arrefecimento do planejamento educacional na maioria dos municípios brasileiros no período que compreende o processo de criação e implementação do PDE/PAR e o consequente aleijamento da execução do PNE (2001/2011); nesse momento, a administração das redes escolares públicas ficou focada na implantação dos diversos programas de Governo vinculados ao PDE, em detrimento da criação e implementação de planos de Estado.

Conforme identificamos no gráfico 1, referente ao Projeto Pedagógico, os cinco municípios apresentam indicadores negativos. Um exemplo patente dessa condição insatisfatória pode ser diagnosticado no município de Natal, a capital do estado, que apresenta as condições econômicas e administrativas mais favoráveis, se a compararmos aos demais municípios estudados; mesmo assim, 30% das escolas da rede municipal ainda não possuíam o PP quando da elaboração do PAR.

Outro aspecto negativo identificado em Natal e Riachuelo foi que as práticas de planejamento estratégico apontadas para criação, implementação e aperfeiçoamento do PP apresentavam uma sobreposição de ideias nos campos conceitual, pedagógico e administrativo entre as ações propostas para o PP e

o PDE Escola, diagnosticando uma visão sobreposta e confusa dos gestores entre os programas de diretriz gerencial, semelhantes ao PDE Escola, e outros fundados numa perspectiva democrático-participativa da gestão, a exemplo do projeto político-pedagógico da escola. Nessa condição, o PP tende a ficar em segundo plano, observando a lógica gerencial característica do PDE Escola de administrar a instituição pública. Essa compreensão é endossada por Santos (2011), que afirma: "Por serem lógicas distintas, de fato, o PPP é subvalorizado frente ao PDE, apesar dos discursos contrários de seus gerentes e mentores" (p. 153).

No que se refere ao indicador relativo aos *critérios para a eleição de dirigentes escolares*, observa-se que a maioria dos municípios apresentou indicadores favoráveis, conforme constatado no município de Natal, que realiza eleições diretas para os diretores das escolas municipais desde o ano de 1986. Uma exceção é Riachuelo, que apresenta o indicador com escore 1; a explicação é que nesse município os diretores escolares são nomeados pelo gestor municipal, situação característica da maioria dos pequenos municípios potiguares (o município tinha uma população em torno de 7 mil habitantes em 2010), que na maioria das vezes, estão à mercê das características geopolíticas locais, numa conjuntura em que as práticas de democratização da gestão encontram entraves diversos como: política partidária clientelista, desmobilização da sociedade civil organizada e dos órgãos representativos dos trabalhadores em educação.

Marques (2011), ao analisar as redes municipais em que a assunção ao cargo de diretor ocorre por nomeação do gestor, afirma: [...] As secretarias apontam a existência de metas e ações no sentido da democratização que, em sua maioria, visam à qualificação da educação municipal, tais como formação, universalização, oferta de alimentação, entre outras (p. 7).

Nesse sentido, a discussão sobre a participação direta dos profissionais da educação na escolha dos seus dirigentes é desviada para reflexões de ordem diversas da gestão educacional, notadamente, aquelas direcionadas ao âmbito da administração macro das redes.

Em relação aos Planos de Carreira para o Magistério, identificamos que apenas dois municípios apresentam indicadores positivos quanto a sua existência, conforme preveem os princípios estatuídos pela CF/1988, no Art. 206, inciso V, fundamentos novamente respaldados em 2008, por meio do art. 6º da Lei nº 11.738/08, que prevê a elaboração e adequação dos planos de carreira tendo em vista o "cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica" (BRASIL, 2008b).

Concluindo a análise dos indicadores contidos no gráfico 1, observamos que os planos de carreira dos profissionais de serviços e apoio escolar praticamente

inexistiam à época da implantação do PAR (2007-2011); e, em condição correlata, estava o cumprimento e a clareza das normas relativas ao estágio probatório dos profissionais da educação. Quando discutimos os indicadores relativos à valorização dos profissionais da educação, a exemplo dos planos de carreira e de valorização salarial, temos de entendê-los "como um bem social em disputa, no interior de uma espiral de luta sem perspectiva de término, articulada na tessitura social envolvendo aspectos múltiplos e profundamente imbricados" (ALVES, 2011, p. 149). Por isso, esses bens sociais em disputa precisam ser concretizados e atualizados continuamente; deve ser uma busca contínua e incessante dos educadores que lutam por uma educação pública, gratuita e de qualidade social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento estatal brasileiro. adotando diretriz dos estados nacionais e dos organismos multilaterais, a partir da segunda metade do século XX, tem sua gênese na busca pelo desenvolvimento econômico e social do país. É nessa diretiva que, a partir dos anos 1950, o foco do planejamento educacional assume uma dimensão de preparação da força de trabalho para ingressar no mundo do trabalho capitalista de matiz industrial taylorista/fordista. E, mais recentemente, notadamente a partir da Constituição Federal de 1988, o eixo passa a ser o oferecimento de uma educação de qualidade que prepare para o mundo do trabalho e a cidadania burguesa, centrada, dessa forma, no domínio de competências técnicas para inserção no setor produtivo capitalista e de habilidades sociais e políticas para viver em comunidade.

À luz dessa compreensão, cabe ao governo nacional criar as condições institucionais e concretas, planos e programas, que materializem essa modulação de diretrizes. Especialmente no campo das políticas educacionais, esse planejamento assume um tom de qualificação de capital humano e de preparação, na dimensão social e política, para ingresso dependente na sociedade, buscando-se com isso modular o ritmo de desenvolvimento capitalista.

Essa lógica de desenvolvimento nacional e, por sua vez, de planejamento educacional, imputa a programas, a exemplo do PDE/PAR, a necessidade de prover os diversos entes federados com assistência suplementar de recursos e assessoria administrativa que subsidie o planejamento dos sistemas de ensino.

Ao analisar uma experiência pragmática de gestão, centrando-se na área da gestão democrática, notadamente, na dimensão dos conselhos representativos, ainda que os indicadores sejam positivos na maioria dos municípios, contraditoriamente, no diagnóstico do PAR, os gestores indicam haver uma participação circunstancial e superficial dos representantes desses colegiados. Essa condição, com baixos

índices de participação acentua-se na administração municipal que adotou a matriz de programas gerenciais desenvolvidos por entidades sociais do terceiro setor, que, na maioria das vezes, buscam apenas a performatividade nos resultados de aprendizagem, sem preocupação em consubstanciar a democratização da gestão por meio da participação dos atores nas decisões políticas, administrativas e financeiras das secretarias e das escolas.

Na dimensão dos projetos pedagógicos, a condição de precariedade é recorrente em todas as redes municipais estudadas, com uma sensível diferença quanto à existência dos planos municipais de educação. Essa condição deixa patente que o planejamento político-pedagógico endógeno das escolas municipais e o exógeno, relativo ao planejamento estratégico das redes padeciam, naquela oportunidade, com os efeitos negativos do descumprimento do PNE-2001/2011 e com a prioridade atribuída pelos gestores aos aspectos gerenciais envolvidos na administração e no financiamento descentralizado, normalmente, em detrimento da dimensão político-pedagógica das redes e das escolas. Um exemplo dessa prioridade é o equívoco de entendimento dos gestores quanto à função gerencial – administrativo-financeira e pedagógica – do PDE Escola e a democrático-participativa do projeto político-pedagógico da escola.

Consideramos que o período de elaboração e vigência do PDE/PAR (2007/2011) é um momento histórico em que o capitalismo enfrenta uma de suas crises cíclicas de acumulação, denominada subprime, como a crise 2008, que tem acarretado uma gradativa redução no fluxo de liquidez monetária dos estados nacionais que têm sido obrigados a ajustar os gastos às políticas sociais, inclusive, as educacionais.

A superação dessa crise, para os economistas neosociais[4] e conservadores, virá pela utilização de concepções e práticas – privatização, terceirização, desregulamentação e austeridade fiscal – de gestão gerencial descendentes da reforma do Estado dos anos 1990. Ao adotar essa compreensão neo-conservadora de política econômica, os governos passam a instrumentalizá-la via criação e execução de diversos planos e programas governamentais, a exemplo do PDE/PAR, que, mesmo apresentando mecanismos institucionais de gestão democrática

4 Para Silva (2009, p. 26) o Estado Neo-Social surgiu na contemporaneidade como um novo paradigma de estado, que seria resultado da síntese de determinadas características do Estado de Bem-Estar Social e do Estado de diretriz neoliberal; para tanto, assevera que: "O modelo de Estado neo-social está para o Estado social assim como Estado neoliberal está para o Estado Liberal. Apesar das <<parecenças familiares>> entre os dois últimos (defesa de um Estado mínimo ou limitado, prioridade no equilíbrio das contas públicas e à estabilidade macroeconómica, preocupação centrada nos direitos civis e políticos, em detrimento dos direitos sociais), a verdade é que estamos perante dois modelos histórica e estruturalmente distintos. [...] O Estado neo-social distingue-se do Estado regulador pela relativa valorização dos imperativos de ordem social e política face aos imperativos de estabilidade macroeconómica. De resto, não é por acaso que a questão da legitimação social do regime democrático hoje se recoloca com premência".

(Conselho Escolar e Projeto Pedagógico), ainda assim são programas que buscam, primeiramente a performatividade da administração pública. Práxis da performatividade, que fundada no modelo gerencial, tem levado ao esmaecimento do processo de democratização da gestão escolar pública e a uma lenta, velada e gradual privatização/terceirização da educação pública e gratuita de qualidade social.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Eugênia Morais de. **A implantação do programa gestão nota 10 no sistema municipal de educação em Mossoró/RN**. 2010, 181 f. Dissertação (Mestrado. em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2010.

ALVES, Maria do Socorro Valois. Financiamento da educação: uma visão geral sobre seus mecanismos e possibilidades de valorizar o magistério público. In: GOMES, Alfredo Macedo (org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. Campinas: Mercado das Letras, 2011, p. 119-152 (Série Estudos em Políticas Públicas e Educação).

AZEVEDO, Sérgio. *Políticas públicas*: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: Santos Júnior, Orlando Alves dos et al. (Org.). **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Fase, 2003. p. 38-44.

BARBALHO, Maria Goretti C.; FERREIRA, Maria Aparecida dos S. *Planejamento e avaliação*: concepção do gestor da escola pública do RN. In: CASTRO, Alda M. D. Araújo; BARBALHO, Maria Goretti C. (Org.) **Formação de gestores a distância**: uma contribuição para a gestão democrática da escola. Natal, RN: EDUFRN, 2012. p. 143-168.

BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da Educação Brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donaldo Bello; MARTINS, Angela Maria (Org.). **Planos de Educação no Brasil**: Planejamento, Políticas, Práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014. p. 29-53.

BRASIL. **Decreto n. 11.653, de 7 de abril de 2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Brasília/DF, 2008a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**.Instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. 2008b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____.**Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Plano de Ações Articuladas - PAR 2007-2011**: guia prático de ações. Brasília,DF, nov. 2007c. Disponível em:<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me004761.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394/96 de 20.12.1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília/DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 15 de dez. 2015.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília/DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 jan. 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A Produtividade da Escola Improdutiva**: Um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. 5. ed. São Paulo: Cortez. 1999.

GARCIA, Luciane Terra dos Santos; QUEIROZ, Maria Aparecida de. **Embates pedagógicos e organizacionais nas políticas de educação**. Natal: EDUFRN, 2009.

GARCIA, Luciane erra dos Santos, BATISTA, Maria do Socorro da Silva; BARBOSA JÚNIOR, Walter Pinheiro. A construção da qualidade da educação brasileira fundamentada na avaliação e na gestão democrática. In: FRANÇA, Magna (Org.). **Sistema Nacional de Educação e o PNE (2011-2020)**: diálogos e perspectivas. Brasília, DF: Líber Livro, 2009. p. 107-127.

GUEDES; Gilmar Barbosa; FRANÇA, Magna; FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. *Financiamento da Educação Básica e o Regime de Colaboração*: FUNDEF, FUNDEB e o Conselho de Controle Social: a matrícula e recursos do RN (1996-2010). In: FRANÇA, Magna; MOMO, Mariangela. **Processo Democrático Participativo**: a construção do PNE. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2014 (Série Educação Geral, Educação Superior e Formação Continuada do Educador). p. 289-324.

HIPÓLITO, Álvaro Moreira. Reorganização Gerencialista da Escola e Trabalho Docente. **Educação: Teoria e Prática**. v. 21, n. 38, p. 59-78, out./dez.2011.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola**: teoria e prática. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Heccus Editora, 2013.

MARQUES, Luciana Rosa. A Eleição de Diretores como Componente das Políticas de Descentralização/Democratização da Educação na Região Metropolitana do **Recife. 25º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação** (ANPAE). São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhos Completos/comunicacoesRelatos/0299.pdf.>.. Acesso em: 26 ago. 2011.

PREAL. **Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe**. Formas & reformas de la educacion. Série Políticas. 2005.

SANTOS, Evson Malaquias de Moraes. *As antinomias do planejamento do PDE nas escolas públicas*: neoliberalismo numa terra patrimonialista. In: GOMES, Alfredo Macedo (Org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. Campinas,SP: Mercado das Letras, 2011, p. 153-184 (Série Estudos em Políticas Públicas e Educação).

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Cooperação internacional para o planejamento da educação brasileira: aspectos teóricos e históricos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília,DF, v. 88, n. 219, p. 331-344, maio/ago., 2007.

SILVA, Filipe Carreira da. Metamorfose do Estado: Portugal e a emergência do estado neo-social. In: CARMO, Renato Miguel; RODRIGUES, João (Org.). **Onde Pára o Estado?** Políticas públicas em tempos de crise. Lisboa, Portugal: Edições Nelson de Matos, 2009. p. 19-51.

SOUZA, Luciene Maria de. *Estado e políticas educacionais*: reflexões sobre as teses neoliberais. In: FRANÇA, Robson Luiz de (Org.). **Educação e trabalho**: políticas públicas e a formação para o trabalho. Campinas, SP: Editora Alínea, 2010. p. 57-71.

TORRES. Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. De; WARDE, J. M.; HADDAD, S. (Org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez;Ação Educativa/PUC-SP, 1996. p. 125-194.

VASCONCELLOS, Celso dos S. **O Desafio da Qualidade da Educação**. Texto Preparatório para a CONAE – s/d. Disponível em http://www.celsovasconcellos.com.br/Download/CSV-Desafio_da_Qualidade.pdf. Acesso em 26 jun. 2014.

GILMAR BARBOSA BARBOSA GUEDES possui graduação em Pedagogia (1999), Mestrado (2002) e Doutorado (2007) em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política e Gestão da Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: Gestão/administração Educacional, Organização Estudantil na Educação Básica e Financiamento Educacional. Professor Adjunto III do Departamento de Fundamentos e Políticas da Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor vinculado ao Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da UFRN. Membro da Comissão Assessora da Área de Pedagogia do INEP-ENADE-2014. E-mail: gbguedes@uol.com.br

MARIA GORETTI CABRAL BARBALHO Possui graduação em Pedagogia, Mestrado (2006) e Doutorado (2011) em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atualmente é professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: política educacional, gestão escolar, gestão democrática, descentralização e educação superior, acesso, internacionalização. E-mail: goretti_cabral@yahoo.com.br

Recebido em fevereiro de 2016
Aprovado em abril de 2016

O financiamento da educação a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios paraenses: regime de colaboração?

Education funding on municipalities of Pará through the Articulated Actions Plan (PAR): collaboration regime?

La financiación de la educación desde el Plan de Acciónes Articuladas (PAR) em las ciudades de pará: ¿régimen de colaboración?

DALVA VALENTE GUIMARÃES GUTIERRES
ROSANA MARIA GEMAQUE ROLIM

Resumo: O artigo trata do financiamento da educação no contexto do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos municípios de Altamira, Barcarena, Belém, Cametá e Castanhal, de 2010 a 2014, na perspectiva de dimensionar a responsabilidade dos entes federativos na efetivação do regime de colaboração. Como procedimento metodológico, utilizou-se a pesquisa documental e os dados financeiros do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e do Portal do FNDE. As conclusões indicam que os recursos oriundos do PAR representam em média 2,5% das despesas com a função educação. Nesse aspecto, o regime de colaboração propagado se coaduna com a lógica que considera demandarem apenas planejamento e gestão os problemas relativos à qualidade da educação, mantendo-se as assimetrias na capacidade de provimento das políticas educacionais.

Palavras-chave: Financiamento da educação; Plano de Ações Articuladas; regime de colaboração; relações federativas.

Abstract: The paper deals with education funding through the PAR – Articulated Actions Plan in the municipalities of Altamira, Barcarena, Belém, Cametá and Castanhal, from 2010 to 2014, intending to measure the responsibilities of federal entities on the implementation of the collaboration regime. File research and financial data from SIOPE – Information System on Public Budget on Education and the FNDE website were used as methodological procedure. It was concluded that resources from PAR represent an average of 2,5% of the expenses on education. In this aspect, the spread collaboration regime matches with the thinking that quality education issues demand only planning and management, maintaining asymmetries on the supplying power of the educational policies.

Keywords: Education funding; Articulated Actions Plan; collaboration regime; federative relations.

Resumen: El artículo trata del financiamiento de la educación en el contexto del Plan de Acciones Articuladas - PAR en las ciudades de Altamira, Barcarena, Belém, Cametá y Castanhal, de 2010 a 2014, con la perpectiva de dimensionar

la responsabilidad de las entidades federales en la efetivación del régimen de colaboración. Como procedimiento metodológico, se utilizó la investigación documental y los datos financieros del Sistema de Información sobre los presupuestos públicos en la Educación - SIOPE y del Portal de FNDE. Las conclusiones indican que los recursos oriundos del PAR representan un promedio de 2,5% del gasto en función de la educación. En este sentido, el regimen de colaboración propagado es coherente con la lógica que considera que los problemas relacionados con la calidad de la educación sólo requieren una planificación y gestión, manteniendo las asimetrías en la capacidad de provimiento de las políticas educativas.

Palabras clave: Financiamiento de la educación; Plan de Acciones Articuladas; régimen de colaboración; relaciones federativas.

INTRODUÇÃO

Historicamente, as relações intergovernamentais, em matéria de educação têm sido objeto de estudos interessantes, nos quais são questionadas as formas de descentralização ou de repasse de responsabilidades aos municípios no provimento da educação. Um dos paradoxos mais instigantes da temática reside no fato de o ente federado detentor da maior parcela do fundo público ser o que menos gasta com educação e o menos capacitado financeiramente ser o que vem assumido crescentemente as maiores responsabilidades na garantia desse direito à população. Diante disso, questiona-se, num cenário marcado por acentuadas desigualdades orçamentárias, como assegurar o acesso de crianças e jovens ainda fora dos sistemas de ensino a um ensino de qualidade e profissionais da educação valorizados sem os recursos suficientes? As perspectivas apontam para ações de colaboração de forma articulada. Mas, quais as bases e formas sobre as quais se assentam as relações intergovernamentais entre os entes federados para garantir que esses princípios constitucionais sejam efetivados?

O texto faz uma discussão sobre essas relações a partir do Plano de Ações Articuladas, focalizando as experiências vivenciadas em cinco municípios do estado do Pará: Altamira, Barcarena, Belém, Castanhal e Cametá, de 2010 a 2014, na perspectiva de dimensionar a responsabilidade da União, do estado e dos municípios na efetivação do regime de colaboração, no tocante à qualidade da educação.

Para isso, são abordadas questões referentes à política de financiamento da educação a partir da segunda metade dos anos 1990, enfatizando-se as relações intergovernamentais entre a União e os municípios com a implementação da política de fundos (FUNDEF e FUNDEB). A seguir, as relações intergovernamentais são analisadas à luz do Plano de Ações Articuladas (PAR) e, por fim, aprofundam-se as discussões a partir das experiências vivenciadas pelos municípios.

A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL, AS RELAÇÕES FEDERATIVAS E O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)

A política de financiamento da educação no Brasil no contexto das relações federativas

A relação que a União vem estabelecendo com os municípios sustenta-se no preceito constitucional que os elevou ao status de ente federativo com o mesmo grau de autonomia que a União, os estados e o Distrito Federal. Autonomia que se expressa no poder de: tributar, para que possa prestar serviços aos cidadãos; governar, o que é assegurado por meio de eleição para escolha de prefeito; normatizar, por meio da Câmara de vereadores; organizar-se, por meio da Lei Orgânica Municipal. Desse modo, o município constitui-se como ente dotado de poder estatal e de autonomia política, administrativa e financeira (Constituição Federal de 1988, art. 18 e 30).

Parte-se do entendimento de que o federalismo consiste em "uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos" (ABRUCIO, 2010, p.39). Nesse sistema, os entes federados gozam de autonomia e compartilham legitimidade no processo decisório sobre as políticas públicas. Por essa razão, é possível a mais de um agente governamental atuar numa mesma direção no atendimento aos cidadãos, sendo, em alguns casos, pertinente "ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões condicionadas à interdependência entre eles" (*Idem*, p. 39).

O financiamento da educação é um caso emblemático, pois os entes federados atuam na mesma direção, embora com responsabilidades e capacidades de financiamento diferenciadas (Inciso IX do art. 24 da Constituição Federal de 1988). Quanto a isso, Oliveira (2010) pertinentemente alerta para o fato de que, na estrutura do federalismo nos moldes brasileiros, há "uma diferenciação acentuada na distribuição das receitas fiscais, no padrão das políticas públicas e, no caso da educação, grande diversidade na forma e nos meios de provimento desse direito" (p. 9). Essa situação decorre do desenvolvimento desigual dos estados e municípios e do desempenho da União em não garantir a redução das assimetrias por meio da transferência de recursos compatíveis com as necessidades locais.

Affonso (1995) ajuda a situar a discussão sobre federalismo e financiamento da educação ao esclarecer que "a federação é uma forma de organização territorial do poder, fundada na articulação do Poder central com os poderes regional e local e materializada em um conjunto complexo de alianças

por meio dos fundos públicos" (p. 39). Esse autor também adverte para um complicador nas relações entre os entes federados ou intergovernamentais que são as desigualdades econômicas produtoras de assimetrias em várias direções e dimensões, dificultando o desenvolvimento de relações de poder equilibradas, necessárias para a manutenção do sistema. Affonso sustenta que a contribuição para assegurar o equilíbrio deveria vir do ente federado responsável pela manutenção das relações e que dispõe de receitas específicas para desempenhar tal função – a União – por meio dos fundos públicos. Os fundos públicos desempenham papel crucial em países com acentuadas desigualdades, exigindo, "uma transferência significativa de recursos públicos entre as regiões com desigual capacidade econômica e grandes assimetrias sociais. O mercado mostra-se incapaz de soldar per se a aliança federativa" (*Idem*, p.58).

Nesse contexto, a União como responsável por manter o equilíbrio na diversidade deverá coordenar políticas que garantam o direito de todos à educação de forma compartilhada com os membros da federação, pautada em princípios, dentre os quais "garantia de padrão mínimo de qualidade" e "valorização dos profissionais da educação escolar; garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de prova e títulos, aos da rede pública" (Inciso V com redação dada pela EC. nº 53, de 19.12.2006); e do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (Inciso VIII acrescentado pela EC. nº. 53, de 19.12.2006).

Entendemos ser o financiamento da educação o elemento fulcral do regime de colaboração entre os entes federativos, visto que a ausência de recursos financeiros tende a dificultar e até impossibilitar a materialização da tão almejada qualidade do ensino. Estudos têm mostrado que o atual sistema tributário é concentrador de recursos na União, sendo os municípios os entes menos aquinhoados, pois a União vem sistematicamente concentrando mais da metade da receita fiscal disponível (REZENDE, 2010). As principais fontes de financiamento da educação são as receitas de impostos e o salário educação, que "representam em termos de volume de recursos e de regularidade a receita que tem financiado a expansão e a qualificação da educação escolar pública no país" (FARENZENA, 2006, p. 82). No âmbito do financiamento da educação, a União instituiu, em 1996, a Política de Fundos, inicialmente por meio do Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério (FUNDEF), posteriormente substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da educação (FUNDEB) (2007), com objetivo, dentre outros, de ampliar o acesso, assegurar a qualidade do ensino e valorizar os profissionais da educação. Ainda que possam ser concebidas como de coordenação da política nacional e garantam o fluxo de

recursos, importante no âmbito estadual, essas medidas ainda deixam muito a desejar no combate às desigualdades educacionais e à garantia da qualidade do ensino e valorização dos profissionais do magistério.

O FUNDEF foi criado pela Emenda Constitucional nº14/1996 para vigorar por dez anos. Era constituído por 15% dos principais recursos vinculados à educação (FPE, FPM, ICMS, IPI-Exp.) e pela compensação financeira decorrente da Lei Kandir/96. Redistribuía os recursos, no âmbito dos Estados, de acordo com o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental. A participação da União ocorria apenas naqueles estados em que o valor mínimo por aluno não fosse alcançado[1].

Muito embora o argumento justificador da institucionalização do FUNDEF tenha sido o de universalizar o atendimento do Ensino Fundamental e de valorizar o magistério, a intenção da União foi promover a municipalização das matrículas, adotando o recurso financeiro como estratégia para atrair adesão dos municípios, haja vista que a autonomia política passa também pela não intervenção e pelo respeito nas relações intergovernamentais. A carência de recursos financeiros e as possibilidades de aumentar as receitas municipais foram as principais motivações para se vivenciar um processo acelerado de municipalização das matrículas. No caso do Estado do Pará, em curto período de tempo, alterou-se o padrão de atendimento da Educação Básica de estadualizado para o de municipalizado, assim como em nível nacional. Em decorrência, houve redução das matrículas da Educação Infantil e aumento do acesso ao Ensino Médio, mas em proporções inferiores ao repasse das matrículas para as redes municipais (GEMAQUE, 2004; GUTIERRES, 2010). Ao término do FUNDEF, o cenário permaneceu praticamente o mesmo: o atendimento do Ensino Fundamental não foi universalizado; os professores não foram valorizados e a qualidade do ensino ficou ainda mais comprometida. As possibilidades restringiram-se aos limites orçamentários dos estados e municípios. Os desafios e responsabilidades dos municípios foram ampliados visto que o maior *déficit* de atendimento escolar é na Educação Infantil - etapa de ensino que demanda maiores aportes de recursos financeiros. Além disso, os municípios assumiram o compromisso de valorizar o magistério, por meio de aprovação de Planos de Carreira e Remuneração (PCCR) e de assegurar remunerações condignas.

Em substituição ao FUNDEF, foi aprovado o FUNDEB, por meio da Emenda Constitucional nº 53 de 20 de dezembro de 2006 e regulamentado pela

---

1 O Fundef era constituído por 15% de alguns recursos vinculados à educação (Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Impostos sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre os Produtos Industrializados para fins de Exportação (IPI-Exp.); Compensação Financeira decorrente da desoneração das exportações). Os Estados que receberam complementação da União foram: Pará, Maranhão, Piauí, Bahia.

Lei 11.494 de 20 de junho de 2007. As principais modificações consistiram na ampliação: da vigência do Fundo para toda educação básica; dos percentuais de vinculação de recursos, de 15 para 20%; no volume de recursos; na participação da União para o equivalente a 10% do total do Fundo; dentre outras. Com isso, aumentou-se o fluxo de recursos, sobretudo dos governos estaduais para os municipais e também da União. Por outro lado, tem-se também a ampliação do quantitativo de alunos contemplado pelo Fundo e mais um conjunto de outras medidas do governo federal, cujo apoio financeiro foi acoplado aos recursos do FUNDEB. Dentre eles, destacam-se o Piso Salarial Profissional Nacional e programas direcionados para melhoria da qualidade do ensino. Do total de recursos de complementação da União aos fundos estaduais é deduzido 10% para essa finalidade (Art. 7º da Lei 11.494/07). Dessa feita, a complementação da União ao Fundo deverá ter efeito multiplicador ao contemplar uma multiplicidade de programas instituídos com a intenção de melhorar a qualidade do ensino. Essa complementação, acrescida dos recursos da quota-parte federal do salário educação e de outras fontes do FNDE, vai constituir as bases do apoio financeiro da União e do regime de colaboração.

Nesse processo, a colaboração entre os entes federados e, particularmente, da União para com os municípios tem-se se pautado por repasses de recursos descolados das reais necessidades locais, por meio de incentivos financeiros indutores de políticas cuja maior parte das despesas (contrapartida) são custeadas com recursos dos próprios municípios (BREMAEKER, 2003). Algumas são efetivadas apenas parcialmente ou de forma inadequada. Essa situação é desfocada pela veiculação de notícias de desvios de recursos da educação, apropriação indevida e incompetência administrativa e técnica dos municípios. Não negamos a veracidade das denúncias, mas elas não se constituem no problema central da falta de qualidade na educação brasileira nem são responsáveis pela não valorização do magistério.

Os dados apresentados por Castro (2014) são bem ilustrativos das responsabilidades crescentes assumidas pelos municípios que se expressam também nas despesas da educação, tal como nas áreas da saúde e da assistência.

Tabela 1: Gastos Públicos com Educação (%), Por Unidade da Federação 1995-2010

Governo Federal		Governos Estaduais		Governos Municipais	
1995	2010	1995	2010	1995	2010
23,8	19,7	48,3	41,2	27,9	39,1

Fonte: (CASTRO, 2014)

Os dados evidenciam claramente o grau de descentralização da execução dos gastos na área de educação por nível de governo. Desse modo, o ente federado detentor de maior parte do fundo público, constituído pelos tributos - a União - no decorrer de 15 anos reduziu sua participação nos gastos com educação, assim como os governos estaduais, em detrimento do ente menos aquinhoado, o município, que ampliou sua participação na execução dos gastos, de 27,9 para 39,1%.

Diante disso, questiona-se novamente: como assegurar educação de qualidade e profissionais valorizados num contexto de acentuadas desigualdades sem garantir uma política responsável de desconcentração de renda? O PAR se apresenta como essa possibilidade?

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

A análise do PAR à luz do financiamento da educação remete às referências teóricas sobre relações intergovernamentais (RIGs) e descentralização, concebidas como conceitos associados às teorizações sobre os sistemas federativos, mas que não se constituem em arranjos exclusivos dessa forma de organização territorial. Sobre isso, Souza (2008) esclarece que os sistemas federativos são mais amplos que as relações intergovernamentais e que os processos de descentralização. A diferenciação reside na amplitude, visto que os primeiros envolvem o governo e os poderes legislativos e judiciários, os sistemas partidários, eleitorais, a política econômica, enquanto "os processos intergovernamentais combinam tão-somente Executivos de vários níveis e são menos sujeitos a produzirem efeitos legais e jurídicos" (p. 36-37).

Diante disso, Souza (2008) argumenta:

> Os conceitos de RIGs e de descentralização são muitas vezes mais apropriados do que o de federalismo para analisar as relações que se estabelecem entre níveis de governo, quando da implementação de políticas, e para responder às questões sobre o que os governos fazem e como fazem (p. 37).

As relações intergovernamentais, segundo Souza (2008), são reconhecidas academicamente como área de estudos, apesar de serem ainda pouco utilizadas no Brasil como referência teórica. Em geral são categorizadas em dois grupos: "relações verticais (entre instâncias de diferentes níveis de governo) e horizontais (entre instâncias do mesmo nível, inclusive entre Estados soberanos)" (p. 37-38). Um fator importante nessa abordagem para a área da educação é que os estudos sobre as RIGs se voltam para desvelar o desenvolvimento de programas que

envolvem várias estruturas decisórias e arranjos multiorganizacionais, combinando estruturas e processos em interação na prática. As instâncias envolvidas nesse processo, por sua vez, desenvolvem trocas mútuas, podendo criar também novas estruturas e processos, os quais são ensejados pelas políticas públicas. Nessa perspectiva, os conflitos entre os níveis de governo não representam disputas, mas possibilidades "de articulação entre essas esferas e da convivência entre estruturas (esferas governamentais) e processos (formulação e implementação de políticas públicas)" (*Idem*, p.38).

Na visão do autor, a incorporação dessa abordagem é promissora em países como o Brasil "que desenvolveram complexos sistemas de relações intergovernamentais para implementar políticas sociais" (*Ibidem*).

No que concerne à descentralização como referência teórica, a autora defende que o primeiro passo a ser tomado é conceituá-la. Desse modo, "descentralizar é dispersar ou distribuir poder que estava anteriormente concentrado no centro" (*Ibidem*). Embora a descentralização possa ter vários formatos (funcional, territorial, econômica, tributária, política) desponta como uma questão política que representa a transferência de autoridade no processo de tomada de decisão. A descentralização fiscal - variável importante quando se trata de níveis de governo - representa "o aumento dos recursos e da capacidade decisória sobre sua aplicação" e a descentralização administrativa significa "o deslocamento do eixo de responsabilidade pela elaboração e/ou implementação de políticas, sejam elas financiadas ou não por outras esferas" (*Idem*, p.39).

Com base nessas informações teóricas, questionamos: (1) o PAR tem possibilitado o desenvolvimento de trocas mútuas nas relações intergovernamentais, novas estruturas e processos ensejados pelas políticas públicas? (2) O PAR permite a transferência de autoridade no processo de tomada de decisão? (3) O PAR tem assegurado o aumento dos recursos e da capacidade decisória sobre sua aplicação? Todas essas questões são importantes, mas, neste artigo, limitamo-nos a verificar o quantitativo de recursos financeiros novos após a adesão ao PAR em cinco municípios paraenses e inferir algumas sinalizações sobre o regime de colaboração. Antes, porém, é importante destacar algumas características do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do PAR.

O PDE e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) se apresentaram como um grande *guarda-chuva*, que integrou ações pré-existentes no Ministério da Educação e, ainda, outras ações novas ou remodeladas, com foco na Educação Básica, Superior, Profissional, alfabetização e diversidade.

O Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007 expressa mais uma das investidas da União de descentralizar ou desconcentrar a execução dos gastos com educação sem descentralizar o poder de decisão, ao instituir o Plano de

Metas, que visa a estabelecer o compromisso de melhorar a qualidade da educação por meio da conjugação de esforços do Estado e da sociedade, representados pela União, estados, Distrito Federal, municípios, família e comunidade. Essa iniciativa é bastante reveladora de um tipo de relação intergovernamental assimétrica que desconsidera as desigualdades econômicas, as diversidades culturais e a importância da participação na tomada de decisão dos sujeitos que executarão as ações (CAMINI, 2010).

Desse modo, o referido Decreto

> Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007).

Conforme anunciado no preâmbulo, trata-se de um plano estabelecido pela União, mas para ser executado em regime de colaboração com os demais entes do poder público e com participação da sociedade civil, representada pela família e pela comunidade. A participação da União, além das decisões iniciais dar-se-á de forma direta, quando couber, e por meio de incentivos e apoio *à implementação pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.*

O referido Plano de Metas estabelece 28 diretrizes reveladoras de seus pressupostos fundantes, a partir dos quais a União interpreta as origens ou as razões pelas quais o país não consegue galgar índices ou resultados educacionais de qualidade. Esses pressupostos, por sua vez, nortearão o tipo e formas de apoios técnicos e financeiros revelados nas várias medidas reguladoras, por meio de leis, resoluções e manuais. A análise das 28 diretrizes presentes no Decreto nº 6.094 de 24/04/2007 permite abstrair pelos menos três pressupostos: (1) melhorar a qualidade da educação é uma questão de gestão, demandando articulação de esforços e compromissos entre poder público e sociedade. Portanto, os recursos disponibilizados são suficientes. O problema central reside na incompetência de gestão dos recursos; (2) o Poder Público para cumprir as metas precisará da ajuda da iniciativa privada; (3) a construção da qualidade da educação depende de questões intrínsecas à escola ou aos sistemas de ensino. Neste aspecto, os profissionais da educação são os principais responsáveis.

Com base nesses pressupostos, o Plano de Metas propõe, dentre outras ações: focar na aprendizagem; acompanhar o processo educacional; ampliar o tempo de permanência na escola; reduzir o tempo de deslocamento do aluno até a escola; ampliar a formação ética, artística e física; assegurar formação continuada aos professores; criar PCCRs; buscar parcerias externas à escola; valorizar o

mérito, formação e desempenho dos professores; estabelecer regras claras para nomeação e exoneração de diretores; ampliar a participação e controle social na gestão da escola e no provimento de recursos financeiros.

Dentre as proposições, nenhuma enfatiza a ampliação de recursos financeiros para a educação, tendo em vista que a falta de qualidade é vista como uma questão de gestão, formação e compromisso. Por certo, a construção da qualidade de ensino e a valorização dos professores passa por essas dimensões, mas educação de qualidade tem um custo que não é pequeno, tal como evidenciado em países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (PINTO, 2015; AMARAL, 2015).

Como, no processo de municipalização das matrículas, a articulação em torno do compromisso de todos pela Educação se dá por meio da adesão - concordância dos partícipes - tendo em vista o princípio da autonomia, que implicou na assunção da responsabilidade por promover a qualidade da educação em seu espaço territorial. Conforme informa Camini (2010) ainda em 2007, 100% dos municípios e Estados haviam assinado o documento de adesão. Quem ousaria não assinar um termo com intenções tão nobres? Quem ousaria não assinar o termo diante de tamanhos desafios assumidos e da escassez de receitas para a educação? Importa destacar que o apoio técnico ou financeiro da União foi condicionado à assinatura do termo.

Inicialmente, as condicionalidades do apoio técnico ou financeiro da União exigidas dos colaboradores/implementadores foram: cumprimentos das metas referenciadas na evolução do IDEB, observados os limites orçamentários e operacionais da União; priorização do ente que mostra empenho e condições objetivas para melhorar os índices do IDEB e no atendimento às exigências normativas do FNDE; elaboração de um Plano de Ação Articulado (arts. 5º e 8ª do Decreto nº 6.094 de 24/04/2007).

De acordo com o Decreto nº 6.094 de 24/04/2007, o PAR consiste em um "conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes em um Plano elaborado pelos municípios, Estados e Distrito Federal" (Art. 9º do Decreto nº 6.094 de 24/04/2007). O apoio técnico ou financeiro foi regulamentado pela Resolução CD/ FNDE nº 029, de 20 de junho de 2007 que "estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007" (BRASIL, 2007).

A Lei nº 12.695/2012 define as quatro dimensões abrangidas pelo PAR passiveis de serem financiadas ou receberem apoio técnico do MEC, sendo elas:

> Art. 2o - O PAR será elaborado pelos entes federados e pactuado com o Ministério da Educação, a partir das ações, programas e atividades definidas pelo Comitê Estratégico do PAR, de que trata o art. 3o. [...] § 1o A elaboração do PAR será precedida de um diagnóstico da situação educacional, estruturado em 4 (quatro) dimensões: [...]I - gestão educacional; [...]II - formação de profissionais de educação; [...]III - práticas pedagógicas e avaliação; [...] IV -infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2012).

Esses eixos ou dimensões são subdivididos por áreas e indicadores[2], que, para efeito de diagnóstico, monitoramento e avaliação, recebem pontuações de acordo com a situação apresentada pelo sistema educacional, representadas em quatro níveis (1, 2, 3 e 4). Dependendo da pontuação, o sistema gera ações que poderão ser financiadas pelos municípios ou contar com o apoio técnico ou financeiro da União. A Lei nº 12.695 de 25 de junho introduziu medidas importantes relacionadas ao apoio técnico ou financeiro da União por meio do PAR. Dentre as medidas estabelecidas por essa lei, destacam-se: a) inclusão dos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; b) contemplação das instituições comunitárias que atuam na educação do campo com recursos do FUNDEB; c) definição da assistência financeira da União para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino; c) a transferência de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por meio do FNDE, como apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato; d) autorização ao FNDE para suspender as parcelas de recursos previstas aos entes federados, caso não haja cumprimento das metas. O Art. 1o dessa mesma lei determina que "O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de Educação Básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas (PAR)" (BRASIL, 2012). De acordo com o Art. 4º da Lei 12.695 de 2012, os repasses serão feitos sem necessidade de convênio:

> Art. 4o A União, por meio do Ministério da Educação, fica autorizada a transferir recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato (*Idem*).

Vejamos como isso impacta no financiamento da educação em cinco municípios do Pará.

---

2 A primeira versão do PAR contou com quatro dimensões, 15 áreas e 52 indicadores; a segunda contou com quatro dimensões, 17 áreas e 82 indicadores.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DE ALTAMIRA, BELÉM, BARCARENA, CAMETÁ E CASTANHAL: REGIME DE COLABORAÇÃO?

Os cinco municípios do estado do Pará foco do estudo são: Altamira, Barcarena, Belém, Cametá, Castanhal, que apresentam extensão territorial, população e situação econômica variada, conforme a Tabela 2:

Tabela 2: Municípios por Extensão Territorial, População, PIB e PIB *per capita*

Municípios	Extensão territorial (Km²)	População (2010)	PIB (valor em Mil, 2011)	PIB per capita (R$ 1,00, 2011)
Altamira	159.533,255	105.106	890.626	8.841
Barcarena	1.310,588	99.800	3.659.053	35.640
Belém	1.059,458	1.392.031	19.666.725	14.027
Cametá	3.081,367	120.904	412.715	3.364
Castanhal	1.028,889	173.096	1.618.187	9.188

Fonte: Pará/IDESP/SEPOF (2014).

A capital do Estado, Belém, apresenta o maior contingente de habitantes (1.392.003) entre os cinco municípios pesquisados, o que, certamente, aumenta a demanda por educação. O município de Altamira possui a maior extensão territorial do estado e do país, com quase 160.000 Km², o que certamente tende a aumentar as despesas com o transporte escolar dos estudantes. O município de Barcarena destaca-se como o de mais alto PIB *per capita* dentre os cinco, visto que, no ano de 2011, era o terceiro colocado em âmbito estadual nesse quesito (PARÁ, 2014).

A maioria dos municípios (Altamira, Belém e Cametá) assinou o termo de Adesão ao PAR no ano de 2008, conforme consta dos Relatórios Públicos do MEC/SIMEC referentes aos municípios, discriminados na tabela 3, a seguir:

Tabela 3: Número e ano do Termo de Adesão ao PAR e gestores municipais

Municípios	Nº Termo de Adesão	Gestor do Período em análise
Altamira	Nº 15.023/2008	Odileida Maria de Souza Sampaio (PSDB)
Barcarena	Nº 26.836/2011	João Carlos dos Santos Dias (PMN)
Belém	Nº 16.681/2008	Duciomar Gomes da Costa (PTB)
Cametá	Nº 19.921/2008	José Waldoli Filgueira Valente (DEM)
Castanhal	Nº 22.853/2009	Hélio Leite da Silva (PR)

Fonte: Altamira, Belém e Cametá 2008; Castanhal, 2009; Barcarena, 2011.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

Cabe aos municípios a responsabilidade constitucional de atendimento à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental (EC/14) – etapa da Educação Básica que concentra a maior parcela de crianças e jovens em idade escolar. E o PAR tem como pressuposto o regime de colaboração nessa tarefa, na perspectiva de qualificar a educação. Mas, em que medida isso vem se concretizando nos municípios da pesquisa quando se trata do repasse de novos recursos para a educação? Nesse item identificamos os recursos financeiros destinados à educação nos municípios da pesquisa, referentes ao período de 2010 a 2014[3], por fonte, para tentar avaliar a dinâmica dos recursos e identificar os valores da contribuição da União aos municípios, em decorrência do PAR.

Os recursos financeiros da União para os municípios em decorrência do PAR, considerados novos no período, foram os relativos ao Proinfância, Educação Inclusiva, transporte escolar (Caminho da Escola), construção de quadras esportivas nas escolas, alfabetização de adultos, Pró-jovem e PROINFO. A tabela 4 apresenta os valores repassados aos municípios por Programa, de 2010 a 2014.

Tabela 4: Altamira, Barcarena, Belém, Castanhal e Cametá: Programas de Assistência Financeira da União decorrentes do PAR, de 2010-2014

Programa	Altamira	Barcarena	Belém	Cametá	Castanhal
Proinfância Constr. de Creche	1.320.634	7.756.360	1.684.667	1.600.733	4.824.276
Proinfância Equipam./Mobiliário	1.570.318	763.179	-	193.065	1.446.903
Const. de Quadras	1.214.005	2.548.152	1.748.934	752.242	-

3 Esse período foi escolhido porque embora os municípios tenham aderido ao PAR a partir de 2008, na maioria deles, somente a partir de 2010 começam a receber recursos de programas novos associados ao PAR.

Tabela 4: Altamira, Barcarena, Belém, Castanhal e Cametá: Programas de Assistência Financeira da União decorrentes do PAR, de 2010-2014

Programa	Altamira	Barcarena	Belém	Cametá	Castanhal
Educação Inclusiva	-	-	236.986		-
Infraestrtura do Ensino. Fundamental	-	-		371.250	-
Apoio/manutenção da.creche	212.215	738.023	4.103.648	212.215	6.499
Caminho da Escola	713.000	-	1.001.650	1.602.463	1.196.560
PAR/Transf. Direta	-	-	999.934	-	-
PROINFO	60.225	-	-	-	71.175
Brasil Alfabetizado	172.667	-	678.165	46.650	-
Pró-Jovem	-	-	19.290.682	1.116.418	297.500
Total	**5.263.064**	**11.805.714**	**29.744.666**	**5.895.036**	**7.942.913**

Fonte: SIOPE/FNDE.

Todos os municípios pesquisados foram contemplados com recursos do Proinfância para construção de creches. O mesmo programa destinou recursos para aquisição de equipamentos e mobiliários para a Educação Infantil em todos os municípios, exceto para Belém. A capital do estado destacou-se por ter recebido os maiores valores relativos à manutenção de creches e ao programa Pró-Jovem, enquanto Barcarena e Castanhal obtiveram maiores valores para a construção de creches. Exceto Barcarena, todos receberam recursos oriundos do Programa Caminho da Escola, para aquisição de ônibus ou barco escolar, no período pesquisado.

Além dos recursos do FUNDEB e dos novos recursos do PAR, verificamos também os recursos do salário educação, das transferências de Programas do FNDE - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE[4]) no mesmo período, 2010 a 2014[5]. Em seguida, levantamos as despesas da Função Educação[6] para dimensionar o percentual de cada fonte em relação a essas despesas. Os totais de cada programa e fonte e seus percentuais em relação ao que foi gasto na Função Educação no período estão na tabela a seguir:

4 Trata-se dos recursos do PDDE referentes às escolas que não possuem Unidades Executoras. Não incluem, portanto, os recursos repassados diretamente para a escola via PDDE e os associados ao PDE/Escola.

5 Os valores foram extraídos do *site* do SIOPE por Programa ano a ano e em seguida somados.

6 As Despesas da Função Educação congregam gastos de receitas oriundas de todas as fontes arrecadadas pelo município ou estado. Os totais de cada ano foram somados de 2010 a 2011 para permitir a comparação com o total dos demais.

Tabela 5: Participação percentual das receitas dos Programas do PAR nas Despesas da Função Educação dos municípios de 2010 a 2014

Município	RECEITAS POR PROGRAMAS/FONTES					Programas decorrentes do PAR	Despesa da Função Educação
	PNAE	PNATE	PDDE	Salário Educação	FUNDEB		
Altamira	10.485.038	1.407.823	151.368	7.238.741	199.317.049*	5.263.065	266.515.520*
%	3,9	0,5	0,0	2,7	74,7	1,9	100
Barcarena	12.367.793	3.262.484	227.774	6.871.434	238.729.643	11.805.715	370.851.136
%	3,3	0,8	0,0	1,8	64,3	3,1	100
Belém	31.956.644	353.058	12.772	20.942.263	716.211.622	29.744.668	1.882.782.347
%	1,6	0,0	0,0	1,1	38,0	1,5	100
Cametá	18.619.520	11.380.141	416.585	11.234.291	245.909.980*	5.895.037	286.864.432*
%	6,4	3,9	0,1	3,9	85,7	2,0	100
Castanhal	17.995.122	1.798.968	90.385	7.725.420	258.006.974	7.942.815	368.445.878
%	4,8	0,4	0,0	2,0	70,0	2,1	

Fonte: SIOPE/FNDE (2014). Nota 1. Valores nominais. Nota 2*: Os valores do FUNDEB e da Função Educação de Altamira e Cametá não incluem os anos de 2011 e de 2011 e 2012 respectivamente, pela ausência na base SIOPE.

Os dados da tabela 5 nos permitem dimensionar o valor relativo das várias fontes de receita na composição das despesas com educação em cada município, considerando-se os anos de 2010 a 2014. Verifica-se que o FUNDEB representa a maior parte dos recursos que financiam a educação nos municípios, exceto em Belém onde essa fonte representou apenas 38% do que foi despendido no período. Pela sua condição de capital do Estado, Belém dispõe de maiores condições de arrecadação de recursos próprios, o que não ocorre na maior parte dos municípios. Todavia, recursos decorrentes do PAR representaram muito pouco no cômputo geral, sendo o máximo de 3,1% dos investimentos em educação de Barcarena e o mínimo percentual em Belém de 1,5% sobre o total e representam a média de 2,5% em relação às despesas da Função educação no período.

A qualidade da educação não pode prescindir de recursos suficientes para ampliar o investimento em condições para que se torne efetiva. Nesse aspecto, a complementação da União ao FUNDEB tem mais impacto no volume de recursos dos municípios estudados, à exceção de Belém. Todavia, o Estado do Pará ao longo da existência do FUNDEF e do FUNDEB sempre recebeu complementação da União para alcançar o mínimo nacional. E o mínimo nacional não corresponde a um valor compatível com uma educação de qualidade sequer

inicial, o que se espera aconteça com a implementação do novo Plano Nacional de Educação e a sinalização de aplicação de 10% do PIB no financiamento da educação.

CONCLUSÕES

A lógica ou pressupostos da política de financiamento da educação são os mesmos que nortearam um conjunto de reformas no âmbito das políticas sociais, a partir de meados dos anos 1990 do século passado, qual seja: descentralizar a execução de ações e de programas do governo federal para os governos municipais numa relação que, em geral, obnubila o Estado, e, oportunamente, garante espaço à iniciativa privada, apoiando-se na falácia de universalização do atendimento. Verificamos que os cinco municípios que aderiram ao PAR não contaram com aumento substancial de recursos. No cômputo geral da composição de suas despesas com educação, os recursos oriundos do PAR são relativamente baixos e apenas um município alcançou pouco mais de 3%, tendo a média, de 2010 a 2014, correspondido a 2,5%. Nesse aspecto, o regime de colaboração a partir do PAR representa mais um caso ilustrativo dessa lógica que vem norteando a política de financiamento da educação, qual seja, multiplicar as ações a partir das mesmas fontes de receitas existentes, assentada em programas muito bem articulados baseados no pressuposto de que problemas relativos à qualidade da educação não demandam ampliação de recursos, mas apenas planejamento e gestão, mantendo-se assim as assimetrias na capacidade de provimento das políticas educacionais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica Federativa da Educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo e SANTANA, Wagner. *Educação e Federalismo no Brasil*: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

AFFONSO, Rui. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. *In*: AFFONSO, Rui de Britto Alvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

AMARAL, Nelson C. O Fundeb em uma perspectiva comparada com o financiamento da educação básica nos países da OCDE e do BRICS. **Em Aberto**, Brasília, n.93, p.63-83, 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.695** de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm. Acesso em 22 de fev. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 6.094** de 24/04/2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm. Acesso em 22 de fev. 2016.

_____. EC nº 53, de 20 de Dezembro de 2006. Modifica os Art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova providência ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: **Diário Oficial da União**, de 20 de dezembro de 2006. WWW.planalto.gov.br/cccivil Acesso em: 16/01/2014.

_____. **Emenda Constitucional n. 14**, de 12 de setembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em 22/11/13.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União.** Brasília: Imprensa Nacional, 1988;

BREMAEKER, F.E.J. Despesas municipais com as funções de competência da União e dos Estados. **Série Estudos Especiais**, nº 49. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. (Ele é documento único)

CAMINI, Lucia. A Política Educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. In: RBPE, v. 26, nº 3, p.535-550, set.dez./2010.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Dilemas para o Financiamento da Educação. In; CUNHA, C. GADOTTI, M. BORDIGNON, G. NOGUEIRA, F. (orgs). **O Sistema Nacional de Educação**. Diversos olhares 80 anos após o Manifesto. MEC/UNESCO, 2014, pp.178-196.

FARENZENA, Nalu. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

GEMAQUE, Rosana. M. O. **Financiamento da educação**: O FUNDEF na educação do estado do Pará: feitos e fetiches. 2004. 372 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães. **A municipalização do ensino no município de Altamira/PA e suas implicações para a democratização educacional**. 2010. 367 f Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo; SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

PARÁ. Estatística Municipal de Barcarena, 2014. Disponível em: www.**idesp**.pa.gov.br. Acesso em novembro de 2015.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Fundeb na perspectiva do custo-aluno qualidade. **Em Aberto**, INEP/MEC -Brasília: n.93, pp.101-117, 2015.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, W. (Orgs). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. – Brasília: UNESCO, 2010. p. 71-88. Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf. Acesso em agosto de 2015.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do Projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. In: **BIB**, São Paulo, nº 65, pp.27-48,1º semestre de 2008.

Sites consultados:

http://www.tcm.pa.gov.br

http://www.fnde.gov.br/pls/edw_fnde/internet_fnde.LIBERACOES_01_PC?p_ano=2015&p_programa=C7&p_uf=PB&p_municipio=120170

www.fnde.gov.br/siope/relatoriosMunicipais.jsp

https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do

https://www.fnde.gov.br/siope/demonstrativoFuncaoEducacao.do

https://www.fnde.gov.br/siope/demonstrativoFundefMunicipal.do

www.idesp.pa.gov.br

DALVA VALENTE GUIMARÃES GUTIERRES é doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – 2010. Professora e Pesquisadora vinculada ao Instituto de Ciências da Educação e ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGED da Universidade Federal do Pará, Campus Universitário de Belém. E-mail: dalva.valente@gmail.com

ROSANA MARIA GEMAQUE ROLIM é doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP) – 2004. Professora e Pesquisadora vinculada ao do Instituto de Ciências da Educação e ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGED da Universidade Federal do Pará, Campus Universitário de Belém. E-mail: rgemaque@uol.com.br

Recebido em fevereiro de 2016
Aprovado em abril de 2016

Estudo comparativo exploratório dos planos nacionais de educação no Brasil e na Colômbia[1]

Exploratory comparative study on national plans of education in Brazil and Colombia

Estudio comparativo exploratorio de los planes nacionales de educación en Brasil y en Colombia

DIANA MARCELA CUERVO-ESCOBAR
CINTIA DA COSTA
ALICIA MARIA CATALANO DE BONAMINO

Resumo: Esta pesquisa procurou compreender o planejamento educacional público, a partir da comparação dos documentos dos Planos Nacionais de Educação do Brasil e da Colômbia. Por meio de uma Análise de Conteúdo, focada no eixo qualitativo, empreendemos um estudo exploratório dos planos centrados nos temas-marco e nas metas, bem como na estrutura dos documentos. As principais conclusões apontam que os planos têm origem político-social similar, compartilham o vínculo com uma agenda mundial para o planejamento educativo e apresentam uma série de tensões entre os fins da educação e os meios para atingi-los.

Palavras-chave: Planejamento educacional; Plano Nacional de Educação; análise de conteúdo; política pública.

Abstract: This investigation intended to comprehend public educational planning through the comparison of documents on National Educational Planning from Brazil and Colombia. Carrying out a qualitative Content Analysis and focused on the general topics, goals and the formal traits of the documents, an exploratory study was done. The main conclusions point that the documents have a similar socio-political origin, they share their link with a worldwide agenda for the educational planning and there are tensions between educational objectives and the means for achieving them.

Keywords: Educational planning; National Education Plan; content analysis; public policies.

Resumen: Esta investigación buscó comprender la planeación educativa pública, a partir de la comparación de los documentos de los Planes Nacionales de Educación de Brasil y de Colombia. Por medio de un Análisis de Contenido, enfocado en el eje cualitativo, emprendimos un estudio exploratorio de los planes, centrado en los temas-marco y las metas, así como en la estructura de los documentos. Las conclusiones principales demuestran que los planes tienen un origen político-social similar, comparten el vínculo con una agenda mundial para

1 O presente trabalho foi realizado com apoio do Programa Estudantes-Convênio de Pós-graduação - PEC-PG, da CAPES/CNPq – Brasil.

la planeación educativa y presentan una serie de tensiones entre los fines de la educación y los medios para alcanzarlos.

Palabras clave: Planificación educativa, Plan Nacional de Educación, análisis de contenido; política pública.

INTRODUÇÃO

A análise do planejamento educacional torna-se importante para a compreensão da intenção normativa de práticas políticas e pedagógicas no cotidiano do sistema educativo. Os planos nacionais de educação são a máxima expressão do planejamento educacional de cada país, pois para eles confluem os interesses de diversos setores governamentais e da sociedade civil que participam na sua elaboração. De acordo com Mendes (2000), o planejamento educacional envolve uma ruptura com o espontaneísmo e, em contextos democráticos, um exercício deliberativo, no qual o estado estrutura a discussão em torno das prioridades da educação, registrando os consensos num documento a ser levado em conta nos planos das diferentes esferas governamentais.

Neste texto, busca-se contribuir para a compreensão desse planejamento público do dever ser da educação, por meio da comparação dos planos nacionais de educação de dois países latino-americanos, Brasil e Colômbia, os quais, apesar de diferenças significativas de natureza política e cultural, enfrentam desigualdades e desafios educacionais semelhantes.

Interessa-nos saber como se deu a elaboração dos planos nesses dois países e o que podemos depreender de sua comparação, numa análise de natureza exploratória dos documentos, suas metas e estratégias.

Além desta introdução, o texto está organizado em seis seções. A segunda seção apresenta sucintamente a metodologia usada no estudo e a terceira uma síntese da origem dos planos nacionais de educação no Brasil e na Colômbia. A seguir, são descritos os processos de elaboração dos documentos vigentes nesses dois países, a saber: o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e o *Plan Nacional Decenal de Educación* (PNDE 2006-2016), aos quais nos referiremos genericamente como PNEs. A quinta seção apresenta a análise das principais semelhanças e diferenças formais e de conteúdo encontradas nos documentos analisados. Finalmente, a seção seis é dedicada às conclusões.

METODOLOGIA

A metodologia escolhida para este estudo foi a Análise de Conteúdo (AC). Segundo Bauer (2003), a AC "é uma técnica para produzir inferências de

um texto focal para seu contexto social de maneira objetivada" (BAUER, 2003, p.191). A AC permite fazer análise textual a partir de um mecanismo híbrido (qualitativo e quantitativo), que torna possível a *simplificação* da complexidade de uma coleção de textos, a construção de índices, a reconstrução de representações semânticas, sintáticas, retóricas e a elaboração de *mapas de conhecimento*. Com essas representações, o pesquisador pode fazer conjeturas e inferências sobre "valores, atitudes, estereótipos, símbolos e cosmovisões de um texto sobre o qual pouco se sabe" (BAUER, 2003, p.193). Embora seja levado em conta o contexto, o que prima na AC é o texto (BAUER, 2003).

Para o autor, as vantagens do uso de AC é que esta é sistemática e pública, faz uso principalmente de dados brutos que ocorrem naturalmente, pode lidar com grandes quantidades de dados, presta-se a dados históricos e oferece um conjunto de procedimentos maduros e bem documentados. Em relação às fraquezas, o autor assinala que a AC é comumente criticada por introduzir inexatidões de interpretação, ao separar as unidades de análise, pois "citações fora do contexto podem ser enganadoras" (BAUER, 2013, p.213). Também aponta que, ao focar-se nas freqüências, a AC deixa de lado as ausências e o que não é usual e, finalmente, que esta técnica "apresenta primariamente dados a nível coletivo, caracterizando, desse modo, algo coletivo através de dados remanescentes de comunicação e expressão" (BAUER, 2003, p.213).

Pela natureza exploratória e comparativa do estudo proposto, assim como pela ênfase nas dimensões formais e de conteúdo mais gerais dos documentos, optamos por adotar o eixo qualitativo da AC. O eixo quantitativo (contagem de palavras, frequências etc) é útil para analisar os documentos na sua totalidade, mas desnecessário para a análise de vários enunciados.

ORIGENS DOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

No Brasil e na Colômbia, os PNEs respondem a demandas contextuais diferenciadas que fazem parte de uma história de debates, de normatividades e de lutas sociais pela inclusão e o cumprimento dos direitos educacionais.

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NA COLÔMBIA

Na Colômbia, os planos nacionais de educação enquanto documentos indicativos específicos surgem na década de 1990, embora seja possível identificar uma primeira experiência na década de 1950 e outras iniciativas presentes nos planos governamentais de desenvolvimento.

Em 1957 foi elaborado o primeiro plano quinquenal de educação pelo especialista em organização e supervisão escolar José Blat Gimeno, comissionado pela UNESCO para avaliar o estado da educação colombiana e formular um plano que atendesse às prioridades educacionais do país. Segundo Herrera e Infante (2004), os planos posteriores foram formulados no marco dos planos de desenvolvimento social e econômico governamental, prescritos pela reforma constitucional de 1968, fazendo com que cada plano elaborado a partir de 1970 correspondesse às prioridades identificadas pelo candidato presidencial eleito e tivesse duração de, no máximo, quatro anos.[2]

Com a reforma constitucional de 1991, Colômbia declara-se um estado social de direito e uma República Unitária descentralizada. Para a educação, a reforma tem duas implicações importantes: a formalização da descentralização administrativa da educação e a promulgação da *Ley 115 de 8 de Febrero de 1994*[3] (lei geral de educação). Embora a lei tenha sido criticada pelo fato de não incluir a educação superior na estrutura do sistema educacional e por omitir a regulação do caráter público da educação, que já tinha sido consagrado na Constituição de 1991, foram vários os ganhos dela decorrentes. Entre eles a atribuição ao *Ministerio de Educación Nacional* (MEN) da elaboração de planos decenais de educação e a criação de mecanismos de participação cidadã na formulação de políticas educacionais. (CAJIAO, 2004) Isso está expresso no artigo 72 da Lei 115/1994 (COLÔMBIA, 1994) da seguinte forma:

> *Plan Nacional de Desarrollo Educativo*. O *Ministerio de Educación Nacional*, em coordenação com as entidades territoriais, preparará pelo menos a cada dez (10) anos *El Plan Nacional de Desarrollo Educativo*, que incluirá as ações correspondentes para dar cumprimento aos mandados constitucionais e legais sobre a prestação do serviço educativo. Este plano terá caráter indicativo, será avaliado, revisado permanentemente e considerado nos planos nacionais e territoriais de desenvolvimento (COLÔMBIA, 1994 - tradução nossa)[4].

As características gerais do plano colombiano podem ser assim resumidas: é decenal, deve ser incluído no planejamento governamental (local, regional e nacional) e é indicativo. Essa última característica é de especial importância para a finalidade deste estudo, seja em termos jurídicos, porque significa que o cumprimento do plano não é obrigatório, seja porque evidencia a primeira

---

2 Até hoje, não existe na Colômbia um estudo que analise a história dos planos nacionais de educação nem seus resultados e impactos.

3 Esta lei é comumente conhecida na Colômbia como *Ley General de Educación*.

4 Extraído da seção "Normatividad" da página do PNDE: http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/w3-propertyvalue-44262.html. Consultado o dia 24 de novembro de 2014.

diferença formal com o plano brasileiro, cuja especificidade é ter força de lei. Retomaremos esse tema na próxima seção.

Dois anos após a aprovação da lei geral de educação foi elaborado novo plano educacional nacional na Colômbia, o "PNDE 1996-2005. *La educación um compromiso de todos*", cujo lema respondeu em parte ao fato de ter sido a primeira vez que, além do MEN e suas secretarias, setores da sociedade civil sem envolvimento direto com a prestação do serviço educativo, como ONGs e meios de comunicação, participaram de sua elaboração. (RODRÍGUEZ[5], 2002)

Não obstante essa participação ampliada, o plano foi ignorado pelos governos que sucederam ao governo de Samper[6] e muitas de suas proposições se tornaram letra morta. De fato, embora os governos de Samper, de Pastrana[7] e o primeiro de Uribe[8] tenham acontecido no período de vigência do plano, nenhum deles incluiu suas disposições nos respectivos planos de desenvolvimento nem a sociedade civil exerceu pressão alguma para seu cumprimento.

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

No Brasil, o PNE 2001-2011 foi o primeiro plano aprovado com força de lei, embora se registrem inúmeras tentativas anteriores de organização da educação por meio de planos nacionais, como é ilustrado pelo fato de a Constituição de 1934, no art. 150, ter tornado obrigatória a formulação de um Plano Nacional de Educação, que chegou a ser elaborado pelo Conselho Nacional de Educação em 1937. O entendimento era de que o plano deveria obedecer a uma racionalidade técnica que garantisse a autonomia dos educadores e do governo. Esse plano foi abandonado com o advento do Estado Novo[9]. Em 1962, um novo plano estabeleceu critérios para o uso de recursos públicos e formulou um conjunto de metas a serem alcançadas em oito anos. Mais tarde, em 1993, foi elaborado um novo plano que contemplava o Ensino Fundamental e não chegou a ser implantado.

O PNE com força de lei cobriu o decênio 2001-2011, tendo sido preconizado pela Constituição de 1988, no art. 214, e pela LDB 9394/96, art. 87.

---

5 Abel Rodríguez, além de ser o autor de uma das referências citadas neste texto, foi o Gerente do primeiro plano nacional da Colômbia, e Vice-ministro e Ministro encarregado de Educação, em meados da década dos noventa.

6 Ernesto Samper Pizano foi o presidente da Colômbia no período de 1994-1998.

7 Andrés Pastrana Arango foi o presidente de 1998 a 2002.

8 Álvaro Uribe Vélez foi o presidente em dois períodos: 2002 – 2006 e 2006 – 2010.

9 Estado Novo é conhecido como o período presidencial do Governo de Getúlio Vargas, compreendido entre 1937 e 1945.

Esse PNE se configurou mais como uma carta de intenções do que propriamente como um planejamento da educação nacional, já que propôs metas, mas não definiu com clareza as estratégias para seu alcance, principalmente no caso do orçamento (VALENTE; ROMANO, 2002).

A origem dos planos nos dois países permite identificar aproximações e diferenças. Com efeito, no Brasil, desde a década de 1930, registra-se um direcionamento constitucional voltado para a criação de planos nacionais de educação, enquanto na Colômbia, o tema aparece aproximadamente 35 anos depois e os planos educacionais ficam subordinados ao planejamento do desenvolvimento geral pelo governo. No entanto, nos dois países, foi no âmbito das novas constituições e das leis gerais da educação que se deram a elaboração e implementação de planos nacionais decenais de educação no Brasil (PNE 2001-2011) e na Colômbia (PNDE 1996-2005). No caso brasileiro, com força de lei, com intenção indicativa; no caso colombiano, os dois planos foram elaborados em processos que contaram com a participação da sociedade civil, embora não tenham chegado a se constituir, na prática e durante sua vigência, em referências fortes para as políticas educacionais.

PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS ATUALMENTE VIGENTES

O PNDE 2006-2016 NA COLÔMBIA

O "*Plan Nacional Decenal de Educación* (PNDE) 2006-2016. Pacto social por La educación" da Colômbia é o segundo elaborado no país e levou em conta dois aprendizados decorrentes do primeiro plano: a necessidade de se ampliar a base deliberativa e participativa na fase de formulação, e a importância de reinterpretar o caráter *indicativo* do plano de modo a torná-lo um documento reitor do planejamento educacional nos diferentes governos, âmbitos e instituições educacionais. (COLÔMBIA, 2014, p.4)

Respondendo à necessidade de ampliação da deliberação e da participação, a construção do plano passou por quatro etapas: 1. Documentação, isto é, um balanço geral do plano anterior; 2. Construção da agenda para o debate público com a participação de figuras públicas e instituições educacionais que definiram os dez temas do documento final; 3. Debate público em mesas de trabalho, foros virtuais e consultas cidadãs e, 4. Elaboração do PNDE 2006-2016 pela *Asamblea Nacional por La Educación*, constituída por representantes de diferentes setores que participaram da etapa anterior. O documento final foi redigido por uma comissão designada pela assembleia que reuniu os relatórios dos grupos de trabalho. As

deliberações e a redação do documento pautaram-se por uma "regra primordial", segundo a qual,

> Os consensos e unanimidades não devem ser impostos, através de nenhum mecanismo de eliminação, votação ou anulação de pontos de vista, e se adotarão, em todos os casos, os dissensos, mesmo que provenham de uma só pessoa, como aportes válidos que deverão ficar registrados na relatoria da deliberação. (COLÔMBIA, PNDE, p. 9 – tradução nossa).

O caráter indicativo do documento derivou do mal-estar do campo educacional provocado pelos governos, que chegaram a alinhar suas políticas educacionais com as disposições do plano de maneira explícita e sistemática. Em razão disso, a estrutura do plano foi reformulada, de forma que o segundo plano estabeleceu horizontes comuns durante ou para a década coberta pela vigência e definiu objetivos, metas e ações a serem incorporados nos planejamentos regionais, municipais e institucionais, conforme as necessidades específicas de cada contexto.

O atual PNDE colombiano se configura como um conjunto de processos deliberativos, acordos e ações para direcionar a educação no decênio. Segundo o documento, o PNDE 2006-2016 é

> **Um pacto social pela educação** que contém os lineamentos para o desenvolvimento educacional do país nesse período de tempo. Constiitui-se num documento de referência obrigatória para a formulação dos planos nacionais e territoriais de desenvolvimento, segundo mandato da *Ley General de Educación*, e deve ser levado em conta pelas instituições educativas do país nos seus processos de planejamento, de acordo com o alcance previsto e estipulado pelo Plano. (COLÔMBIA, PNDE, p. 3 – tradução e grifo nossos)

Como pacto social pelo direito à educação, o principal objetivo do plano é que tanto as instituições como a sociedade civil (sobretudo aqueles setores que não participaram da elaboração do primeiro plano) se comprometam com a identificação dos temas e ações prioritários da educação na Colômbia e participem da tomada de decisões que delimitarão o planejamento educacional do decênio.

Formalmente, o documento da Colômbia responde a um modelo de comunicação pública organizacional[10] e é um compêndio de consensos e dissensos de 138 páginas divididas em quatro capítulos, a saber: 1) Desafio da educação na Colômbia, 2) Garantias para o pleno cumprimento do direito à educação na Colômbia, 3) Agentes educacionais e 4) Mecanismos de supervisão, avaliação e

10 O que supõe que o plano é visto como uma organização e, portanto, há um gerente; os professores são nomeados como *talento humano* e, ao se falar de resultados, usam-se recorrentemente termos como *standards* e *guias técnicas*.

participação do PNDE (tradução nossa). Dentro dos capítulos estão organizados os temas-marco do documento contendo macro-objetivos, objetivos, macro-metas, metas e ações e, no último capítulo, estão definidos os entes encarregados da supervisão e da avaliação do plano.

O PNE 2014-2024 NO BRASIL

No Brasil, o processo de elaboração do Plano Nacional da Educação (2014-2024) teve dois grandes momentos. O primeiro abrange o período de discussão pela sociedade civil e o segundo, o momento em que o documento ingressa no Congresso Nacional, iniciando a discussão na comunidade política.

Para o primeiro momento de discussão e elaboração do plano contribuíram o Conselho Nacional da Educação[11] (CNE) e a Conferência Nacional de Educação[12] (CONAE) 2010, que levaram em conta o PNE 2001-2010 e o Plano de Desenvolvimento da Educação[13] (PDE). As contribuições do CNE partiram das avaliações do PNE realizadas pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, pelo MEC e contou com outros estudos, dentre eles o que foi conduzido por Cury (2009). Como resultado dessas ações, o CNE formulou, em 2009, o documento intitulado de "Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020", onde foram estabelecidos os dez desafios da Educação Nacional.[14]

A contribuição da CONAE 2010 foi o Documento-Referência, cuja elaboração contou com a participação de secretarias do MEC, das Comissões de Educação e Cultura da Câmara e do Senado, do CNE, de entidades dirigentes, de conselhos de educação, de instituições de nível superior e seus estudantes, entre outros. Os documentos foram discutidos em plenárias de Eixo e na Plenária Final da conferência, que aprovou as emendas consubstanciando o documento final.

Já o segundo momento se inicia com a entrada do Projeto de Lei (PL 8035/2010) na Câmara de Deputados do Congresso Nacional, em março de 2011, na qual foi criada uma comissão especial para elaboração do parecer do projeto, que acabou sendo prorrogada sucessivas vezes. É importante registrar que muitas emendas partiram de entidades da sociedade civil ligadas à educação, mostrando

---

11 O Conselho Nacional de Educação é um órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério da Educação do Brasil, com a função de formular e avaliar a política nacional de educação.

12 A Conferência Nacional de Educação (CONAE) é um espaço democrático aberto pelo Poder Público e articulado com a sociedade para participação do no desenvolvimento da Educação Nacional.

13 O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é uma política do governo federal lançada no ano de 2007, que tem como objetivo a melhoria da Educação Básica através de 30 programas educacionais.

14 Portaria CNE/CP nº 10, de 06 de agosto de 2009.

que o debate não esteve circunscrito ao âmbito parlamentar. Finalmente, o plano foi aprovado em 2014, sob a Lei número 13005/2014.

O PNE tem como principal função a articulação do regime de colaboração entre os entes federados com vistas à universalização da oferta da etapa escolar obrigatória (de 4 a 17 anos), à elevação do nível de escolaridade e da taxa de alfabetização da população, à melhoria da qualidade da educação básica e superior, à ampliação do acesso ao ensino técnico e superior, à valorização dos profissionais da educação, à redução das desigualdades sociais, à democratização da gestão e à ampliação dos investimentos em educação.

Trata-se de um planejamento de médio prazo que orienta as ações na área educacional e estabelece responsabilidades que deverão ser compartilhadas entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Possui duas características importantes: tem força de Lei e é decenal, o que significa que deve ultrapassar diferentes gestões de governo, superando, dessa forma, a descontinuidade das políticas públicas a cada mudança de condução político-partidária. Formalmente, o documento está dividido em duas partes: a lei, contendo as diretrizes, e seu anexo, contendo as metas e as estratégias.

SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE OS DOIS PLANOS

A análise dos documentos dos dois países poderia guiar-nos por diferentes rotas de interpretação, que incluem desde uma visão mais instrumental e formal até outra que tentasse explicitar os valores subjacentes ou a ideologia implícita. A primeira abordagem pouco diria sobre como os planos se inscrevem num sistema social que busca atingir metas educacionais. A segunda exigiria uma pesquisa mais ampla e uma metodologia que escapa ao nosso propósito de oferecer um estudo comparativo exploratório. O que esta seção oferece ao leitor é uma comparação inicial dos documentos em dois níveis: o formal e o de conteúdo. No segundo, limitar-nos-emos à análise daqueles conteúdos mais gerais. Dada a disparidade na quantidade de propósitos e agentes envolvidos nos respectivos planos, pretendemos focar nossa atenção naqueles aspectos que podem ser comparados sem que se corra o risco de cometer erros argumentativos.

INDICAÇÃO VS. PRESCRIÇÃO

Para começar, retomaremos uma diferença que já tinha sido mencionada: o PNE colombiano é um documento indicativo enquanto o brasileiro é uma lei, o que significa que, enquanto o documento brasileiro é de cumprimento obrigatório, o colombiano é obrigatório apenas enquanto referência.

No documento colombiano afirma-se que o mesmo "[deve cumprir] cabalmente a função de marco contextual de obrigatória referência" (COLÔMBIA, PNDE, p. 10 – tradução nossa). Assim, mesmo sem força de lei, a introdução do PNE colombiano destaca como obrigatória para os entes envolvidos no planejamento educacional a leitura e consulta do documento para que suas diretrizes se façam presentes nos planos institucionais educacionais e nos planos de desenvolvimento governamentais.

Por sua vez, o PNE brasileiro tem formato e força legais. A natureza federativa do Brasil, que pressupõe a descentralização e a autonomia dos entes federados, torna necessário que todo instrumento normativo seja também um instrumento jurídico a fim de que seja observado e garantido pela União, pelos estados e municípios.

Não estamos aqui comparando a implantação de fato dos planos e não podemos afirmar que a diferença na forma jurídica dos mesmos tenha peso real no cumprimento dos propósitos estabelecidos. No entanto, podemos sinalizar duas questões relevantes em relação a esta diferença. Por um lado, uma lei é um instrumento de pressão com o qual a sociedade civil conta para exigir o respeito de seus direitos, neste caso, do direito à educação. Por outro lado, no caso colombiano uma contradição parece existir entre a preocupação com a intensificação do caráter democrático do planejamento educacional e a falta de respaldo jurídico para sua concretização. Na Colômbia, ao lado do esforço estatal dirigido a assegurar a maior participação possível da sociedade civil na elaboração do plano está o caráter apenas indicativo do mesmo prescrito pela *Ley General de Educación de 1994*, o que parece implicar uma limitação da representação dos interesses da sociedade civil à letra do plano, deixando o atendimento factual desses interesses na dependência da boa vontade governamental e institucional.

OS DISSENSOS REGISTRADOS NO DOCUMENTO COLOMBIANO[15]

Outro aspecto importante é que, diferentemente do documento brasileiro, o plano colombiano contém o registro dos dissensos presentes nas discussões das mesas de trabalho. Em um exercício "extremo" de democracia, o documento quis mostrar que não só foi ouvida a voz da maioria mas também de *absolutamente* todos os que participaram das discussões. Esses dissensos merecem atenção de nossa parte pelo fato de permitir visualizar a disputa pelos usos da

15 Embora o documento final brasileiro não tenha registrado os dissensos, os mesmos estiveram presentes em toda sua elaboração, principalmente, no segundo momento de discussão no Congresso Nacional.

língua, a polarização ideológica dos participantes da assembleia que deu origem ao plano e os graus de importância e complexidade dos temas tratados.

Em relação à disputa pelos usos da língua, encontramos frases que questionam a forma de nomear, adjetivar ou definir algum processo, atividade, instituição ou agente próprio ao campo educacional. Por exemplo, em relação ao tema da dotação e da infraestrutura há uma meta que estabelece:

> Fornecer, fortalecer e providenciar a manutenção de infraestruturas tecnológicas de qualidade, nas instituições e centros educativos; com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento e uso de redes informáticas e conhecimento pedagógico de alta qualidade, em condições de equidade. (COLÔMBIA, PNDE, p. 43 - tradução nossa)

Os dissensos para esta meta são: "Substituir instituições educativas por *estabelecimentos* educativos", "a palavra instituição educativa inclui todos os tipos de centros educativos."(COLÔMBIA, PNDE, p. 43 – tradução nossa)À primeira vista, *instituição* pode ser considerado sinônimo de *estabelecimento*. Contudo, para o sistema educacional público colombiano as instituições educativas são aquelas que garantem todas as séries escolares obrigatórias até o nono grau, enquanto, os *estabelecimentos* são a somatória das "instituições" e dos "centros educativos", que se caracterizam por oferecer só algumas dessas séries.

Esta disputa geralmente está associada à polarização ideológica presente no âmbito religioso, político, econômico e cultural. Por exemplo, quando é abordado o tema do investimento e da gestão há um desacordo em relação à porcentagem do PIB que deveria ser destinado à educação:

> Em 2016, os recursos - de fontes estatais, privadas e internacionais - destinados ao setor educativo, terão crescido progressivamente até os 7% do PIB. [...] **Dissenso**: Para alguns membros da assembleia, o PIB para a educação deveria chegar até o 6%. (COLÔMBIA, PNDE, p.69 – tradução nossa).

Em diversos trechos do texto é possível identificar, também, essa disputa ideológica, como pode ser visto no exemplo a seguir:

> Moldar e implementar um sistema de monitoramento, um sistema de avaliação para a qualidade da educação de forma contínua, permanente, integral, integrada e contextualizada para atores, instituições e processos que responda a resultados académicos e institucionais, com base em parâmetros referenciados em âmbito local, regional, nacional e internacional, e de acordo com o marco jurídico e conceitual estabelecido.
> **Dissenso**: O sistema de avaliação tem foco nos resultados, portanto, não é assumido como um sistema de avaliação do processo. Deve-se especificar quem devem ser avaliado. Deve existir um controle por parte de governadores e prefeitos

> e este aspecto não está presente no objetivo aceito. Deve haver, portanto, tanto um contexto nacional quanto local, e portanto as autoridades locais devem constituir-se como observadores de processos acadêmicos. Deve-se ter presente que as competências são inerentes aos sistemas avançados de gestão. (COLÔMBIA, PNDE, p.16 - Tradução nossa)

É importante destacar, no entanto, que alguns dissensos foram sumariamente descritos, especialmente no caso daqueles que apresentavam um número maior de dissensos, o que indicia a complexidade de alguns dos temas tratados e dos interesses envolvidos na elaboração do documento. De fato, excetuando-se o tema da ciência e da tecnologia, os dissensos aparecem em todos os temas-marco que compõem o documento, totalizando quarenta e sete dissensos. Chama a atenção que a distribuição se concentre, em primeiro lugar, no tema da "Formação, desenvolvimento profissional e dignificação dos e das docentes e diretivos docentes" (13 dissensos) e, em segundo lugar, no da "Equidade: aceso, permanência e qualidade" (7).

Essa distribuição coloca temas em destaque nos dissensos que questionam o estatuto docente (debate sobre a modificação do estatuto e seu impacto nas atuais condições docentes), a educação infantil (faixa etária, obrigatoriedade e gratuidade), avaliação (quem deveria ser avaliado, se seriam avaliados os processos ou somente os resultados), a descentralização e a autonomia e o investimento e gestão na educação (beneficiários, orçamentos, o caráter da educação, administração dos recursos).

OS TEMAS-MARCO

As metas dos dois planos estão contextualizadas em dez grandes temas-marco que representam os desafios da educação para um decênio e são o ponto de partida para a definição das metas e ações. No caso brasileiro, os temas-marco são denominados de "diretrizes". Embora a Constituição Federal de 1988 estabelecesse apenas cinco diretrizes para o PNE[16], o atual plano incorporou outras cinco que responderiam a demandas postas pelo debate nacional.

No caso da Colômbia, apesar da dificuldade gerada pela organização, diversidade de categorias e extensão do documento, foi possível identificar que os temas-marco correspondem aos títulos dos segmentos em que se dividem os *macro-objetivos*.

16 A Constituição (1988) estabelecia no artigo 214: I – Erradicação do analfabetismo, II – Universalização do atendimento escolar, III – Melhoria da qualidade de ensino, IV – Formação para o trabalho e, V – Promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Quadro 1. Temas-marco.

	PNE Brasil – Diretrizes (BRASIL,Lei13.005/14, p.1)	PNDE Colômbia – Títulos dos segmentos
I	Erradicação do analfabetismo	Fins da educação e sua qualidade no século XXI. (Globalização e autonomia)
II	Universalização do atendimento escolar	Educação em e para a paz, a convivência e a cidadania.
III	Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação.	Renovação pedagógica e uso das TICs na educação
IV	Melhoria da qualidade da educação	Ciência e tecnologia integradas à educação
V	Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade.	Mais e melhor investimento na educação
VI	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública	Desenvolvimento infantil e educação inicial
VII	Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País.	Equidade, acesso, permanência e qualidade.
VIII	Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.	Liderança, gestão, transparência e accountability no sistema educativo.
IX	Valorização dos (as) profissionais da educação	Desenvolvimento profissional, dignificação e formação docente.
X	Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.	Outros atores no (e para além do) sistema educativo

A comparação inicial destes temas-marco permite destacar três aspectos importantes: i. A forma dos enunciados varia entre os documentos; ii. De maneira geral - com exceção do *analfabetismo* e da "*universalização do atendimento escolar*, no documento brasileiro, e do "Desenvolvimento infantil e educação inicial" e "Outros atores no (e para além do) sistema educativo", no documento colombiano – oito dos dez temas-marco do documento brasileiro apresentam seu correlato no plano colombiano, indicando tratar-se de temas importantes para ambos os países: iii. Além de temas que não têm equivalentes em cada documento, que se revelam de uma importância singular e diferenciada em cada país, quando dividimos os enunciados em frases , observamos que há temas que poderiam ter uma importância singular no contexto de cada país.

A FORMA DOS ENUNCIADOS

Apesar da natureza contextual e do decorrente grau de generalidade de alguns dos temas, ao se comparar a redação dos enunciados são perceptíveis as diferenças entre os documentos em relação ao nível de abstração.

O documento brasileiro é mais concreto e claro em suas pretensões, o que se revela no fato de iniciar cada um dos temas-marco com uma ação - como erradicar, universalizar, superar, melhorar, formar, promover, estabelecer e valorizar - ao mesmo tempo em que ratifica a clareza e o caráter prescritivo desse documento e implica numa perspectiva mais concreta de execução pelos entes governamentais.

Já os temas-marco do plano colombiano se dividem da seguinte forma: seis nomeiam ou descrevem (frases nominais) e quatro estipulam claramente uma ação (orações), como educar, renovar e usar, integrar e investir, o que faz com que, no intuito de ser abrangente, se fragilize seu caráter referencial.

CORRELATOS E SUA RELAÇÃO COM A AGENDA MUNDIAL

Como visto, oito dos dez temas-marco constam dos dois documentos numa correspondência entre temas que, mais do que aleatória, parece estar alinhada com uma agenda mundial que pode ser identificada em inúmeros documentos e reuniões internacionais, cuja preocupação principal é a educação escolar, inclusive nos países em desenvolvimento. Em revisão de políticas educacionais baseadas em documentos e reuniões internacionais da década de 1990[17], Rodríguez (2002) identifica o compartilhamento das seguintes características: "A) a função prioritária da educação é a adequação dos indivíduos para responderem às mudanças econômicas e ao progresso científico e tecnológico; B) a determinação da qualidade e a equidade como eixos da política educativa; C) a primazia da análise econômica e dos economistas na tomada de decisões educacionais; D) a maior presença (financeira e técnica) dos organismos internacionais; E) a chegada de novos atores na elaboração e execução da política pública (principalmente: empresários, ONGs e os pais de família); F) a hierarquização dos agentes educativos; G) a definição da educação básica como prioritária; H) a priorização

17 No estudo que referimos (RODRÍGUEZ, 2002) são mencionadas 12 reuniões, declarações ou informes. As características principias – mencionadas pelo autor- são extraídas de cinco delas: a Conferência Mundial de Educação para Todos (Jontiem, 1990); a Cúpula Mundial pela infância (Nova york, 1990); o projeto principal de educação para América Latina e o Caribe, da OREAL-UNESCO (Quito, 1981); a a proposta educação e conhecimento; eixo da transformação produtiva com equidade, da CEPAL e a UNESCO (1992); a Declaração e Plano de Ação da - primeira e segunda - Cúpula das Américas (Miami, 1994; Santiago do Chile, 1997), Prioridades e Estratégias para a Educação, do Banco Mundial (1996).

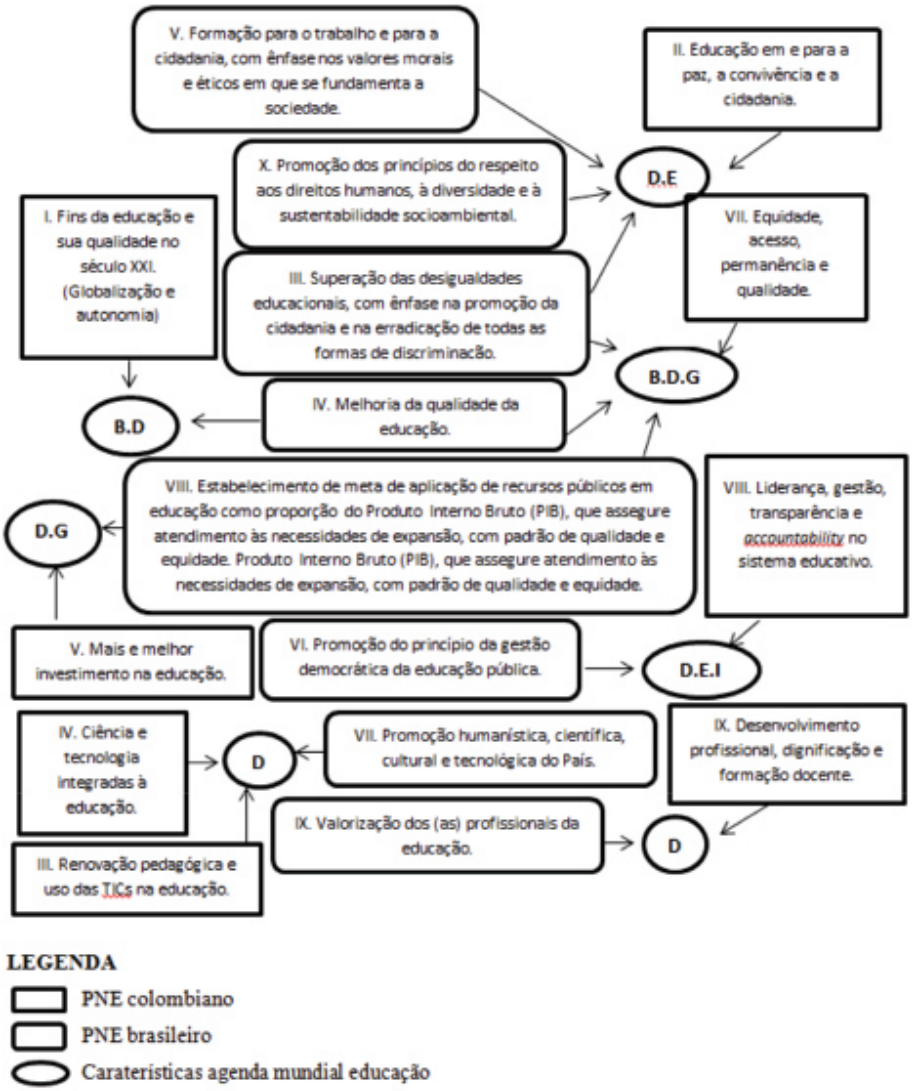
da descentralização e a autonomia escolar e, finalmente, I) a instauração e mecanismos de controle das instituições educacionais mediante a avaliação de resultados e *accountability*.(RODRÍGUEZ, 2002. Segundo o autor:

> No campo das estratégias recomendáveis para impulsionar as reformas, produzem-se também mudanças importantes: considera-se a necessidade de substituir as políticas educativas de governo por políticas de Estado; conceber a reforma como massiva, integral e gradual, e fazer consultas e procurar acordos para a validação de políticas educativas. (*Idem*, p.106 – tradução nossa).

Mais recentemente, podemos localizar essa agenda nas diversas conferências e informes elaborados por organizações mundiais como a UNESCO, com as Conferências Internacionais de Educação da Oficina Internacional de Educação e o *Posicionamento do Conselho Educativo sobre a Educação depois de 2015*; como a ONU, com os Informes de Desenvolvimento Humano, produzidos anualmente desde 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e, como o BID, com seus diferentes projetos de cooperação técnica na área da educação.

Na Figura 1 podem-se observar os temas-marco dos documentos dos dois países e sua relação com parte das dimensões identificadas por Rodríguez e também com algumas características da agenda mundial para a educação.

Figura 1. Correlatos dos planos e sua relação com a agenda mundial



AS METAS DOS PNEs

O que no plano brasileiro é uma meta, no plano colombiano é um macro-objetivo. São vinte as metas do documento brasileiro e cinquenta as do colombiano. Do ponto de vista formal, as metas do PNE brasileiro estão escritas no anexo da lei, depois dos caputs que regulamentam a difusão, execução e

cumprimento do plano. As metas do plano colombiano estão divididas em seções de acordo com os temas-marco acima mencionados.

Uma primeira diferença decorrente da comparação das metas diz respeito à abrangência do âmbito de referência de cada plano. Enquanto o plano brasileiro está focado em metas apenas *escolares* para a educação básica e superior, o plano colombiano aborda a educação não apenas no âmbito formal do sistema educacional, como se observa, nos quatro últimos temas, que tratam de outros atores do processo educacional, como a família, o setor produtivo, os meios de comunicação e os espaços culturais.

A comparação dos temas de cada meta nos planos revela que ambos os países compartilham dificuldades e anseios educacionais que também guardam relação com o contexto regional e mundial, assim como em termos de respostas às agendas educacionais mundiais. Com exceção da *Educação de Jovens e Adultos (EJA) e matrículas*, todos os temas contemplados nas metas do plano brasileiro podem ser identificados no plano colombiano. Para ambos os países, a educação básica é uma prioridade e isto se revela no número maior de metas que guardam relação direita com essa etapa escolar. De outro lado, quando comparamos o número de metas existentes para cada tema, podemos observar que as TICs e o investimento se destacam no documento colombiano, ao passo em que o documento brasileiro enfatiza o Ensino Superior e a Valorização Docente.

Podemos observar, também, que as metas estipuladas no documento brasileiro possuem maior concretude que as do plano colombiano. No PNE vigente no Brasil, há um tema para cada meta e prazos estabelecidos para sua execução. Além disso, quando necessário, definem-se responsáveis e orçamentos. Por sua vez, no documento da Colômbia, cada meta possui dois ou três temas principais que, por vezes, aparecem articulados com temas que não pertencem necessariamente à educação e para os quais os prazos e os responsáveis quase nunca são estabelecidos. Isso faz com que suas metas sejam normas programáticas que têm aplicação diferida e mediata, além de implicarem a elaboração de outras regras capazes de torná-las exequíveis.

As primeiras metas estipuladas em cada um dos documentos ilustram esse ponto:

> Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.(BRASIL, 2014, p.5)
>
> **Articulação e coerência do sistema educativo.** Atingir um sistema educativo articulado, coerente e contextualizado nos diferentes níveis de formação e nas regiões; que possibilite a mobilidade e a formação integral da infância e juventude

> colombiana, num entorno democrático, pacífico e globalizado. (COLÔMBIA, PNDE, p.16 – tradução nossa).

Na meta brasileira, a educação infantil é o tema principal, estabelecendo-se prazos tanto para sua ampliação como para sua universalização e se indicando claramente os beneficiários. Na meta colombiana, existem dois temas principais: o sistema educativo e a formação integral da infância e da juventude, articulados com o tema de *um entorno, democrático, pacífico e globalizado*, que não depende exclusivamente da educação. Assim, quanto à definição do nível mais geral das metas, o PNE colombiano parece ser mais ambicioso e menos realista.

CONCLUSÕES

A comparação exploratória dos PNEs brasileiro e colombiano permite identificar semelhanças e diferenças entre os documentos tanto na sua origem, como no processo de elaboração e no resultado final. Nossa leitura se concentrou no que e no como foi dito, o que nos permitiu descobrir a riqueza da intenção normativa desses planejamentos educacionais.

Observamos que, tanto no Brasil como na Colômbia, esses planos educacionais têm origem política e social similar, produto das reformas constitucionais e das leis que delas derivaram, assim como de um esforço por garantir o exercício democrático da participação cidadã.

Já a comparação da natureza legal dos documentos permitiu apontar dois aspectos relevantes: 1) a potencialidade das leis como mecanismo de pressão cidadã, no caso brasileiro e, 2) a tensão entre a intensificação do caráter democrático da elaboração do documento e a falta de respaldo jurídico para que o documento seja efetivamente levado em conta, no caso colombiano.

Ao abordar os dissensos do documento colombiano, identificamos uma disputa pelos usos da língua e uma polarização ideológica. Já nos temas-marco dos documentos (Diretrizes, no caso brasileiro, Capítulos, no caso colombiano), identificamos uma maior exequibilidade e clareza em relação às ações esperadas no plano brasileiro.

Também observamos que a maioria dos temas está presente nos dois documentos, o que revela, em parte, sua relação com uma agenda mundial para a educação. Ao mesmo tempo, vimos também que alguns temas-marco possuem importância maior em cada país, o que, por outra parte, não deixa de representar uma resposta particular a demandas contextuais nacionais. Isso acontece, por exemplo, no caso dos temas-marco, que apresentam, em cada documento, algumas metas que respondem pelo contexto de cada país.

Finalmente, na leitura dos documentos, identificamos que o plano brasileiro está focado no planejamento escolar, ao passo que o colombiano ultrapassa os muros da escola, apesar de os dois convergirem na prioridade dada à educação básica.

No concernente ao caráter exploratório do estudo, podemos afirmar que sua importância reside em mostrar a potencialidade do objeto de estudo para ser abordado a partir de diferentes intencionalidades e perspectivas. Em uma perspectiva sociológica, por exemplo, seria relevante avançar no estudo do papel dos agentes (indivíduos e instituições) na elaboração do documento e nas práticas dele derivadas, o que certamente destaca o potencial e a importância do estudo dos dissensos registrados no documento colombiano. E, ainda, em campos de saber interdisciplinares, como o da educação e o dos estudos culturais, a análise das relações de poder e dos discursos dos documentos poderiam contribuir para uma melhor compreensão da complexidade de temas como a formação docente, a avaliação e o caráter público da educação.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen. **Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional.** Currículo sem Fronteiras, v. 6, n. 2, p. 10-32, Jul/Dez.2006.

BAUER, M. Análise de Conteúdo Clássica: uma revisão. In: BAUER, M.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2003, p.189-217.

BORDIGNON, G. (Colaborador Especial); QUEIROZ, A; GOMES, L. **Plano Nacional de Educação: o planejamento educacional no Brasil**. Junho/2011.

BRASIL. **Constituição (1988).** C**onstituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional**. Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25/06/2014. **Dispõe e aprova sobre o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**. DF, 25 dez. 2014.

CAJIAO, Francisco. La concertación de la educación en Colombia. **Revista Iberoamericana de Educación**, nº 34 (2004), pp. 31-47

COLÔMBIA. **Constitución 1991**. 1991Disponível em: http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/derecho/constitucion-politica-de-colombia-.

COLÔMBIA. **Ley 115 de Febrero 8 de 1994**. MEN. 1994. Disponível em: http://www.mineducacion.gov.co/normatividad/1753/w3-article-85906.html

COLÔMBIA. **Ley 1151 de 2007**. MEN. 2007. Disponível em: http://www.mineducacion.gov.co/normatividad/1753/articles-146170_archivo_pdf.unknown

COLÔMBIA. **Ley 1450 de 16 de junio de 2011**. MEN. 2011. Disponível em: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/ley145016062011.pdf

COLÔMBIA. **Plan Nacional Decenal de Educación 2006** – 2016. Pacto social por la educación. Compendio General. MEN. Disponível em: http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/w3-article-166057.html

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Por um Sistema Nacional de Educação**. São Paulo, SP. Editora Moderna, 2009.

FONSECA, Marília. **Políticas Públicas para a Qualidade da Educação Brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social**. Cad. Cedes, Campinas vol. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

HERRERA, Martha; INFANTE, Raúl. **Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002**. Nómadas, Colombia, Número 20, 2004, p.76-84. Universidad Central, Bogotá, Colombia.

MENDES, Durmeval Trigueiro. **O planejamento Educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

RODRÍGUEZ, Abel: **La educación después de la Constitución del 91**, Bogotá, Magisterio., 2002.

SAVIANI, Dermeval. **Plano Nacional de Educação: antecedentes históricos**. In: Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: Por Uma Outra Política Educacional. 5ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014. – (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

SILVA, Maria Juliana de Almeida e. **A avaliação de Sistemas de Ensino no contexto da Regulação das Políticas Públicas**. In: IV Simpósio Internacional o Estado e as Políticas Educacionais no tempo presente, 2008, Uberlândia- Minas Gerais. IV Simpósio Internacional o Estado e as Políticas Educacionais no Tempo Presente, 2008. Disponível em: http://www.simposioestadopoliticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/DC02.pdf

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. **PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?** Educ. Soc. Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96-107.

DIANA MARCELA CUERVO-ESCOBAR é doutoranda em Ciências Humanas – Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Mestre em Estudos Culturais pela Universidad de los Andes, Colômbia. Pesquisadora do Laboratório de Avaliação da Educação LAEd. Tem experiência de ensino nas áreas de Linguística, Estudos Culturais e Educação; experiência de pesquisa nas áreas de Cidadania e Educação, e Política Educacional. E-mail: dicuerv@gmail.com

CINTIA DA COSTA é mestranda em Educação Brasileira (PUC-Rio). Especialista em Educação Especial (Unirio), Alfabetização (UFF) e Psicopedagogia (UERJ). Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atua como Pedagoga na rede Municipal de Niterói e Orientadora Educacional na rede Municipal de Duque de Caxias. Endereço: Av. 22 de Novembro, 123 fundos c/1 Fonseca, Niterói RJ. CEP: 24.120-049. E-mail: cintianado@gmail.com; cintianado@bol.com.br

ALICIA MARIA CATALANO DE BONAMINO é doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Professora associada da PUC-Rio e

Pesquisadora do Laboratório de Avaliação da Educação -LAEd. Tem experiência de pesquisa e ensino na área de Política Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: avaliação da educação básica, aprendizagem nos anos iniciais do ensino fundamental e desigualdades educacionais. E-mail: aliciamcbonamino@gmail.com

Recebido em fevereiro de 2016
Aprovado em abril de 2016

Planejamento e burocracia na prática escolar: sentidos que assumem na escola pública

Planning and bureaucracy in school practice: Senses that take in public schools

Planificación y burocracia en la práctica escolar: sentidos que asumen en la escuela pública

MIGUEL HENRIQUE RUSSO

Resumo: A partir de relato extraído de uma pesquisa empírica e de alguns pressupostos sobre a prática do planejamento no âmbito escolar, o texto desenvolve reflexão crítica com vistas a melhor compreensão dos determinantes imediatos daquele processo numa escola pública. O relato da pesquisa revela uma prática repetitiva e espontânea. A leitura do texto pode avivar a experiência vicária e orientar a prática escolar segundo uma perspectiva na qual o planejamento seja um instrumento metodológico de construção do projeto escolar e assuma, assim, um papel de catalisador da reflexão coletiva na escola.

Palavras-chave: Planejamento escolar; prática escolar; plano escolar.

Abstract: This article relies on a report from an empirical research to discuss the practice of school planning. Given that the report reveals repetitive and spontaneous practices, the paper proposes a critical reflection to better understand the internal factors of administrative planning that take place in a public school. The text seeks to highlight vicarious experiences and guide school practices with a perspective in which school planning is a methodological tool for building a school project that stimulates collective reflections.

Keywords: School planning; school practices; school plan.

Resumen: A partir del informe de una investigación empírica y algunas suposiciones básicas acerca de la práctica de la planificación en ámbito escolar, el texto desarrolla una reflexión crítica con el fin de comprender mejor los determinantes inmediatos de aquel proceso en una escuela pública. El informe de la investigación revela una práctica repetitiva y espontánea. La lectura del texto puede inspirar experiencias indirectas y guiar la práctica escolar de acuerdo con una perspectiva en la que la planificación sea una herramienta metodológica para la construcción del proyecto escolar y asuma, así, un papel de filtro de la reflexión colectiva en la escuela.

Palabras clave: Planificación escolar; práctica escolar; plan de la escuela.

INTRODUÇÃO

A tendência cíclica, no campo da educação, de pôr ênfase em algumas abordagens e em determinados temas tem, em relação ao planejamento, um capítulo especial. No Brasil, ele já foi o cerne das políticas e das práticas educacionais nas décadas de 1960 e 1970. No plano da macro política muitos Planos de Educação se sucederam como instrumento de gestão governamental. Igualmente, no plano da prática escolar ocorreu o predomínio de metodologias que enfatizavam o planejamento como mecanismo introdutório de certa racionalidade no campo educação. O tecnicismo daquele período se assentou no comportamentalismo skineriano para o qual ter clareza das finalidades da educação importava planejar detalhadamente o processo ensino-aprendizagem, operacionalizando seus objetivos educacionais e instrucionais. O planejamento era, assim, considerado ponto de partida para a fixação dos conteúdos correspondentes a serem desenvolvidos em cada área ou disciplina, bem como para a opção pela melhor estratégia didática a ser utilizada no ensino. Naquele período, a avaliação era importante somente como mecanismo de retroalimentação (feedback) para um eventual replanejamento.

Com a redemocratização, perdeu força o tecnicismo, que foi logo substituído pelas políticas neoliberais, que se impõem no campo da educação. Nestas, em face da importância estratégica que têm para a consolidação do modelo político-social e econômico, a ênfase é na avaliação. Residem aí as causas da elevação das práticas avaliativas ao ponto mais alto dos estudos e práticas educacionais, isto é, a avaliação ganha nova importância como mecanismo indutor de mudanças com vistas à redução dos gastos públicos com as políticas sociais em geral e com as educacionais em particular.

A reflexão realizada neste texto tem como foco o planejamento no âmbito escolar. Inicialmente, realizo uma incursão no campo do planejamento com vistas a sua conceituação e à discussão de aspectos de sua execução na escola. Para tanto, utilizo parcialmente um texto que preparei, ainda na década de 1990[1], para orientar o planejamento das unidades escolares de uma rede pública. Em seguida, a partir do registro parcial de uma pesquisa que realizei, também naquela década, apresento a descrição de observações feitas durante a realização do planejamento na escola pesquisada[2]. Mesmo decorridos vários anos e tendo ocorrido mudanças na legislação educacional, ambos os documentos se mantêm atualizados em face

1 Texto elaborado para orientar o processo de planejamento nas Escolas Técnicas da rede do Centro Estadual de Educação Tecnológica "Paula Souza" (CEETPS), no ano de 1991.

2 Relato da observação empírica, item 3.5.3 – Cena 3 - " O planejamento e o projeto escolar"- da tese de doutorado do autor (RUSSO, 1995)

da constatação de que a realidade do cotidiano escolar pouco se alterou no que tange à temática do planejamento. Ao final, registro algumas considerações sobre o apresentado.

PLANEJAMENTO

Planejar é antecipar o futuro no sentido de prever ações a serem desenvolvidas para se conseguir objetivos determinados. As ações ocorrem sempre em determinado contexto cujos parâmetros e contornos podem ser estimados com maior ou menor precisão. Por isso, o planejamento inicial não consegue dar conta de prever as condições reais em que se dará a ação, exigindo, assim, correções sucessivas com a aproximação desta.

No caso do planejamento escolar, o período inicial de planejamento é só um primeiro momento de organização da ação coletiva, que exigirá novos momentos de reflexão e ajustes (replanejamento).

O planejamento é um processo, portanto dinâmico, que não se confunde com seu produto sob a forma escrita, isto é, o plano. O principal produto do planejamento é imaterial e consiste na melhoria das condições individuais, e de grupo, para o desenvolvimento de um trabalho coletivo que exige integração de ações para garantir o alcance de objetivos estabelecidos.

Quando o planejamento é encarado como instrumento de controle burocrático, como em geral acontece, sua avaliação recai sobre o produto, isto é, no plano como documento. A riqueza do processo de planejamento está exatamente na oportunidade que ele cria para se proceder a uma revisão de todos os pressupostos e práticas até então adotadas.

Outro desvio provocado pela visão burocrática é a exagerada ênfase nos aspectos formais da elaboração dos planos. Sem diminuir a importância e necessidade da adequada formulação do plano, há que se dar-lhe um valor relativo, que não comprometa a qualidade da participação política dos elaboradores.

O planejamento educacional em todas as suas modalidades (curricular, de escola, de ensino, etc.) é um ato político-pedagógico que exige a participação do coletivo dos educadores da escola. Ingenuamente os educadores têm entendido e procedido como se o planejamento fosse uma técnica organizatória política e ideologicamente neutra. Isto tem, em parte, explicado a pouca importância dada ao planejamento, e até a omissão de significativa parcela dos professores para com ele.

Ao contrário dessa perspectiva, o planejamento deveria ser visto como instrumento de luta dos professores contra o domínio da tecnocracia que se impõe ao processo educativo. Basta, para isso, que se empenhem em participar

ativamente, comprometendo-se com os interesses dos alunos, de um ensino de qualidade, priorizando as questões pedagógicas substantivas e relevantes para a melhoria das condições de ensino e aprendizagem, que constituem o espaço de luta que a escola tem para contribuir com a transformação da sociedade burguesa. A consecução do projeto escolar e a execução do currículo envolve a participação de todos os professores e especialistas da escola. É imprescindível, portanto, que o planejamento seja um ato coletivo de todos aqueles educadores, que, juntos, irão decidir que escola irão oferecer aos seus alunos.

As condições do contexto escolar e da clientela não devem impor-se como fontes de um determinismo que sela as possibilidades de atuação da escola. Pelo contrário, as eventuais carências materiais, financeiras e humanas têm que ser superadas pela força da criatividade e da solidariedade coletivas. Há que se eliminar os voluntarismos idealistas e individualistas, pela organização coletiva consciente que agregue experiências e produza novas sínteses na percepção sobre educação e escola, que possam representar avanços para cada um dos membros.

Planejar implica a identificação e explicitação das metas coletivamente eleitas. Essa é, talvez, uma das mais delicadas e sensíveis etapas do planejamento. Ela pressupõe razoável conhecimento das condições concretas existentes na escola, como *ponto de partida*; a esclarecida clareza das questões sociais envolvidas no trabalho da escola e suas competências para implementá-los, no estabelecimento de metas, como *ponto de chegada*. São essas metas que irão balizar o trabalho de cada um e não o contrário, como geralmente ocorre. As decisões sobre a direção que se dará à escola enquanto instituição social antecedem e se sobrepõem àquelas que cada um tomará para orientar seu trabalho. Isso significa e reforça a necessidade de uma abertura para a participação democrática de todos os educadores no planejamento da escola.

É também pela participação coletiva que se irá selecionar, dentre as metas eleitas, aquelas fundamentais e as que são acessórias. Com esta etapa se estarão estabelecendo aquelas ações que merecerão a atenção de todos os membros da equipe de educadores e o tratamento adequado delas face aos objetivos da educação e da escola.

Não parece necessária longa argumentação para enfatizar a importância do planejamento em qualquer empreendimento humano e na educação em particular. No caso da escola, vista como organização complexa e específica, mais do que na maioria das outras organizações, o planejamento exige um tratamento democrático e participativo. Cabe, entretanto, ao grupo gestor da escola o decisivo papel de estimular e garantir as condições favoráveis a que esse processo se efetive com razoável eficácia e eficiência.

Superar a visão burocrática que tem presidido o planejamento, transformando-o num momento de grande riqueza para a reflexão e apreensão da realidade em todas as suas múltiplas facetas é um dos desafios postos aos educadores.

Dentre as várias definições que exigem posição pessoal do diretor está a atenção que ele dará ao planejamento. Ela será uma sinalização sobre a dimensão do trabalho do diretor que será priorizada: a administrativa ou a pedagógica.

Há fortes evidências de que a maioria dos diretores tem relegado a dimensão pedagógica a plano secundário. Em geral, essa postura decorre de duas vertentes: a) as demandas de natureza administrativa que ocupam significativo tempo do trabalho do diretor; b) a falta de interesse e competência para conduzir as questões de natureza pedagógica da escola.

Um desafio de quem coordena o processo de planejamento na escola é conseguir de seus agentes um compromisso político com o processo de construção coletiva do projeto escolar, bem como uma visão global do trabalho em todas assuas dimensões. Em face das concepções tradicionais de organização do trabalho, os professores são levados a crer que sua atuação é restrita ao ensino e que este nada tem a ver com a administração da unidade escolar. É essa visão de separação que precisa ser superada.

Administração escolar não é uma técnica isenta. Compete a ela a tomada de decisões que, direta ou indiretamente, interferem na decisão (ou a definem) sobre qual será o nível dasrelações da escola com o meio social ou a orientação das práticas pedagógicas que ela desenvolve para dar conta do seu mister.

Assim, à proposta de um processo participativo de planejamento está implicitamente associada uma visão de gestão democrática da escola. Essa relação, implícita, não está sempre suficientemente consciente para todos os membros da escola, ou de outra forma, é preciso que esteja explicita para todos, dirigentes e professores.

Ao participar do planejamento, dando sua contribuição para a definição de metas e objetivos, sugerindo estratégias para operacionalizá-los, o professor está assumindo o relevante papel de cogestor, posto que tais decisões estão dentre as de maior importância na esfera político-pedagógica e administrativa da escola.

Para se conseguir uma atuação qualificada de todos os participantes, há que se dar-lhes as condições exigidas e necessárias. Os professores que atuam na Educação Básica se mostram muito desinformados sobre os pressupostos teóricos e conjunturais necessários a uma reflexão aprofundada sobre a escola e sua gestão, incluindo aí, é lógico, o planejamento. Em geral, suas preocupações e interesses são dirigidos, quando não restritos, ao âmbito de suas atividades diretas e aos temas de sua disciplina.

O processo de planejamento precisa ser pensado. Ao coordenador do processo cabe assegurar que os participantes detenham as informações que são pré-requisitos para uma atuação consciente e produtiva. Uma condição central para a superação desse quadro é garantir o domínio de alguns fundamentos sobre a escola, tais como: legislação básica sobre ensino; normas regimentais; estrutura organizacional da escola, com atribuições e competências dos órgãos e seus responsáveis; objetivos institucionais permanentes e transitórios; dados sobre a história, realidade atual e diagnóstico da escola.

Uma consequência da visão burocrática e formalista com que tem sido tratado o planejamento é a limitação dos temas postos em discussão nesse processo. Assim, no caso do planejamento de ensino, institucionalizou-se um padrão de caráter tecnicista no qual aparecem os indefectíveis objetivos, conteúdos, estratégias e avaliação. Tudo ordenado segundo modelos que se imprimem como formulários aplicáveis a todas as disciplinas, independentemente da sua natureza e do tratamento metodológico adotado.

O planejamento escolar deve assumir o caráter de um fórum de discussão de todos os temas presentes no cotidiano da escola. Alguns desses temas são, em geral, considerados irrelevantes para merecer a atenção dos professores, posto que extrapolam o âmbito do espaço tradicionalmente tido como seu. A rigorosa separação de espaços reservados a cada segmento escolar é, aliás, uma decorrência da burocratização da escola e uma expressão da divisão do trabalho absorvida do modo de produção capitalista.

São, entretanto, as questões do cotidiano, que fogem aos formulários tecnicistas, que tocam diretamente os alunos naquilo que constitui a dimensão psicossocial da organização escolar. Não tem sentido a integração dos planejamentos se na execução não houver uniformidade de procedimentos que garantam unidade às ações pedagógicas da escola e de seus agentes.

É comum nas reflexões que se desenvolvem durante as fases do planejamento partir-se de situações idealizadas que pouco, ou nada, têm a ver com a realidade concreta em que se dará a ação planejada. Assim é com a imagem do adolescente extraída dos manuais de psicologia; com os métodos e técnicas de ensino e avaliação tiradas dos livros de didática; com as condições de apoio material, financeiro e administrativo; etc.

Essa situação, em termos do planejamento, significa um desvio no diagnóstico, que terá consequência nos resultados pretendidos. É importante, e fundamental, que se adote como *ponto de partida* uma análise das condições concretas da escola para que se tenha clareza das possibilidades reais de alcance dos objetivos, assim como das ações e apoio necessários para isso.

É através da discussão das questões cotidianas e da prática concreta de todos os agentes do processo escolar que se poderá chegar à essência dos problemas relevantes a serem atacados pelo conjunto dos educadores da escola, e às transformações que representem avanços qualitativos.

Outra consequência do processo de idealização da realidade, a ser evitada no planejamento, é a natural tendência de negação das deficiências institucionais, estigmatizadas pelos padrões dominantes de julgamento da eficiência organizacional. A escola, como qualquer organização complexa, apresenta processos patológicos de maior ou menor gravidade. Sem dúvida, no caso das organizações escolares, a enfermidade mais grave é a burocratização das relações pessoais e das atividades pedagógicas em geral. Imersa no oceano burocrático estatal, a escola tem comprometidas muitas de suas funções sociais sem se dar conta dessa disfunção, posto que a burocratização se instala como *coisa* natural e profundamente entranhada na cultura organizacional da sociedade capitalista.

É imperioso que se reconheçam as deficiências para delas dar conta. A omissão, ou a negação, das deficiências, e ou conflitos, organizacionais não contribuem para a superação dos mesmos. Ao contrário, são agravantes comumente cometidos nas organizações escolares. É da natureza das organizações humanas a existência de deficiências. Assim, não existe escola perfeita. Se houver, há que se mirá-la com suspeita.

Uma comum e grave incorreção praticada na elaboração de planos escolares, e de ensino, é a previsão de atividades que nunca ocorrerão porque não há condições objetivas para isso. A visão burocrática e a repetição que ela provoca nos planejamentos são algumas de suas causas. Outra é a ingenuidade política de professores que acreditam poder superar óbices irremovíveis para sua prática pedagógica. Uma terceira origem é de ordem psicossocial e está associada às representações que fazem os educadores da educação, a escola e seu próprio papel social.

Sobre essa última, é demasiado conhecido que o homem cria imagens e relações simbólicas que se estabelecem a partir de suas experiências, que são histórica e socialmente determinadas. Assim, além da experiência concreta adquirida através das ações práticas em contato com a realidade empírica, os indivíduos, consciente ou inconscientemente, produzem no imaginário um conjunto de explicações para essa realidade.

Fruto exclusivo de percepções e sensações abstratas, essas explicações, não encontrando justificativas no real, passam a constituir um nível de representações que orienta o comportamento dos indivíduos. Em outros termos: existem para o indivíduo níveis de realidade. O real (empírico) onde se dão as ações práticas,

e o imaginário (simbólico) onde se encontram as explicações que o indivíduo produziu para o real (empírico), isto é, o que ele pensa que é o real.

A fala (discurso) do indivíduo é fortemente influenciada por seu imaginário. Há, portanto, que se lhe analise a fala e a contextualize, comparando-a com sua prática, posto que entre ambos pode haver divergências reveladoras de uma dicotomização entre real e imaginário. É importante a distinção entre ambos. Em geral, todos os indivíduos transitam entre o real e o imaginário. A consequência mais importante dessa distinção, para o nosso tema, é a clarificação de que o discurso não muda a realidade, ou melhor, a aparência da realidade.

Portanto, muitas vezes, ao se elaborar um planejamento, põe-se a funcionar nosso imaginário, que nos leva a prever atividades que não têm suporte objetivo para se realizar. É o discurso descolado da realidade. Esta última não reage ao primeiro e o planejado assume, então, seu lado ficcional.

Finalmente, aproveitando o tema deste item, carece que os educadores reflitam com profundidade e persistência sobre a coerência entre seu discurso e sua prática, sobre as consequências de um exacerbado imaginário que nos faz idealizar fantásticos resultados para uma prática condicionada à tão carente realidade socioeconômica e educacional brasileira.

A PRÁTICA DO PLANEJAMENTO NA ESCOLA

A partir do relato da observação do processo de planejamento realizado em uma escola pública pertencente à rede estadual de São Paulo, o texto discute o papel do planejamento escolar: enquanto instrumento metodológico de construção do projeto escolar, que privilegia mais o aspecto processual do que o produto; enquanto espaço privilegiado de participação dos professores na escola; e como expressão da autonomia da escola na fixação das suas finalidades, em relação ao aparelho burocrático de Estado.

O texto utiliza como fonte para o relato da observação empírica o item 3.5.3 - Cena 3 - *O planejamento e o projeto escolar* - da tese de doutorado do autor (RUSSO, 1995), que analisa a prática gestionária no cotidiano escolar a partir de um referencial teórico progressista (PARO, 1986).

A descrição do empírico revela uma prática burocratizada na qual o planejamento é visto como o cumprimento de uma exigência da legislação e das instâncias superiores da hierarquia do Estado. Com isso, como se poderá constatar no relato, privilegia-se o produto, isto é, o plano e o cumprimento dos prazos estabelecidos por instância da hierarquia da Secretaria da Educação para sua conclusão. Em decorrência, esvazia-se o planejamento daquilo que ele tem de mais relevante, e que decorre de sua natureza processual, que é oferecer a

todos os agentes da escola o espaço para: uma reflexão ampla e aprofundada sobre o projeto escolar; o diagnóstico das condições estruturais e conjunturais da escola e do seu contexto; e operacionalizar os fins e objetivos estabelecidos em seu projeto político pedagógico e que a escola se propõe alcançar por meio das ações planejadas.

A seguir, apresentamos o relato parcial da pesquisa qualitativa, de tipo etnográfico, realizada na escola e que se utilizou da observação, da entrevista e da análise documental como instrumentos de coleta de dados.

O EMPÍRICO: COMO A ESCOLA REALIZA SEU PLANEJAMENTO

O calendário escolar contempla um período reservado à elaboração do Plano Escolar. É uma exigência do Regimento Comum[3] e antecede o início das aulas. Na EEPSG "Gabriel Arcadas", o período destinado a essa tarefa foi fixado nos quatro dias que antecederam o início das aulas.

Para dar início ao planejamento a diretoria convocou uma reunião geral com a presença obrigatória de todos os professores, isto é, de todos aos quais já haviam sido atribuídas classes ou aulas, porque existiam aulas de algumas disciplinas para as quais não havia professores contratados. Estes só seriam conhecidos em etapa ainda a ocorrer. Essa reunião foi marcada para o período da noite do primeiro dia de planejamento.

A primeira parte da reunião foi dedicada a comunicações gerais da diretoria e recomendações sobre procedimentos a serem adotados pelos professores em relação ao funcionamento da escola. Deu-se destaque ao calendário escolar, agora com duzentos dias letivos; aos avisos sobre cumprimento de horários e das normas estabelecidas sobre conduta dos alunos. Para reforçar seus apelos sobre o assunto ameaçou a diretora: "Gente, é muito desagradável eu ter que chamar a atenção e desautorizar um professor".

Sobre o planejamento, propriamente dito, foram apresentados alguns elementos para orientar os trabalhos dos professores. Por meio de um quadro foram apresentados os resultados do aproveitamento escolar dos alunos no ano passado, comparados com os mesmos resultados do ano anterior. Mesmo que no geral os índices de aprovação, retenção, e evasão tenham se mostrado favoráveis, em alguns casos foram observados aumentos nas médias de retenção. Segundo a análise da diretora os números não traduzem a realidade já que em sua opinião

3 O Regimento Comum é o regimento único outorgado pelo Estado de São Paulo a todas as unidades escolares da sua rede de ensino.

a escola melhorou muito. Após o que completou: "Esses aumentos, eu acho, ocorreram porque nós trabalhamos mais seriamente. Vocês não acham, também, gente?" No que foi seguida em uníssono pelos professores: "Ah, nós achamos!" Transcritos do Plano Diretor de ano anterior estavam no quadro negro os itens para repensar a escola e o processo pedagógico: a) Prioridades da escola; b) Diretrizes; c) Objetivos Gerais; d) Objetivos Específicos. Sobre eles se manifestou a diretora: "Eles poderão ser modificados; entretanto, acho que eles deverão ser mantidos porque são básicos e traduzem objetivos que são permanentes na escola." Resultado: os itens foram mantidos sem discussão.

Vários outros tópicos foram abordados pela diretora, especialmente os relativos a utilização dos recursos didáticos da escola. Para ela, os professores deveriam empenhar-se para conhecer os recursos que a escola possui para melhor utilizá-los. Há, entretanto, que se ter organização para evitar solicitações feitas "em cima da hora" como geralmente ocorre, segundo a diretora, com a maioria dos professores que solicitam, e completa: "O 'Gabriel"[4] não tem tudo, mas tem o suficiente para atender ao que é básico e essencial. Não adianta, entretanto, a escola ter material. É preciso gente para fazer."

O tom da fala da diretora é, em geral, de elogio à qualidade dos professores e ao trabalho da escola. Mas faz, também, ressalvas pontuais ao trabalho dos professores e às condições existentes para a execução do Plano Diretor. Reconheceu que, no ano anterior, os recursos referentes a alguns projetos da escola só foram liberados já ao final do ano, com prejuízo para o planejado.

Ao término dessa parte, e de passagem, abordou de forma um tanto confusa o tema da escolha dos coordenadores de áreas sugerindo, nas entrelinhas, que se não houvesse manifestação contrária permaneceriam os mesmos do ano anterior. Como não houve qualquer manifestação...

Na sequência os professores foram divididos em cinco grupos com a incumbência de sugerirem temas dos quais um seria escolhido como integrador para o trabalho de toda a escola - do Ciclo Básico (CB) ao 3º colegial.

Reunidos novamente, em painel, os grupos apresentaram suas sugestões. Os temas sugeridos e a respectiva frequência com que apareceram foram: Preconceito (4); Violência (1); Postura Inovadora (1); Aluno: Realidade e Fantasia (1); Estudo da realidade do bairro (1); Vida (1). Após suas apresentações, por votação foi escolhido o tema Vida que recebeu 53 votos contra 22 para o tema Preconceito, o segundo mais votado.

Digno de registro, nessa etapa, foi a presença do tema Preconceito como

---

4 A maioria dos agentes da escola ao se referir à EEPSG "Gabriel Arcadas" o faz através do prenome do patrono da escola. Assim, em muitas passagens deste estudo, que correspondem a falas dos agentes, a escola será referida como "o Gabriel".

sugestão de quatro dos cinco grupos, que acabou sendo derrotado pelo tema Vida, que apareceu uma só vez e, ainda assim, dentre os três temas apresentados por um mesmo grupo. As defesas feitas para cada tema pelos grupos proponentes foram fracas numa demonstração sintomática de que aquela atividade, aparentemente valorizada pela direção, não encontrou ressonância no corpo docente e foi tratada de forma burocrática. O resultado da votação de certa forma corrobora essa inferência.

O segundo dia de planejamento, ainda como atividade conjunta de todos os professores, foi reservado à realização de uma palestra feita por um professor convidado. O palestrante, coordenador pedagógico de escola particular, fez um relato da experiência realizada na escola onde trabalha com vistas à integração das disciplinas do currículo, de modo a facilitar uma abordagem interdisciplinar dos conteúdos escolares.

A atividade teria sido relevante se realizada como parte de uma discussão mais aprofundada sobre o tema ou se a questão da interdisciplinaridade fosse uma preocupação que perpassasse a maioria do corpo docente. Aparentemente nenhuma das duas coisas estava presente e a atividade, sem articulação com o processo de planejamento, perdeu-se enquanto contribuição para a reflexão coletiva. Um indicador da falta de interesse sobre o tema foi a ausência de referência a ele nas reuniões que se seguiram. Foi uma atividade que não deixou qualquer semente de discussão, que somente serviu enquanto durou, ou seja, estava deslocada na programação do planejamento.

No terceiro dia de planejamento, quando então se daria início à elaboração dos planos de ensino das disciplinas, os professores foram convocados a participar de reuniões em seus respectivos turnos de trabalho. Os professores do diurno (manhã e tarde) dedicaram a reunião quase que exclusivamente a sugerir subtemas que iriam orientar o planejamento das áreas a partir do tema integrador já escolhido. Face à natureza ampla do tema Vida foram sugeridos onze subtemas que guardavam pouca ou nenhuma articulação entre si e continuavam igualmente amplos para orientar a elaboração dos planos de ensino.

Na reunião do período noturno, dirigida pela coordenadora daquele período, já que após o primeiro dia as reuniões se realizaram sem a presença da diretora, apresentou-se inicialmente, já escrita no quadro negro, a relação dos subtemas escolhidos pelos professores do período diurno que foram anunciados como aqueles que deveriam ser levados em consideração pelos professores do noturno, pois isso significaria ganho de tempo e simplificação da tarefa dos mesmos.

Diante desse andamento proposto, um professor, tomando a palavra, questionou a maneira como estava sendo conduzido o planejamento,

especialmente o fato de as reuniões estarem se realizando em períodos diferentes para o cumprimento de tarefas que eram comuns a todos os professores posto que há séries escolares que se repetem em dois ou mais períodos. Tomando como exemplo o assunto em pauta naquela reunião, argumentou que os professores do diurno haviam discutido, estabelecido metas e escolhido subtemas e que aos do noturno restou conhecerem e acatarem os resultados sem poder discuti-los, ou seja, adotando-os sem nenhuma reflexão.

Em apoio ao colega, manifestou-se uma professora, acrescentando que o planejamento é sempre feito com pouco tempo, o que impede uma reflexão coletiva dos professores. A título de reforço do seu argumento relatou o exemplo de outra escola pública estadual, onde seu marido leciona, na qual as aulas já estavam em andamento sem que se tivesse realizado qualquer planejamento prévio.

A coordenadora da reunião concordou com as críticas e informou que o processo é estabelecido pela CENP e que aquela parece "não querer que se planeje". Informou, então, aos professores que ela havia proposto outra organização de reuniões para o planejamento e que não obteve sucesso porque a direção da escola estava preocupada em atender ao prazo estabelecido pela Delegacia de Ensino, posto que o não cumprimento daquele poderia prejudicar a escola, especialmente no recebimento de verbas.

Diante disso, estabeleceu-se um acalorado e tumultuado debate, que exigiu, após algum tempo, a presença da diretora. Solicitados a expor suas críticas à diretora observou-se uma solene "afinada" geral, ou seja, houve um recuo constrangedor das posições até então assumidas e veementemente defendidas pelos professores. Diante da diretora, as críticas se abrandaram e perderam sua força enquanto reivindicação dos professores na luta pela conquista de espaço e de condições para realizar seu trabalho a partir de um processo de reflexão coletiva, condição minimamente essencial para a construção de um projeto pedagógico escolar.

Esvaziado o episódio, que poderia ter-se transformado em ganho na luta pela valorização da dimensão pedagógica da escola, diante das imposições burocráticas, a questão foi encerrada com as explicações da diretoria sobre a importância de se cumprirem os prazos estabelecidos pela Delegacia de Ensino, e mais, sobre o fato de que aquelas limitações não eram tão graves pois "não se pode pretender um plano perfeito", que se poderia aperfeiçoá-lo ao longo do ano e, finalmente, que as conclusões feitas pelos professores do diurno não eram fechadas.

Em prosseguimento, sem que se discutissem as conclusões e subtemas propostos pelos professores do diurno, passou-se à tentativa de operacionalização

do desenvolvimento dos subtemas pelas disciplinas do currículo. Várias sugestões foram sendo apresentadas, discutidas e, em seguida, abandonadas. A reunião terminou sem conclusões.

No último dia do período de planejamento ocorreram reuniões nos três períodos. Pela manhã reuniram-se os professores de CB à 4ª série do primeiro grau, sob a direção da coordenadora dessas séries.

Inicialmente, procedeu-se à distribuição dos diários de classe, sobre o qual foi solicitado capricho no preenchimento, e das chaves das salas para que as professoras tirassem cópias, já que cada uma seria responsável por sua sala.

Em seguida, foram dados avisos e feitas recomendações gerais sobre o funcionamento da escola. Alguns foram repetições daqueles já feitos pela diretora na reunião geral do primeiro dia de planejamento. Dentre os que se dirigiam especificamente ao grupo estavam o da necessidade de cumprimento do horário das reuniões. Sobre o assunto, assim se manifestou a coordenadora: "Nas reuniões de HTP quem chegar atrasado ou sair mais cedo ficará com falta; as comadres não poderão sentar perto; não será permitido passar receita, nem pedir licença para ir ao banheiro e não voltar mais".

Em tom de apelo, a coordenadora recomendou que todos contribuíssem para a construção de um clima harmonioso, fraternal e familiar. Que se evitassem as fofocas e críticas às colegas e serventes. Que se evitassem, também, as conversas de corredor durante o horário de aulas, e finalizou dizendo: "Gente, quando bater o sinal, se estiver experimentando alguma coisa para comprar, larga na hora. Nada daquela conversa de mais um pouquinho que eu já vou", referindo-se aí aos intervalos diários entre as aulas.

Sobre a ocorrência de problemas disciplinares, recomendou a coordenadora que os professores os resolvessem sem encaminhar os alunos para a diretoria. "Afinal, vocês são profissionais", finalizou.

Justificando a grande quantidade de avisos e recomendações assim se expressou a coordenadora: "A escola é como uma grande empresa; para funcionar é preciso ter normas e serem cumpridas".

Interrompendo a reunião a diretora solicitou um tempo para orientar as professoras sobre o uso de camiseta pelos alunos, a título de uniforme. Informou que as professoras deveriam intermediar a venda das camisetas aos alunos. Ao fornecer o preço das camisetas informou que eles seriam atualizados segundo a variação do dólar. Informou, também, que a escola iria distribuir duas mil e quinhentas calças aos alunos, recebidas do Governo do Estado, e que, para isso, elas deveriam anotar a numeração usada pelos seus alunos. Encerrou recomendando: "Gente, cuidado para não espalhar na comunidade a notícia de que a escola estará distribuindo calças. Porque senão haverá uma correria à escola".

A condução da reunião foi caótica e correu num clima descontraído. A coordenadora falou o tempo todo em alto volume de voz para superar o ruído das conversas paralelas que foram permanentes, apesar dos constantes apelos da coordenadora. Não houve sequência dos assuntos tratados. A cada aviso uma conversa geral seguida de um respectivo: "Gente, posso continuar...", o que nem sempre foi possível. Diante do caos, algumas vezes, a coordenadora mudou seu tom falando "duro". Aparentemente ninguém se importou. Porque virou hábito, pela repetição, e porque todos sabem que as recomendações e as "broncas" são coisa normal e quase obrigatória da parte dos "superiores", no desempenho do seu papel. Funcionou, na reunião observada, como um jogo que não é "pra valer". Assim sendo, a reunião terminou em clima descontraído.

A reunião no período da tarde ocorreu de maneira segmentada. Professores de CB à 4ª série tiveram uma reunião com pauta idêntica à do período da manhã. Os demais trabalharam em pequenos grupos na elaboração dos planos de ensino.

A reunião do período noturno, com frequência significativamente menor do que nos dias anteriores, ocorreu com os professores divididos em grupos, por disciplinas ou áreas, para a elaboração dos planos das disciplinas. Em nenhum caso os professores concluíram suas tarefas de elaboração do plano de ensino. A partir daí, essa tarefa passou a ser responsabilidade individual de cada professor.

DISCUSSÃO

A descrição das atividades iniciais do ano, com ênfase na dinâmica das reuniões de planejamento escolar, apresenta um rico quadro sobre como a escola se prepara para realizar sua tarefa anual de execução do currículo; sobre qual a importância atribuída ao planejamento; qual a participação dos professores na construção do projeto escolar; e, especialmente, face ao interesse deste estudo, como se dá nesse processo a atuação da administração da unidade escolar, vista aqui como a atuação dos agentes que compõem a direção da escola.

A leitura do relato acima por aqueles que já tiveram a oportunidade de participar profissionalmente dessas atividades, hoje comuns e obrigatórias nas escolas públicas estaduais, certamente conduzirá à identificação de muitos elementos comuns entre sua experiência e o contido no relato. Ou seja, há certo padrão na forma como as escolas públicas estaduais conduzem todo o processo escolar. No caso específico do planejamento, a visão predominante é de tal forma burocrática que se poderia dizer que aquele que algum dia participou de um planejamento na escola pública não necessita participar de qualquer outro.

Tal afirmação extremada parecerá imprópria para um estudo acadêmico, mas é ela que sucintamente traduz aquilo que, nesse aspecto, transformou-se o planejamento escolar. O planejamento na escola pública não é um instrumento metodológico de trabalho. Sua realização tem por fim a produção de um documento, o plano escolar, que será utilizado para atender a uma exigência burocrática. Essa perspectiva, que é predominante na prática escolar, é responsável pela perda da visão do planejamento como parte do processo de construção coletiva do projeto pedagógico; momento de reflexão sobre as funções sociais da educação, sobre o papel da escola, sobre o trabalho docente, sobre o conhecimento, sobre as condições concretas da escola para a realização de seu mister, sobre a racionalidade interna da escola, enfim, sobre todos os elementos que direta ou indiretamente determinam a racionalidade social da escola.

O relato serve também para revelar a maneira amadorística como são tratados e conduzidos os processos de trabalho na escola, decorrente da falta de compromisso político e de competência técnica, ou seja, daquelas condições apontadas como cruciais e complementares para que os professores sejam verdadeiramente educadores.

Não se trata, como veremos adiante, de atribuir culpa aos educadores escolares no sentido individual. Tanto a falta de compromisso quanto de competência, que se observa na escola pública são engendradas pelas políticas do Estado para a educação. A depreciação da educação se manifesta em primeiro lugar pelos aviltantes salários oferecidos aos educadores; em segundo, pelas precárias condições de trabalho. Estas duas ordens de fatores, dentre outras, estão na raiz das deficiências apresentadas pela escola pública.

Algumas passagens do relato merecem destaque pela ilustração que oferecem às críticas aqui desenvolvidas sobre o processo de trabalho na escola. A reincidência, em várias reuniões, de temas voltados ao cumprimento de normas que visam ao regular funcionamento da escola e ao controle disciplinar dos alunos revela a importância atribuída pela direção da escola às questões de manutenção da ordem e do cumprimento dos prazos estabelecidos pela burocracia para as tarefas solicitadas. Esses, parece, são os principais fatores levados em conta na avaliação funcional dos diretores pelos órgãos superiores da burocracia estatal.

Significativo e exemplar, para ilustrar as relações de poder na escola e, ao mesmo tempo, a predominância da visão burocrática foi o episódio relatado das críticas feitas por professores ao processo de planejamento. A intervenção da diretora foi suficiente para inibir uma justa reivindicação por maior participação dos professores no planejamento. Ao mesmo tempo, suas razões em defesa do atendimento do prazo estabelecido pela Delegacia de Ensino foram aceitas sem contestação, por todos os professores, como suficientes para justificar o

apressamento na confecção do Plano Escolar, mesmo com as imperfeições daí decorrentes e conhecidas. A alegação da diretora de que o plano escolar poderia ser melhorado ao longo do ano não encontra fundamento nas condições de funcionamento da escola que não prevê espaços institucionalizados para esse processo de reflexão coletiva sobre o projeto pedagógico da escola.

Outra questão que exige reflexão é a da participação da direção no processo de planejamento escolar. O relato, resultante de observação, registrou a ausência da diretora e assistentes de direção na maior parte das atividades de planejamento. A participação da diretora limitou-se a aparições esporádicas para fornecer informações ou esclarecer dúvidas. Essa constatação parece reforçar os argumentos da predominância da concepção burocrática na administração da escola pública, ou seja, a direção tem função de controle, que ela exerce por meio de mecanismos burocráticos, descolada das atividades-fim da escola, portanto, das questões pedagógicas.

De maneira geral, os temas foram tratados, nas reuniões de planejamento, de forma abreviada, conduzindo a conclusões e decisões apressadas e apriorísticas. Não há um processo de discussão e reflexão que permita o amadurecimento e avanço da práxis individual e coletiva dos educadores, o que justifica, em parte, serem esses planejamentos repetições dos realizados no passado, ou seja, a cada novo período escolar os problemas com que se defronta a escola são os mesmos dos períodos anteriores e recebem o mesmo tratamento já consagrado pelo senso comum, que orienta a práxis dos agentes escolares. Em resumo, observa-se que na escola pública parece não haver acúmulo de conhecimento sobre as práticas escolares; as experiências anteriormente vividas não são levadas em conta para orientar as ações futuras. Poder-se-ia dizer, recorrendo a Sánchez Vázquez (1977), com fundamento nesse indicador, que a práxis dos agentes escolares é reiterativa e espontânea.

Romeu (1987), através de estudo exploratório, faz um cotejamento entre objetivos e metas formalmente estabelecidos pelas escolas públicas estaduais e aquilo que efetivamente realizam na prática. O estudo teve como amostra dez escolas jurisdicionadas a uma Delegacia de Ensino da região do Vale do Paraíba, no Estado de São Paulo. O ponto de partida para a análise das propostas foram os Planos Escolares elaborados pelas escolas. Segundo a autora, "O confronto entre os dados obtidos na análise do Plano Escolar e das entrevistas permitiu uma maior aproximação da realidade das escolas. Possibilitou, assim, inferir a existência ou não de uma proposta de trabalho, o grau de envolvimento, principalmente dos professores, nessa proposta, e os fatores que facilitam ou dificultam a formulação de um plano comum de ação" (Romeu, 1987, p. 59).

A análise dos Planos Escolares revelou, segundo a autora, que, em sua elaboração, predominou o formalismo desprovido de qualquer preocupação com a formulação do projeto escolar. "Na totalidade dos casos considerados, nos últimos três anos, os planos são transcritos de um ano para outro, sem nenhuma alteração."(*Idem*, p. 61)

Os resultados da pesquisa realizada por Romeu (1987) ilustram, e de certa forma confirmam, os dados obtidos no nosso estudo de caso sobre o processo de planejamento e sua relação com a formulação do projeto escolar. Suas conclusões, em muitos aspectos, se aplicam aos nossos dados evidenciando que há determinações gerais e institucionais que se aplicam às escolas da rede estadual que resultam em padrões razoavelmente semelhantes de comportamento organizacional em todo o universo das suas unidades escolares.

Daí parece lícito supor que nossos dados poderão, em grande parte, ser estendidos para outras unidades na medida em que revelem ser determinados por condições estruturais da rede escolar, muito mais do que por condições conjunturais da unidade escolar pesquisada.

CONCLUSÃO

Quando, no discurso acadêmico, enfatiza-se a indispensável democratização da escola, e de sua gestão para que a educação alcance suas finalidades pedagógicas e sociais, é preciso refletir o significado que essa assertiva tem no âmbito da realidade escolar. Parece haver, sobre a democratização da escola, um consenso entre as vertentes pedagógicas dominantes; entretanto, a prática escolar revela que ali predomina o imaginário dos agentes, isto é, a dimensão subjetiva, sobre a dimensão objetiva.

Assim, quando se analisa a prática escolar a partir dos referenciais teóricos, ou pelo menos do discurso pedagógico progressista, constata-se o enorme abismo entre eles. Cabe aí, então, perguntar: o que é isso do que se fala como algo simples e imediato, para não dizer óbvio, sobre gestão democrática e que, entretanto, parece estar tão distante da escola? Parece mesmo que o discurso acadêmico se refere a uma realidade diferente da escola real e com ela incompatível; que o que se propõe é inaplicável, ou até mesmo conflitante, com aquela realidade.

Durante a realização da pesquisa de campo deste estudo, que teve a duração de um ano, em nenhuma oportunidade dentre as muitas observações de reuniões de professores, de Conselho de Escola, de Associação de Pais e Mestres etc., discutiu-se ou se mencionou qualquer aspecto da democratização da escola e de sua gestão. Democratização da escola parece ser uma expressão não

incorporada ao vocabulário escolar, permanecendo apenas como preocupação e temática acadêmica.

Finalmente, como se constatou nas discussões, o planejamento escolar tem se constituído em procedimento burocrático, esvaziado, portanto, dos sentidos que poderia assumir na escola, principalmente o de ser o elemento catalisador da reflexão coletiva sobre temáticas que contribuiriam para a construção do projeto político-pedagógico da escola. Em reforço a essa conclusão, pode-se constatar que naquelas redes escolares públicas, estaduais ou municipais, que passaram a adotar um currículo único, apoiado com material pedagógico padronizado, ficaram reduzidos a importância do projeto político-pedagógico e o planejamento.

REFERÊNCIAS

PARO, Vitor H. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986.

ROMEU, Sonia A. **Escola: objetivos organizacionais e objetivos educacionais**. São Paulo: EPU, 1987.

RUSSO, Miguel H. **Teoria e prática da administração escolar**: confluências e divergências. 1995. (311 p.) Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, 1995.

_____. **Apontamentos sobre o planejamento escolar**. São Paulo: Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, 1991 (documento de trabalho, mimeo.).

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. **Filosofia da práxis**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

MIGUEL HENRIQUE RUSSO é professor-pesquisador da Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC. Doutor em Educação pela Universidade São Paulo – USP e Mestre em Educação (Administração e Supervisão Educacional) pela Universidade de Campinas – UNICAMP. E-mail: azzirusso@uol.com.br

Recebido em fevereiro de 2016
Aprovado em março de 2016

O Plano de Ações Articuladas para a Educação Básica (PAR): elementos para a construção da assistência técnica e financeira da união aos estados e municípios brasileiros

The Articulated Action Plan for Basic Education (PAR): elements for the construction of technical and financial assistance from the union to the states and municipalities

El Plan de Acciones Articuladas para la Educación Básica (PAR): elementos para la construcción de la asistencia técnica y financiera de la unión a los estados y municípios

ANDREIA COUTO RIBEIRO
WELLINGTON FERREIRA DE JESUS

Resumo: O artigo trata do Plano de Ações Articuladas como instrumento de planejamento e diagnóstico dos entes federados estaduais e municipais, utilizados para a assistência técnica e investimento financeiro do Governo Federal no atendimento a educação básica. Utilizou-se da análise documental para abordar o planejamento e a situação do financiamento para a Educação Básica. A análise das informações contribuiu para verificar os critérios da assistência técnica e financeira da União e avanços para implantação e monitoramento das ações para a Educação Básica.

Palavras-chave: Planejamento educacional; assistência técnica e financeira da união; financiamento da educação básica.

Abstract: The article presents an analysis of the Articulated Actions Plan (PAR) as a tool of planning and diagnosis of one state and municipal federated used for technical assistance and financial investment of the Federal Government to meet basic education. In this context, we used the document analysis to address the planning and the funding situation for basic education. The analysis of information contributed to identifying the criteria of technical and financial assistance from the Union and advances for implementation and monitoring of actions for basic education.

Keywords: Educational planning; technical and financial assistance of the union; financing of basic education.

Resumen: El artículo trata del Plan de Acciones Articuladas como herramienta de planificación y diagnóstico de los entes federados estatales y locales, utilizados para la asistencia técnica y la inversión financiera del Gobierno Federal en el atendimiento a la educación básica. Se utilizó el análisis documental para abordar la planificación y la situación de la financiación para la Educación Básica. El análisis de las informaciones contribuyó a la identificación de los criterios de la asistencia técnica y financiera de la Unión y el progreso hacia la implementación y seguimiento de las acciones para la Educación Básica.

Palabras clave: Planificación de la educación; asistencia técnica y financiera de la unión; la financiación de la educación básica.

INTRODUÇÃO

Constitucionalmente, a educação no Brasil é um dos direitos fundamentais do cidadão. Tal prerrogativa se consubstancia no Art. 6 dos Direitos Sociais, nos artigos da Educação na Seção I do Capitulo III na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e na Lei n. 9.394/1996, atual Lei de Diretrizes de Bases da Educação (LDB)[1] (BRASIL, 1996). Essa garantia é dada pelo acesso de todas as crianças e jovens à escola pública, permeada pelo planejamento e pelas metas incluídas nos planos educacionais.

Apesar de essa relevante previsão legal assegurar o acesso dos estudantes às vagas escolares disponibilizadas nas instituições de ensino, em especial na Educação Básica, e sua permanência com sucesso na escola, seu cumprimento depende do atendimento a uma série de elementos estruturais e serviços, dentre os quais se destacam: materiais didáticos e pedagógicos, formação de profissionais, equipamentos e infraestrutura escolar. Esses produtos e serviços se relacionam a vários fatores econômicos e sociais e à forma de planejamento, atuação e colaboração entre os entes federados, proporcionada pela assistência técnica e financeira (OLIVEIRA; SCAFF; SENNA, 2012).

A assistência técnica e financeira no âmbito educacional é uma premissa constitucional (BRASIL, 1988), prevista como ação da União para garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino nas redes educacionais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme o § 1º Art. 211 (*Idem*).

De acordo com Teixeira (1956), o auxílio financeiro é um reforço para universalizar o ensino e ajuda na elevação do nível e qualidade da educação, contribuindo para expandir o acesso à escola a maior número de alunos e a melhorar sua condição. O autor reafirmou, ainda, que a educação se constitui em serviço comum e solidário de competência das três órbitas administrativas.

Partindo dessas premissas e considerando a necessidade de se criarem instrumentos eficazes de avaliação e de implantação de políticas de melhoria da qualidade da educação, o Ministério da Educação apresentou, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Dentre as ações do PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de

1 Em 2014 a atual LDB sofreu reformulações, em virtude das Emendas Constitucionais nº 53 e nº 59.

24 de abril de 2007, destacou-se como marco de um novo regime de colaboração entre os entes.

Esse regime de colaboração para organização dos sistemas de ensino entre os entes federados é uma estratégia educacional estabelecida na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na LDB (BRASIL, 1996) e compreende a forma como os órgãos conciliam a decisão política, a ação técnica e o atendimento da demanda educacional, no intuito de compartilhar competências técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica.

Dentre as ações estratégicas que demarcaram a adesão ao Plano de Metas, apresenta-se o Plano de Ações Articuladas (PAR), que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional que condiciona todas as transferências voluntárias e assistência técnica do Ministério da Educação (MEC).

Seguindo esse diagnóstico e o planejamento local consolidado anualmente no PAR, o governo federal apoia as ações educacionais propostas pelos órgãos estaduais e municipais da área educacional, com investimentos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino (DOURADO; AMARAL, 2011).

A forma de assistência técnica e a definição de investimento financeiro para programas e ações públicos para a Educação Básica ocorrida por intermédio do PAR é o tema deste artigo, pretende abordar, por meio de estudo exploratório e documental, a forma de apresentação do plano e a evolução dos recursos financeiros planejados e executados, considerando a implementação de ações, em relação ao atendimento aos entes federados.

A ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

O PAR é um instrumento de planejamento concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica pelos entes federados, com intuito de estruturar e racionalizar o uso de recursos no âmbito educacional e alcançar objetivos ligados diretamente ao desenvolvimento educacional do País.

Trata-se de um planejamento multidimensional e plurianual da política de educação, elaborado pelos sistemas educacionais de cada esfera de governo – estadual, municipal e do Distrito Federal - com apoio dos gestores e educadores de sua rede administrativa, com intuito de alcançar melhorias propostas para o avanço da educação pública brasileira.

A estrutura do plano se propõe buscar a conciliação entre a atuação do ente federado e a qualidade dos processos educacionais, mediante o diagnóstico da situação de sua rede de ensino, considerando quatro dimensões: 1) gestão

educacional; 2) formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3) práticas pedagógicas e de avaliação e 4) infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2012a).

A partir desse diagnóstico da realidade local e da definição de indicadores para cada dimensão, é definida a atuação e a priorização das ações pelos órgãos educacionais. A proposta é que essas ações possam contribuir para alterar as condições da rede de ensino, no intuito de melhorar a qualidade educacional do Brasil.

O Plano segue três etapas que permitem a correlação da demanda do ente por recursos técnicos, financeiros e pedagógicos. Essa estruturação é realizada por intermédio do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC)[2], iniciando-se com o diagnóstico da situação educacional, seguindo para a apresentação do plano de trabalho e finalizando-se com a fase de resultados obtida pela análise técnica.

Os resultados dependem da viabilidade e da necessidade das demandas e da identificação das medidas mais apropriadas para solução dos problemas identificados e para a execução das ações. Para essa fase final de consolidação do PAR, são consideradas a realidade local do município ou estado e as informações obtidas pelo Censo Escolar e outros sistemas de informações oficiais disponíveis.

A execução das ações previstas e aprovadas no plano e a definição das responsabilidades de cada parte envolvida são asseguradas por meio de termo de compromisso firmado entre o estado ou município e o MEC.

No momento da elaboração deste artigo, o PAR encontrava-se no final da segunda fase de implantação, com a elaboração para o período de 2011 a 2014. O primeiro planejamento compreendeu os anos entre 2007 e 2011 e contou com a adesão de todos os estados e de mais de 5.500 municípios. A Tabela 1, abrange a quase totalidade dos municípios brasileiros, apresenta a situação da adesão dos entes estaduais e municipais, indicando, entretanto, que há municipalidades que não participavam do processo de planejamento.

---

2 O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação. É através do Simec que os gestores verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas em suas cidades.

Tabela 1 – Situação do PAR (2011 a 2014) por Unidade da Federação – 2014

UF	Quantidade		% com PAR
	Municípios	com PAR	
Acre	22	22	100%
Alagoas	102	102	100%
Amapá	16	16	100%
Amazonas	62	62	100%
Bahia	417	417	100%
Ceará	184	184	100%
Distrito Federal	1	-	0%
Espírito Santo	78	78	100%
Goiás	246	246	100%
Maranhão	217	217	100%
Mato Grosso	141	141	100%
Mato Grosso do Sul	79	78	99%
Minas Gerais	853	845	99%
Paraná	399	399	100%
Paraíba	223	223	100%
Pará	144	143	99%
Pernambuco	185	185	100%
Piauí	224	224	100%
Rio Grande do Norte	167	167	100%
Rio Grande do Sul	497	492	99%
Rio de Janeiro	92	92	100%
Rondônia	52	52	100%
Roraima	15	15	100%
Santa Catarina	295	293	99%
Sergipe	75	75	100%
São Paulo	645	645	100%
Tocantins	139	139	100%
TOTAL	5.570	5.552	100%

Fonte: Painel - PAR - SIMEC/MEC - 23/09/2014

Dessa forma, o PAR se apresenta como instrumento de apoio para o alcance de objetivos propostos para a educação, dimensionados no Plano Nacional de Educação (PNE) e também, no PDE, pensando-se na superação das desigualdades entre as regiões do país e na melhoria da qualidade do ensino, que, dentre tantas vertentes, tem a seu dispor a troca de informações regionais

e o compartilhamento de forma de execução de processos que podem ser reconhecidos em um instrumento único de planejamento educacional.

A ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA ELABORAÇÃO DO PAR

A construção do PAR é realizada pelos gestores e pela equipe local do estado ou município, que contam com o suporte técnico de especialistas e acompanhamento por um comitê designado para supervisão das ações. Os estados, Distrito Federal e os municípios devem organizar um Comitê Local do Compromisso, contando com dirigentes do sistema educacional público, representantes da sociedade civil, trabalhadores, associações de empresários, Ministério Público, Conselho Tutelar, responsável pela mobilização da sociedade e pelo acompanhamento das metas de evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (BRASIL, 2011).

A elaboração, implementação e monitoramento do PAR fica a cargo da equipe local do estado, que deve ser constituída por membros distintos do Comitê Local, com exceção do dirigente municipal de educação, que irá compor ambos. A equipe deve contar, ainda, com representantes de técnicos da Secretaria e da Administração Escolar, diretores de escolas, professores, coordenadores ou supervisores escolares, conselheiros escolares e municipais (Idem).

O plano tem a parceria de instituições, como universidades públicas, secretarias estaduais de educação e entidades de representação local para o desenvolvimento de um projeto de elaboração e acompanhamento, que traça o escopo metodológico e a forma de execução de trabalho para todas as partes envolvidas. Para auxiliar as prefeituras e secretarias nesse processo, o MEC fez parceria com 17 universidades públicas e com o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) (BRASIL, 2014).

A equipe de assistência técnica e acompanhamento do projeto é constituída por profissionais com qualificação técnica, indicados e selecionados pelas instituições parceiras, mantendo a representação participativa estadual e municipal.

A avaliação do PAR pelas equipes municipais consiste na análise do diagnóstico da realidade educacional e indicadores de resultado, contando com uma tabela de critérios com pontuação de 1 a 4, onde 1 representa a pior situação e 4 a situação ideal. A Tabela 2 apresenta os critérios utilizados na escolha de um dos quatro níveis.

Tabela 2 – Critérios de Pontuação do PAR

Pontuação	Critério
1	A descrição aponta para uma situação crítica e serão necessárias ações imediatas, além do planejamento de médio e longo prazo, para superação dos desafios apontados no diagnóstico da realidade local.
2	A descrição aponta para uma situação insuficiente e serão necessárias ações planejadas de curto, médio e longo prazo para elevar a pontuação nesse indicador.
3	A descrição aponta para uma situação favorável, porém o município pode implementar ações para melhorar o seu desempenho.
4	A descrição aponta para uma situação positiva e não serão necessárias ações imediatas. O que a secretaria de educação realiza na(s) área(s) pertinente(s) garante bons resultados nesse indicador.

Fonte: Manual do PAR – 2011/2014 - FNDE/MEC (BRASIL, 2011)

O instrumento de diagnóstico trabalha com 82 indicadores, separado por áreas de atuação, descritos na Tabela 3.

Tabela 3 – Indicadores de resultado do PAR

Dimensão	Áreas	Indicadores
1 - Gestão educacional	1 - Gestão democrática	7
	2 - Gestão de pessoas	9
	3 - Conhecimento e utilização de informação	6
	4 - Gestão de finanças	3
	5 - Comunicação e interação com a sociedade	3
2 - Formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar	1 - Formação inicial de professores da educação básica	4
	2 - Formação continuada de professores da educação básica	4
	3 - Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/ atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas	4
	4 - Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08	1
	5 - Formação de profissionais da Educação e outros representantes da comunidade escolar	4
3 - Práticas Pedagógicas e Avaliação	1 - Organização da rede de ensino	7
	2 - Organização das práticas pedagógicas	6
	3 - Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem	2

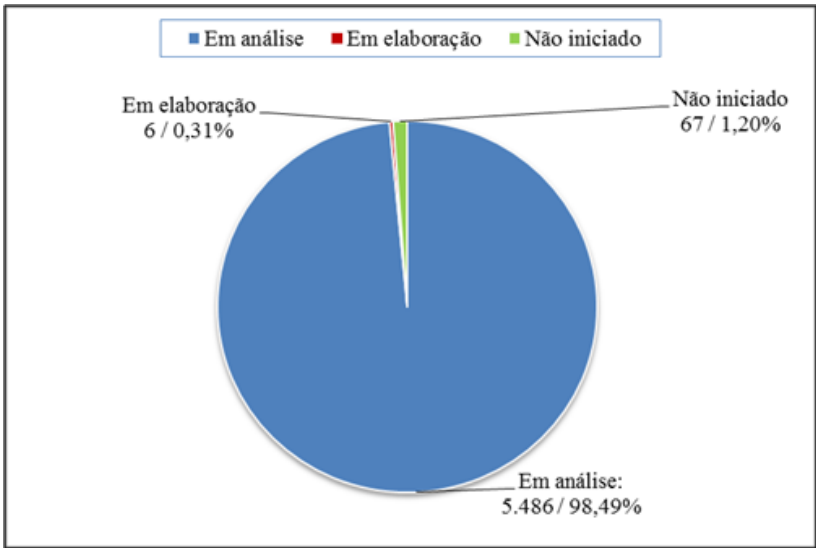
Tabela 3 – Indicadores de resultado do PAR

4 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	1 - Instalações físicas da secretaria municipal de educação	2
	2 - Condições da rede física escolar existente	12
	3 - Uso de tecnologias	4
	4 - Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	4

Fonte: Manual do PAR – 2011/2014 - FNDE/MEC (BRASIL, 2011)

Após a atribuição das pontuações são geradas ações e subações do PAR, permitindo a verificação pelas equipes e a opção das ações mais adequadas e necessárias para a solução dos problemas detectados e a melhora das condições da oferta educacional, bem como a definição de prazos para sua execução. O gráfico 1 demonstra o resultada da análise do PAR referente ao período de 2011 a 2014.

Gráfico 1 - Situação de Elaboração e Análise do PAR - Municipal - 2011/2014



Fonte: Painel - PAR - SIMEC/MEC - 23/09/2014

A parceria técnica entre as instituições permite o compartilhamento integrado de responsabilidades, tão almejado pelo preceito constitucional do

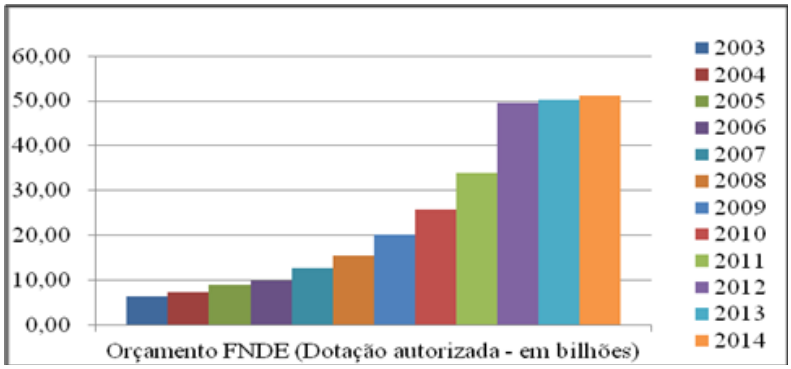
regime de colaboração entre os entes estaduais, municipais e o Distrito Federal. Essa parceira pode elevar a qualidade dos planejamentos estaduais e municipais, bem como do monitoramento da execução de suas ações, mantendo informações locais e reais para subsidiar as decisões e estratégias de governo, para identificação, solução e redução dos problemas.

OS RECURSOS FINANCEIROS E AS AÇÕES ATENDIDAS COM O PAR

As ações definidas como prioritárias pela equipe técnica do PAR podem ser executadas pelo próprio governo local ou com a assistência financeira do Governo Federal. A assistência financeira da União para a Educação Básica é uma atribuição suplementar realizada por meio de transferência voluntária de recursos.

Atualmente, as transferências voluntárias e a assistência técnica da União, no âmbito educacional e, consequentemente, do PAR, encontram-se sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A Autarquia, vinculada ao MEC, capta recursos financeiros vinculados à educação e os canaliza para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa. Nos últimos anos verifica-se aumento considerável no orçamento gerenciado pelo FNDE, conforme gráfico 2, passando de cerca de cinco bilhões em 2013, para perto de cinquenta e seis (55,8) bilhões em 2014.

Gráfico 2 – Evolução da dotação orçamentária do FNDE – 2003 a 2014

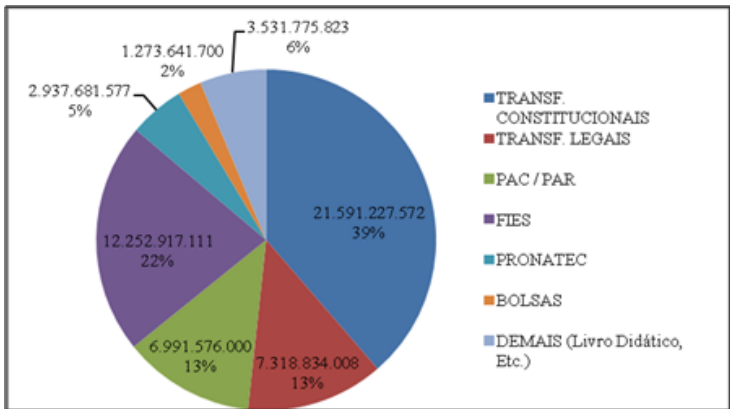


Fonte: FNDE/MEC

Dentre as ações e programas atendidos com os recursos disponibilizados em 2014, a maior parte atende às transferências constitucionais e legais, compreendendo programas como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento

da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Salário Educação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), de repasse obrigatório aos estados e municípios, conforme apresentado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Orçamento do FNDE por tipo de transferência - 2014



Fonte: DIFIN/ FNDE/MEC

Dessa forma, somente 13% dos recursos são disponibilizados por transferência voluntária para assistência aos Estados e municípios, para atendimento, dentre outras ações, das metas programadas no PAR, que não é um programa orçamentário. Seu financiamento é mantido por ações de diversos programas de governo, que seguem os parâmetros e critérios do orçamento público estabelecidos pela Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os três instrumentos constitucionais de planejamento orçamentário brasileiro (BRASIL, 1988). A Tabela 4 demonstra os valores pagos nas ações orçamentárias alocadas na LOA para o financiamento do PAR, no período entre 2012 a 2014.

Tabela 4 – Ações orçamentárias para o financiamento do PAR – Valores Pagos

Ação	2012	2013	2014	Total	%
Infraestrutura para a educação Básica	1.177.929.181	131.756.461	1.175.996.897	2.485.682.539	42,874%
Apoio ao desenvolvimento da Educação Básica	911.762.404	479.716.865	116.169.895	1.507.649.164	26,004%

Tabela 4 – Ações orçamentárias para o financiamento do PAR – Valores Pagos

Ação	2012	2013	2014	Total	%
Apoio ao transporte escolar para a Educação Básica - Caminho da Escola	652.198.168	97.983.471	363.049.750	1.113.231.389	19,201%
Apoio à aquisição de equipamentos	-	523.499.160	-	523.499.160	9,029%
Apoio à capacitação e formação inicial e continuada para a Educação Básica	-	11.775.689	-	11.775.689	0,203%
Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica nas comunidades do campo, indígenas, tradicionais, remanescentes de quilombo e das temáticas de cidadania, direitos humanos, meio ambiente e políticas de inclusão dos alunos com deficiência	-	81.992.845	-	81.992.845	1,414%
Fomento ao desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	-	850.000	-	850.000	0,015%
Modernização da rede pública não federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	-	19.566.833	13.948.282	33.515.115	0,578%
Implantação e qualificação de equipamentos e serviços públicos de apoio a produção, abastecimento e consumo de alimentos	-	23.855.835	-	23.855.835	0,411%
Implantação de escolas para Educação Infantil	-	-	1.317.093	1.317.093	0,023%
Tecnologia da informação e comunicação para a Educação Básica	-	-	266.511	266.511	0,005%
Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para a Educação Básica	-	-	14.053.507	14.053.507	0,242%
Gestão educacional e articulação com os sistemas de ensino	-	-	22.813	22.813	0,000%
Total	**2.741.889.753**	**1.370.997.159**	**1.684.824.748**	**5.797.711.660**	**100,000%**

Fonte: FNDE/MEC

De acordo com registros das atividades do FNDE, houve atendimento em 4.418 municípios brasileiros, em 24 estados e no Distrito Federal, em pelo menos uma ação programada no PAR, executada em 2013 (BRASIL, 2013). Dentre as ações financiadas destacam-se recursos para infraestrutura escolar, com transferências para produtos de tecnologia da informação e comunicação para a Educação Básica, como laboratórios de informática, *laptops* e computadores interativos (projetores multimídias), aquisição de veículos escolares, mobiliário, materiais didáticos e pedagógicos e uniformes escolares, conforme valores empenhados e quantitativos detalhados na Tabela 5.

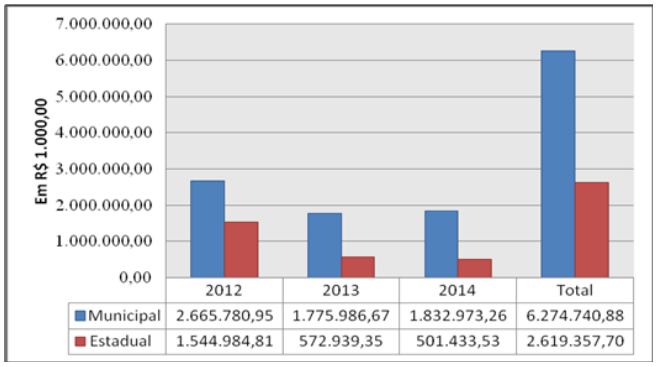
Tabela 5 - Iniciativas Financiadas pela Ação do PAR – Valores empenhados

Produto ou serviço	Valor Empenhado	Quantidade de Itens
Veículos escolares	685.657.650,45	1.070
Mobiliário	3.811.694.202,14	4.034.726
Equipamentos	1.326.433.016,62	241.948
Material didático e pedagógico	3.484.016,52	464
Uniforme escolar	2.999.993,40	187.692
Total	**5.830.268.879,13**	**4.465.900**

Fonte: Relatório de Gestão 2013- FNDE/MEC

No período de 2012 a 2014, a aplicação dos recursos tem sido variável, havendo um maior investimento para ações no PAR em 2012 e uma diminuição nos próximos dois anos, identificados pela análise dos valores empenhados constante do Gráfico 4.

Gráfico 4 - Valores empenhados para o PAR – 2012 a 2014



Fonte: FNDE/MEC

Essa variação de aplicação de recursos para os municípios contemplados no PAR pode ser explicada pelo fato de os recursos federais repassados pelo FNDE serem realizados por transferência voluntária, ficando dependentes de apresentação de plano de ação e assinatura de convênio ou termo de compromisso. Os programas que dependem de convênios ou instrumentos congêneres apresentam, geralmente, execução financeira mais baixa. Isto ocorre em face de limitações dependentes da conjuntura econômica ou a prioridade do país: escolha de um rol de projetos prioritários de diversas áreas, possibilidade de corte orçamentário e financeiro, probabilidade de mudanças nas formas de atendimento,

Em que pesem as limitações e o pouco recurso envolvido no Plano em relação ao total dos recursos disponíveis para a educação, não resta dúvida a importância do investimento no PAR para a autonomia dos entes federados. Saviani (2014) destaca que a melhor forma de se fortalecerem as instâncias locais é respeitar a diversidade e as diferenças regionais, articular as ações como um todo, para se poder reverter as deficiências de modo a resultar em benefício para todo o sistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano de Ações articuladas se apresenta como instrumento de auxílio de forma direta aos estados e municípios na gestão dos recursos materiais, financeiros e pedagógicos, para a oferta de uma educação de qualidade, essencial para um país de tantas desigualdades sociais, como o Brasil.

Mesmo comprovando a adesão ao Plano, constata-se que há municípios que não se organizaram para sua elaboração, sendo necessária uma avaliação mais detalhada, que levante os motivos e interesse da não participação.

Mesmo comprovando que o impacto do PAR foi pequeno em relação ao orçamento federal, cabe o mérito da recente criação do plano, que permite a inclusão de variadas ações necessárias à oferta educacional, de reconhecimento regional, garantindo o acompanhamento das demandas de forma mais transparente e otimizada.

De qualquer forma, seja por mais produtos e serviços, pela assistência técnica ou por maior quantidade de recursos para financiar as ações e projetos educacionais, a demanda existente nos municípios e estados ainda é muito elevada e necessita de esforços maiores, mais impactantes e contínuos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Relatório de Gestão do FNDE - 2013**. Brasilia, s/e. 2013. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatóriosde-gestão. Acesso em 01/11/2014.

BRASIL. **Lei Nº 12.695, de 25 de Julho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Brasília: Imprensa Nacional, 2012a. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=LEI&num_ato=00012695&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=NI . Acesso em 10/11/2014.

BRASIL. **Resolução Nº 14, de 8 de junho de 2012**. Brasília: Imprensa Nacional, 2012b. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000014&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC Acesso em 01/11/2014.

BRASIL. **Lei Nº 12.595, de 19 de Janeiro de 2012**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Brasília: Imprensa Nacional, 2012c. Disponível em www.planejamento.gov.br. Acesso em 01/11/2014.

BRASIL. **Relatório de Gestão do FNDE – 2012**. Brasília, (s. n.). 2012d. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatórios-de-gestão. Acesso em 01/11/2014.

BRASIL. **Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014)**. Brasília: Ministério da Educação, 2011.

BRASIL. Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da Educação Básica. Brasília: Imprensa Nacional, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em 24/09/2014

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Brasília: Imprensa Nacional, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 24/09/2014

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 24/09/2014.

DOURADO, L. F.; AMARAL, N. C. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. *In*: DOURADO, L. F. et al. **Plano Nacional da Educação** (2011-2020): avaliação e perspectivas. 2. ed. Goiânia: Cegraf; Belo Horizonte: Autêntica, 2011. pp. 285-315.

OLIVEIRA, R. T. C. de; SCAFF, E. A. da S; SENNA, E. O Plano de Ações Articuladas (PAR) no âmbito dos planos plurianuais do governo lula: implicações em municípios brasileiros. In: **Anais do III Congresso Ibero Americano da Anpae**. Zaragoza-Espanha 2012. Disponível em: http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/ReginaTerezaCestariDeOliveira_res_int_GT7.pdf.Acesso em 02/10/2014.

SAVIANI, D. **Sistema nacional de educação e Plano Nacional de Educação.** Campinas: Autores Associados, 2014.

TEIXEIRA, A. **A educação e a crise brasileira**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.

ANDREIA COUTO RIBEIRO é Mestranda em Educação pela Universidade Católica de Brasília – UCB, especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais pela Universidade de Brasília - UnB (2005). Atualmente é Coordenadora Geral de Articulação e Contratos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em administração e planejamento, atuando principalmente no seguinte tema: educação básica. E-mail: andreiacouto2013@gmail.com; andreia.ribeiro@fnde.gov.br

WELLINGTON FERREIRA DE JESUS possui Doutorado em Educação pela Universidade Federal de Goiás (2011); mestrado em Educação pela Universidade Católica de Brasília (2007); graduação em História - FFLCH da USP (1985), Licenciado em História pela FE da USP (1985) professor adjunto do Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Educação e na Graduação da Universidade Católica de Brasília (UCB), atua na educação básica na Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal (SEDF); tem experiência na área de História, com ênfase na história das políticas do financiamento a educação no Brasil, atuando

principalmente nos seguintes temas: financiamento da educação, educação básica, fundos constitucionais para a educação (Fundef, Fundeb), direito a educação, controle social de recursos. Membro do Fórum Nacional de Educação; integra a Anpae (Associação Nacional de Política e Administração da Educação); Anped (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação) e a SBHE (Sociedade Brasileira de História da Educação) e Fineduca. Possui artigos, capítulos e organizou um livro sobre políticas e educação no Brasil. E-mail: wellington.jesus@catolica.edu.br

Recebido em junho de 2015
Aprovado em julho de 2015

A educação especial no âmbito do planejamento orçamentário do município de Vitória, Espírito Santo

Special education in the municipal budget planning in the municipality of Vitória, Espírito Santo, Brazil

La educación especial en el alcance de la planificación presupuestaria de la ciudad de Vitória, Espírito Santo

MARILEIDE GONÇALVES FRANÇA

Resumo: Este texto analisa a ação do Poder Público no provimento de recursos à educação especial no âmbito do planejamento orçamentário do município de Vitória, Espírito Santo, no período de 2008 a 2013. Entende o Estado como espaço público marcado pela correlação de forças entre classes que compõem a sociedade e participam da formulação de políticas públicas. Para tanto, realiza pesquisa documental e evidencia que a educação especial integrava o orçamento municipal. Contudo, os valores irrisórios previstos para essa modalidade estavam subdimensionados e/ou agregados às outras etapas de ensino.

Palavras-chave: Educação especial; Estado; planejamento; orçamento.

Abstract: This paper analyzes the action of public authorities while allocating funds to special education within the boundaries of budget planning in the municipality of Vitoria, Espírito Santo, Brazil, between 2008 and 2013. It understands the State as a public space marked by correlation of forces between classes that make up society and participate in the creation of public policies. For this purpose, the study employs documental research. It reveals that special education was part of the municipal budget. However, the ridiculous amounts available for this modality were undersized and/or bound to other stages of education.

Keywords: Special education; State; planning; budget.

Resumen: Este texto analiza la acción del Poder Público en las provisiones de recursos a la educación especial en el ámbito de la planificación presupuestaria de la ciudad de Vitoria, Espirito Santo, en el período de 2008 a 2013. Entiende el Estado como espacio público marcado por la correlación de fuerzas entre clases que componen la sociedad y participan de la formulación de políticas públicas. Para tanto, realiza la investigación documental. Evidencia que la educación especial integraba el presupuesto municipal. Sin embargo, los valores irrisorios previstos a esa modalidad estaban subdimensionados y/o agregados a otras etapas de la enseñanza.

Palabras clave: Educación especial; Estado; planificación; presupuesto.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) incorporou demandas importantes relacionadas aos direitos de cidadania, como o direito à educação. No art. 205, afirma-se a responsabilidade do Estado pela oferta da educação: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (BRASIL, 1988). No art. 208, inciso III, estabelece o "atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino" (*Idem*). Nesse sentido, o compromisso do Poder Público com a educação básica e torna explícito, desde a educação infantil se estendendo às demais etapas e modalidades de ensino.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (BRASIL, 1996), ao se estabelecer a educação especial como modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, assegura-se apoio especializado aos alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação[1], oferecido na escola regular e o atendimento educacional realizado em classes, escolas ou serviços especializados. Na LDB/1996 também foi estabelecido o dever do Estado com a educação mediante a garantia de "padrões mínimos de qualidade de ensino, definido como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (BRASIL, 1996, art. 4º, inciso IX). Essa ideia articula-se à necessidade de investir esforços no intuito de se garantirem a oferta e melhores condições de ensino.

No Brasil, a universalização do direito à educação apresentou características peculiares, considerando-se sua formação social, política, econômica e cultural. No que se refere à trajetória histórica da educação especial, ou seja, à conquista dos direitos à educação das pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação, evidenciamos configurações específicas no tocante a seu processo de concretização. A educação especial iniciou-se atrelada às ações isoladas, desenvolvidas no Ministério da Educação (MEC), voltadas às instituições privadas de caráter assistencial, não consideradas pertencentes à rede de ensino brasileira, mas financiadas, em grande parte, com verbas públicas da educação. Só, recentemente (no final dos anos 1950 e início da década de 1960), ela se tornou política pública, isto é, forma de materialização da intervenção estatal na oferta e na manutenção do atendimento educacional especializado – mantido

1 População elegível para a educação especial pela Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013.

e administrado pelo Estado – nas escolas públicas dos sistemas educacionais brasileiros (KASSAR, 2001).

A educação especial como política pública, isto é, "como forma de intervenção estatal na oferta e proteção de determinado direito de cidadania" (CURY, 2007, p. 832) pressupõe investimento financeiro por parte do Poder Público para garantir sua concretização e oferecer serviços públicos voltados ao atendimento das pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação. Nessa direção, ela integra o sistema de financiamento da educação no Brasil.

Os recursos destinados à educação e às demais modalidades de ensino, assim como todas as despesas do Poder Púbico devem estar previstos no orçamento público. Partimos do pressuposto que o "orçamento público é a materialização da ação planejada do Estado para manutenção de suas atividades e execução de seus projetos, assim como permite a visualização do direcionamento das ações do Estado e de suas efetivas prioridades" (SALVADOR, 2010, p. 49). Nesse contexto, o orçamento constitui elemento importante para compreender o financiamento educacional, pois é um instrumento técnico, de planejamento do Estado, que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a "correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários" (*Idem*, p. 172).

O dimensionamento desses gastos possibilita entender a importância dada a cada política pública no contexto político, social e econômico do país. No nosso caso em particular, o estudo do orçamento vinculado à educação nos permitirá conhecer o quantitativo de recursos que está sendo destinado à educação especial no âmbito do município. Nessa perspectiva, Salvador (2010) salienta que "o orçamento é um instrumento privilegiado, que deve assegurar e expressar os requisitos de cumprimento dos direitos, refletindo as prioridades definidas pelo governo na execução e na escolha das políticas públicas" (p. 180).

Este texto analisa a ação do Poder Público no provimento de recursos à educação especial no âmbito do planejamento orçamentário do município de Vitória, Espírito Santo, nos anos de 2008 a 2013. O período considerado compreendeu o ano de 2008, pois considera as mudanças ocorridas com o novo padrão de financiamento da educação adotado através da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), iniciada em 2007, que passou a abranger todas as etapas e modalidades de ensino; e as alterações na legislação da educação especial, com a promulgação da Política Nacional de Educação especial na Perspectiva da Educação Inclusiva- PNEE-EI (BRASIL, 2008); e o ano de 2013, último ano de dados consolidados no banco de dados do município de Vitória.

Para o desenvolvimento de nosso trabalho, propusemos a pesquisa documental, na tentativa de compreender e analisar como se caracterizava a Educação Especial no planejamento orçamentário do município de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo. Partimos da compreensão de que os documentos públicos constituem possíveis fontes de onde se podem extrair dados para investigar as políticas educacionais. Assim, verificamos, inicialmente, os dados disponíveis nos meios eletrônicos, especificamente, no portal de transparência do município, os instrumentos formais de planificação orçamentária. Posteriormente, analisamos os documentos produzidos pelos órgãos públicos: balanços da execução financeira dos municípios, relatórios anuais de atividades, além de documentos oficiais, como resoluções, portarias e decretos referentes à Educação Especial e ao financiamento da educação do sistema de ensino municipal.

A EDUCAÇÃO ESPECIAL NO ÂMBITO DO ESTADO BRASILEIRO

No Brasil, nos últimos anos, percebemos inúmeras mudanças nas políticas de educação especial voltadas aos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação no contexto dos sistemas educacionais. Segundo Garcia e Michels (2011), há um movimento claro de intervenção estatal na política educacional no que se refere à educação do público da educação especial, por meio "da presença do Estado na criação de equipamentos públicos de educação especial"(p. 116), nas redes de ensino estaduais e municipais.

Em relação às políticas de educação especial desenvolvidas nas últimas décadas, Plestch (2012) afirma que houve uma ampliação de investimentos financeiros voltados à garantia dos direitos das pessoas com deficiência, TGD, altas habilidades/superdotação, no contexto de implementação de políticas de inclusão social e educacional direcionadas a diferentes grupos sociais. No caso da educação especial, as iniciativas se desenvolveram por meio de políticas e programas voltados à Educação Básica e ao Ensino Superior.

Em 2007, o Decreto nº 6.094, de 24 de abril, estabeleceu as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007a) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), definindo a participação da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios em regime de colaboração e ação compartilhada com as famílias e comunidades, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, em favor da melhoria da qualidade da Educação Básica. Nesse contexto, foi lançado pelo MEC o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2007a), abrangendo diferentes ações destinadas às etapas e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e infraestrutura. Nesse documento, a educação especial

foi representada pelos seguintes programas: Programa de Salas de Recursos Multifuncionais; Programa Incluir: de Acessibilidade na Educação Superior; Programa Olhar Brasil; e o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. Cumpre destacar que esses programas, desenvolvidos pelo governo federal, eram financiados pelos recursos do PDE e pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo como eixos a acessibilidade arquitetônica dos prédios escolares, a implantação de salas de recursos e a formação docente para o atendimento educacional especializado.

Em 2008, foi publicado o documento PNEE-EI/2008 (BRASIL, 2008), que passou a orientar os sistemas de ensino para a organização de serviços e recursos de educação especial. O objetivo era promover respostas às necessidades educacionais especiais dos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação, reafirmando a Educação Especial como modalidade da educação escolar que, portanto, perpassa todos os níveis de ensino, desde a Educação Infantil até a Educação Superior, abrangendo também as modalidades educação especial e educação de jovens e adultos (EJA).

No intuito de garantir a implementação da PNEE-EI/08 (BRASIL, 2008), que traduzia certa expectativa em relação à ampliação de recursos e serviços como apoio ao processo de escolarização dos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação nas unidades de ensino, foi aprovado o Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011, com a finalidade de garantir o compromisso da União na prestação de apoio técnico e financeiro aos sistemas públicos de ensino do Distrito Federal, dos estados e dos municípios, para o atendimento educacional especializado. Assim, a partir de 2010, os alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação passaram a ser contabilizados duplamente no âmbito do Fundeb, quando matriculados em classes comuns do ensino regular e também no atendimento educacional especializado, podendo este ser realizado na mesma escola que o aluno frequenta, em outra do seu entorno, ou por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos.

Cabe destacar, ainda, que os princípios definidos na atual política do governo federal foram confirmados, em 2010, pela Conferência Nacional de Educação (Conae), que mobilizou, no território nacional, diferentes grupos sociais na discussão de diretrizes e estratégias para a construção do PNE, o novo Plano Nacional de Educação (LAPLANE; PRIETO, 2010). Após quase quatro anos de tramitação entre o MEC e o Congresso Nacional, o PNE foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014, com 14 artigos, 20 metas e 254 estratégias, que, durante os próximos dez anos, orientarão as diretrizes e as

políticas educacionais. No PNE 2014-2024, a educação especial foi contemplada na Meta 4, cujo compromisso assumido para o decênio é:

> Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (BRASIL, 2014).

Cumpre destacar que o processo de tramitação e aprovação do PNE 2014-2024contou mais uma vez com as correlações de forças historicamente existentes na definição de políticas da educação especial, marcada pelas disputas pela obtenção dos recursos públicos destinados à educação especial. Ficou evidente a forte capacidade das entidades privadas de influenciar os parlamentares na garantia da manutenção do financiamento das instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos por meio de convênios com o Poder Público, na oferta de serviços de educação especial.

Assim, na tentativa de discutir a relação existente entre as políticas de educação especial desencadeadas pelo governo federal e o financiamento da educação especial, buscamos analisar essa modalidade de ensino no âmbito do planejamento orçamentário em um município brasileiro. Antes, porém, de compreendermos esse processo, torna-se necessário conhecer como se realiza o processo de elaboração do orçamento público no Brasil.

O ORÇAMENTO PÚBLICO NO ÂMBITO DO ESTADO BRASILEIRO

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que fixa as normas gerais para elaboração dos orçamentos públicos e para o controle das finanças públicas, em seu art. 2º, estabelece que "a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade" (BRASIL, 1964).

Antes de 1988, o orçamento estava todo centralizado no Poder Executivo, com esvaziamento do Poder Legislativo. A CF/1988, ao ratificar no campo das finanças públicas os processos de reordenamento institucional e de unificação do orçamento, ampliou o fortalecimento da Federação e do papel do Congresso Nacional, recuperando as prerrogativas do Poder Legislativo em matéria orçamentária (SALVADOR, 2010). Na tentativa de recuperar o papel

de planejador do Estado, foram criadas mais duas peças orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A partir da CF/1988, em seu art.165, o ciclo orçamentário passou a ser composto por três instrumentos distintos, mas interligados: o PPA, a LDO e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cujo objetivo é integrar as atividades de planejamento e orçamento, bem como assegurar a execução das políticas na União, no Distrito Federal, nos estados e nos municípios. Desse modo, cabe ao Poder Legislativo apreciar esses instrumentos, no âmbito de cada esfera administrativa, e aprová-los.

As principais regulamentações legais para o denominado ciclo orçamentário brasileiro são a Lei nº 4.320/1964, a CF/1988 e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada "Lei de Responsabilidade Fiscal", que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Assim, segundo Polo (1999), quanto ao planejamento e à execução orçamentária, a CF/1988 consagrou o princípio de que o orçamento público integra um sistema em que as ações de governo deveriam ser definidas em processo amplo de planejamento, no qual se estabelecem, antecipadamente, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública por certo período de tempo.

O PPA define diretrizes, objetivos e metas da administração para um período de quatro anos, com ações orçamentárias e custos da administração pública, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. É constituído por um conjunto de programas, por meio dos quais os governos tentam alcançar os objetivos estabelecidos no plano, de acordo com as demandas de cada esfera do governo.

Com vigência de um ano, a LDO se pauta nos grandes princípios e critérios apontados no PPA, visto que ela antecipa a discussão orçamentária, define metas e prioridades para o ano seguinte e anuncia as metas fiscais, ou seja, o montante a ser arrecadado e como será despendido. A LOA deve estimar as receitas de tributos e fixar as despesas que as administrações públicas da União, dos estados e dos municípios estão autorizadas a executar no exercício financeiro. Portanto, cada ente federado deve planejar suas receitas e despesas, controlá-las e limitá-las quando as metas se mostrarem comprometidas. Nessa perspectiva, os recursos destinados à educação, assim como todas as demais despesas do Poder Público, também devem estar previstos no PPA, como diretrizes gerais; na LDO, como diretrizes orientadoras para o conjunto de receitas e despesas; e na LOA, onde deverão estar contemplados de modo detalhado para sua utilização (GOUVEIA, 2002).

A LDB/1996 estabeleceu procedimento para o acompanhamento da execução orçamentária das despesas com educação, bem como do gerenciamento dos recursos da educação. De acordo com o art. 69, § 4º, "as diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro". Assim, ressalta que os recursos educacionais, além de se articularem com as metas fixadas nos documentos orçamentários, devem obedecer à vinculação constitucional de recursos. Entretanto, de acordo com Polo (1999), o orçamento tem sido pouco utilizado como uma das etapas conceituais do processo de planejamento para alocação racional e gerenciamento de recursos públicos, visando à prestação de serviços à população. Na mesma direção, Salvador (2010) salienta a manutenção da "precariedade no acompanhamento da execução orçamentária e a falta de parâmetros que estabeleçam com clareza os objetivos e os compromissos da programação financeira" (p. 177).

Nesse sentido, concordamos com o autor quando diz que o "orçamento não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento; ele é, desde suas origens, uma peça de cunho político" (*Idem*, p.178). Assim, ele representa a correlação de forças sociais e políticas da sociedade, orienta as negociações relacionadas ao financiamento do Estado, servindo como instrumento de controle, direcionamento dos gastos e prioridades de políticas públicas. Conforme Oliveira (2001), o orçamento revela sobre a classe ou fração de classe sobre a qual recai o maior ou o menor ônus da tributação e as classes que mais se beneficiam com os gastos orçamentários; portanto, ele envolve negociações dos representantes políticos, uma vez que o orçamento é a expressão das reivindicações das classes que elas representam. Assim, é fundamental analisarmos no planejamento orçamentário de Vitória, estado do Espírito Santo, se as demandas e necessidades do alunado da educação especial estavam contempladas entre as prioridades políticas do município.

Nesse contexto, cumpre destacar a importância da gestão democrática dos recursos públicos, que, segundo Melchior (1991), constituiu-se pela via exclusiva da participação dos interessados nos órgãos decisórios. Na educação, uma das possibilidades seria a participação no processo de gestão do financiamento em educação, que envolve o planejamento orçamentário, discutido anteriormente, e o controle social dos recursos públicos. Nesse sentido, defendemos uma perspectiva de gestão que considere a implementação de mecanismos de participação nos processos de decisão nas diferentes instâncias do Estado e na formulação de políticas públicas capazes de assegurar a todos o direito social da educação.

No ordenamento constitucional e infraconstitucional brasileiro, está prevista a função de fiscalização para cada uma das entidades da administração

direta e indireta das esferas do Poder Público, por meio dos sistemas de controle interno e externo, e, ainda, há a previsão de qualquer cidadão poder examinar as contas do governo e questionar sua legitimidade.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) (Arts. 5º e 6º), na tentativa de garantir a democratização da gestão do Estado, menciona dois procedimentos para o aumento da participação da população em suas instâncias: "o acesso à informação e a participação de representantes nos setores específicos em órgãos da administração pública" (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 65). Nesse sentido, a Constituição assegura o direito do cidadão de participar da gestão, inclusive no controle dos recursos públicos. Cabe destacar a promulgação da nova Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e municípios, com o fim de garantir o acesso às informações previstas na Constituição Federal, a partir do desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social da administração pública. Assim, a Lei prevê, no art. 5°, que "É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão" (BRASIL, 2011b), inclusive com o uso da tecnologia de informação.

A EDUCAÇÃO ESPECIAL NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA

No PPA de 2006 a 2009, aprovado pela Lei nº 6.375, de 14 de setembro de 2005, do município de Vitória, encontramos cinco programas voltados à educação e vinculados à Seme-Vitória. Entre eles, destacamos o programa *Universalização do Acesso ao Ensino Fundamental com Qualidade*, que tinha como objetivo "garantir acesso e educação com qualidade social às crianças, jovens e adultos do município de Vitória que demandam o Ensino Fundamental" (VITÓRIA, 2005). Entre as ações previstas no programa, uma fazia menção à educação especial: *Inclusão de Crianças, Adolescentes, Jovens e Adultos com Necessidades Especiais*. A meta consistia em ampliar o quantitativo desses alunos no ensino fundamental. Cabe ressaltar que esse programa tentava atender à Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006), que altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da LDB/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a educação de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade.

Na Lei nº 7.845, de 9 de dezembro de 2009 (VITÓRIA, 2009a), que dispunha sobre o PPA para o período de 2010 a 2013, identificamos quatro

programas vinculados à Seme Vitória. Porém, encontramos, no documento, somente o programa *Acesso* e *Permanência à Educação Básica com Qualidade* com alusão à educação especial, tendo ele a finalidade de

> Garantir acesso à Educação Básica nas etapas da Educação Infantil, Ensino Fundamental e nas modalidades de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e de Educação Especial (EE), com garantia das condições de permanência e de qualidade socialmente referenciada, considerando os espaços formais e os espaços não formais de acesso ao conhecimento científico-cultural. (VITÓRIA, 2009a).

Entre as ações, destacava-se a de *Acompanhamento e atendimento na Modalidade de Educação Especial*, cujos objetivos eram assegurar o direito à educação dos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação e garantir condições objetivas para o atendimento com qualidade aos referidos alunos, tanto na classe comum do ensino regular quanto nos serviços de apoio especializados, bem como ampliar os serviços oferecidos pelo sistema municipal, por meio das salas de recursos multifuncionais, do Cedet e da política de educação bilíngue. Nesse sentido, notamos que a educação especial foi contemplada nos planejamentos da administração municipal de 2006 a 2009 e de 2010 a 2013 como programa e/ou ação, o que demonstrava a intenção política do município em relação a essa modalidade de ensino, considerando, assim como Salvador (2012), que "o orçamento público é o que garante concretude à ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo" (p. 5).

Nas Leis de Diretrizes Orçamentárias para os anos de 2008 a 2013, o texto era único e mais genérico, em termos de dados, não apresentando informações detalhadas referentes às áreas, secretarias e modalidades de ensino, como a educação especial. Encontramos apenas uma menção referente à educação na parte de objetivos, que orientaria a definição de prioridades e metas do município: "promover a universalização do acesso à educação infantil e ao ensino fundamental com qualidade" (VITÓRIA, 2007, art. 2º, § 2º, inciso II;2008a, art. 2º, § 2º, inciso II; 2009b, art. 2º, inciso II; 2010a, art. 2º, inciso II; 2011a, art. 2º, inciso II; 2012a, art. 2º, inciso II). Essa prioridade pode ser explicada pela implantação do ensino fundamental de nove anos na rede municipal de Vitória nesse período.

Nas LOAs de 2008 a 2013, verificamos entre as ações da Seme-Vitória a intervenção junto às diferentes etapas e modalidades de ensino, no intuito de garantir a universalização do acesso e a inclusão de crianças, adolescentes, jovens e adultos à educação. A seguir, serão apresentados na Tabela 1 os valores previstos pela LOA à educação, no município de Vitória, nos anos de 2008 e 2013.

Tabela 1– Valores previstos pela LOA 2008 a 2013 à educação.

ANO	FUNÇÃO EDUCAÇÃO R$	CORRENTES R$	CAPITAL R$
2008	311.934.364,80	283.243.753,24	28.690.611,56
2009	335.688.876,06	309.247.132,64	26.441.743,42
2010	353.552.052,82	313.143.896,34	40.408.156,48
2011	390.575.216,40	355.723.948,76	34.851.267,64
2012	383.608.064,46	363.406.910,99	20.201.153,47
2013	375.536.721,69	356.427.484,76	19.109.236,93

Fonte: LOA, Vitória 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013. Elaboração própria.
Valores atualizados com base no INPC/IBGE de 12/2014

Na LOA, era estabelecido o orçamento da educação, totalizando cerca de R$ 312 milhões em 2008, R$ 336 milhões em 2009, R$ 354 milhões em 2010, R$ 391 milhões em 2011, R$ 384 milhões em 2012 e R$ 376 milhões em 2013, montante esse dividido entre despesas correntes e despesas de capital. Desse modo, cerca de 9%, 8%, 11%, 9%, 5% e 5% dos recursos, respectivamente, seriam destinados à compra de instalações, equipamentos e materiais permanentes, planejamento e execução de obras, bem como amortizações de dívida e concessões de empréstimos. O restante seria empregado para manutenção e funcionamento da rede municipal.

No anexo oito da LOA, os mesmos valores apareceram distribuídos por "Demonstrativo das Funções, Sub-Funções e Programas por Projetos, Atividades e Operações Especiais" (VITÓRIA, 2008b; 2009c, 2010b, 2011b, 2012b), o que nos possibilitou verificar o percentual previsto para ser gasto em cada uma das etapas e modalidades de ensino no município, como apresentado nas Tabelas 2 e 3.

Tabela 2 – Valores previstos pela LOA 2008 a 2013 para as etapas e modalidades de ensino

Etapas e Modalidades	VALORES/ANO R$					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ensino Fundamental	211.270.085,61	222.831.597,21	182.775.535,12	218.140.352,50	213.292.964,45	195.194.347,11
Educação Infantil	94.258.518,60	107.712.437,14	163.863.947,22	164.374.637,23	162.581.361,43	141.632.883,67
Educação Especial	2.120.554,76	1.426.778,36	1.847.827,24	2.649.563,43	1.079.740,59	1.495.389,20

Tabela 2 – Valores previstos pela LOA 2008 a 2013 para as etapas e modalidades de ensino

Etapas e Modalidades	VALORES/ANO R$					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Educação de Jovens e Adultos	_	_	286.317,91	590.095,22	419.123,03	355.715,71
Outros (Apoio administrativo)	4.285.205,82	3.718.063,35	4.625.922,39	4.752.102,61	6.234.874,96	36.858.386,00
Valorização e Capacitação dos servidores	_	_	152.502,94	68.465,41	_	_
TOTAL	**311.934.364,80**	**335.688.876,06**	**353.552.052,82**	**390.575.216,40**	**383.608.064,46**	**375.536.721,69**

Fonte: LOA, Vitória 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013. Elaboração própria.
Valores atualizados com base no INPC/IBGE de 12/2014

Tabela 3 – Variações dos valores previstos pela LOA 2008 a 2013 para as etapas e modalidades de ensino

Etapas e Modalidades	VARIAÇÕES ANUAIS				
	2008 - 2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Ensino Fundamental	11.561.511,60	-40.056.062,09	35.364.817,38	-4.847.388,05	-18.098.617,34
Educação Infantil	13.453.918,54	56.151.510,08	510.690,01	-1.793.275,80	-20.948.477,76
Educação Especial	-693.776,40	421.048,88	801.736,19	-1.569.822,84	415.648,61
Educação de Jovens e Adultos	_	_	303.777,31	-170.972,19	-63.407,32
Outros (Apoio administrativo)	-567.142,47	907.859,04	126.180,22	1.482.772,35	30.623.511,04
Valorização e Capacitação dos servidores	_	_	-84.037,53	_	_
TOTAL	**23.754.511,26**	**17.863.176,76**	**37.023.163,58**	**-6.967.151,94**	**-8.071.342,77**

Fonte: LOA, Vitória 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013. Elaboração própria.
Valores atualizados com base no INPC/IBGE de 12/2014

Observamos, nas Tabelas 2 e 3, que os valores direcionados às etapas e modalidades apresentaram oscilações significativas entre si, durante o período de 2008 a 2013. O Ensino Fundamental teve, de 2008 para 2009, aumento de 6% (aproximadamente R$ 12 milhões); de 2009 para 2010, teve decréscimo de

aproximadamente R$ 40 milhões (18%); de 2010 para 2011 teve aumento de 19% (aproximadamente R$ 35 milhões); de 2011 para 2012 teve decréscimo de aproximadamente R$ 5 milhões (2%); e de 2012 para 2013 também decréscimo, de 8% (aproximadamente 18 milhões de reais).

A Educação Infantil apresentou trajetória ascendente de 2008 a 2011. De 2008 para 2009, de 14%; de 2009 para 2010, de 52%; de 2010 para 2011, de 0,3%. Contudo, nos dois períodos subsequentes apresentou decréscimo: de 1% (aproximadamente R$ 1,7 milhões), de 2011 a 2012; e de 13% (aproximadamente R$ 21 milhões) de 2012 a 2013.

O valor destinado à Educação Especial variou nesse período, apresentando decréscimo de 33% (R$ 693.776,40) de 2008 para 2009; aumento de 30% (R$ 421.048,88) de 2009 para 2010; aumento de 43% (R$ 801.736,19) de 2010 para 2011; decréscimo de 59% (1.569.822,84) de 2011 para 2012; e aumento de 38% (R$ 415.648,61) de 2012 para 2013.

Assim, por meio da análise da LOA, observamos que a Educação Especial receberia, no ano de 2008, 0,7%, em 2009, 0,4%, em 2010, 0,5%, em 2011, 0,6%, em 2012, 0,3%, e em 2013, 0,4% da parcela do total previsto para todas as etapas da Educação Básica e modalidades, bem como para a formação dos profissionais do magistério da rede municipal de ensino de Vitória. Desse modo, verificamos, nesse documento, a diminuição do percentual que seria despendido à Educação Especial de 2008 a 2013, embora o número de matrículas do público da Educação Especial (906 em 2008, 1.061 em 2009, 1.308 em 2010, 1.320 em 2011, 1.362 em 2012 e 1.181 em 2013) no município tenha apresentado uma trajetória crescente nesse período (exceto no ano de 2013), com um aumento de 30%.

Diante desse contexto, no qual há crescimento de matrículas na Educação Especial e, ao mesmo tempo, redução do montante a ser destinado a sua manutenção e a seu funcionamento, consideramos que os recursos previstos para essa modalidade no planejamento orçamentário podem ter sofrido cortes por parte do governo, estar subestimados ou estar agregados aos valores destinados às outras etapas de ensino. Essa conjuntura de redução de verbas ou de problemas na gestão dos recursos destinados à Educação Especial também nos ajuda a compreender o porquê de não encontrarmos, nos documentos, alusão a novas contratações de profissionais e a novas construções no âmbito da Educação Especial, tampouco a ações para a expansão no atendimento educacional especializado no âmbito do município.

Os valores destinados à administração da Seme-Vitória, cerca de R$ 4 milhões em 2008 e 2009, de R$ 5 milhões em 2010 e 2011, de R$ 6 milhões em 2012 e R$ 37 milhões em 2013 foram superiores aos direcionados às modalidades de ensino no município. Cabe acrescentar que nessa categoria ("Outros – apoio

administrativo"), estavam previstos recursos para os espaços não formais da Seme-Vitória, fazendo com que houvesse um aumento nos valores orçados para esse fim.

Observamos, ainda, na LOA, a ausência de dados financeiros referentes à EJA nos anos de 2008 e de 2009. Vale ressaltar que, de acordo com os dados do Censo Escolar de 2008 e 2009, havia matrículas na EJA na rede municipal de ensino de Vitória. Nesse sentido, perguntamo-nos como foram custeadas as despesas para a manutenção das escolas que atendiam o público dessa modalidade de ensino nesses respectivos anos, tendo em vista que não foram previstos na LOA valores para esse fim. Destacamos que somente a partir do ano de 2010 há a criação de rubricas direcionadas à EJA. Assim, evidenciamos que a EJA receberia no ano de 2010, 0,08%, em 2011, 0,15%, em 2012, 0,10%, e em 2013, 0,09% da parcela do total previsto para todas as etapas da educação básica e modalidades.

Faz-se necessário ressaltar, ainda, que não foram fixados recursos destinados à formação continuada para os servidores que atuavam nas etapas e modalidades de ensino na rede de ensino do município em 2008, 2009, 2012 e 2013. Cumpre destacar que também havia registros de ações voltadas à formação continuada nos relatórios da Seme-Vitória, nesses respectivos anos. Esses dados somente foram registrados em 2010 (R$ 152.502,94) e 2011 (R$ 152.502,94). Entretanto, não encontramos nenhuma legislação nacional ou municipal sobre prestação de contas públicas que orientasse tal procedimento ou alteração.Desse modo, com base nos dados, consideramos que os recursos destinados a EJA e formação continuada dos servidores estavam agregados aos valores destinados às outras etapas de ensino.

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA: O LUGAR DA EDUCAÇÃO ESPECIAL ENTRE DISPUTAS E NEGOCIAÇÕES

A análise do PPA, da LDO e da LOA nos possibilitou observar que a Educação Especial integrava a agenda educacional no município de Vitória, partindo do pressuposto de que, para a efetivação de uma política pública, como a de educação especial, é necessário que ela esteja presente no planejamento do Estado, que, por sua vez, constitui espaço de correlações de forças (SALVADOR 2010; OLIVEIRA, 2001).

Assim, acreditamos que o fato de a Educação Especial estar prescrita nos documentos de planejamento orçamentário pode demonstrar a intenção do município de investir nessa modalidade de ensino ou pode representar a existência de grupos sociais que, de certa forma, conseguiram, no âmbito do

processo de discussão e elaboração desses documentos, que a educação especial fosse contemplada no planejamento do município.

Os documentos (PPA, LDO e LOA) referentes ao planejamento e à execução orçamentária do município de Vitória nos possibilitaram verificar, ainda, os rumos previstos para a educação nos períodos de 2006 a 2009 e de 2010 a 2013, e para onde seriam direcionados os recursos da educação. Nesse sentido, a prioridade era garantir a universalização do acesso à educação às crianças, adolescentes, jovens e adultos, bem como sua permanência na escola. E os valores previstos estavam voltados para as etapas da Educação Básica (Educação Infantil e Ensino Fundamental) e suas modalidades (Educação Especial e EJA), assim como para o apoio administrativo e a valorização e capacitação dos servidores.

Cabe ressaltar, ainda, que é nesse âmbito de planejamento orçamentário que ocorre a disputa política pelo fundo público, bem como o delineamento das prioridades do governo para os níveis e modalidades de ensino; portanto, são escolhas políticas que refletem a correlação de forças atuantes na sociedade (SALVADOR, 2010). Assim, faz-se necessário destacar a importância da participação da sociedade civil nesses espaços públicos de negociações e decisões no âmbito do Estado, seja na discussão e elaboração da proposta orçamentária, em que essa sociedade possa explicitar suas necessidades e demandas relacionadas às etapas e modalidades de ensino, de modo a incluí-las no planejamento orçamentário, seja no controle dos recursos públicos destinados à educação.

Essa participação política no planejamento e na gestão dos sistemas educacionais brasileiros pode ser viabilizada por meio de mecanismos de diálogo e democratização existentes, tais como os conselhos de educação (Conselho Escolar, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb), o orçamento participativo, entre outros espaços públicos, numa perspectiva de gestão democrática da educação. Nesse sentido, o planejamento orçamentário constitui um processo amplo e complexo de tomadas de decisão e de disputas políticas, envolvendo uma pluralidade de atores com interesses diversos que, por sua vez, podem interferir na elaboração e na execução do orçamento.

Cabe ressaltar, ainda, que é nesse âmbito, o de planejamento orçamentário, que ocorre a disputa política pelo fundo público, bem como o delineamento das prioridades do governo para os níveis e modalidades de ensino; são, portanto, escolhas políticas que refletem a correlação de forças atuantes na sociedade.

Partindo do pressuposto de que a efetivação de uma política pública pressupõe sua presença no planejamento do Estado, que, por sua vez, constitui um espaço de correlação de forças, acreditamos que a Educação Especial, ao estar prescrita nos documentos de planejamento estatal, pode demonstrar a intenção

do município de investir nessa modalidade de ensino ou pode representar a existência de grupos sociais que, de certa forma, conseguiram, no âmbito do processo de discussão e elaboração desses documentos, que a Educação Especial fosse contemplada no planejamento orçamentário do município.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal, de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (orgs.). **Gestão Financiamento e direito à Educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-72.

BRASIL. Lei nº 13.005, 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 jun. 2014. Seção 1, p.1.

_____. Decreto nº.7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 nov. 2011a. Seção 1, p. 12.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 nov. 2011b.

_____. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasil: MEC/SEESP, 2008.

_____. Decreto nº.6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 abr. 2007a. Seção 1, p. 5.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007b.

_____. Lei nº.11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº.9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 7fev. 2006. Seção 1, p.1.

_____. Lei nº.11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº.9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 7fev. 2006a. Seção 1, p.1.

_____. Lei Complementar n.101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 4 mai. 2000.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional– LDBn.9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996.

_____.**Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____.Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 1964.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, out. 2007.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2006.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; MICHELS, Maria Helena. A política de educação especial no Brasil (1991-2011): uma análise da produção do GT15 – educação especial na Anped. **Revista Brasileira de Educação Especial**. Marília, v. 17, p. 105-124, maio/ago. 2011.

GOUVEIA, Andrea Barbosa. **Orçamento participativo, controle social e o poder público municipal**: a experiência de União da Vitória/PR (1997-2000). 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, 2002.

KASSAR, Monica de Carvalho Magalhães. Reforma do Estado e Educação Especial: preliminares para uma análise. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 11, p. 24-34, nov. 2001.

LAPLANE, Adriana Lia Frisman; PRIETO, Rosângela Gavioli. Inclusão, diversidade e igualdade na Conae 2010: perspectivas para o novo Plano Nacional de Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 919-938, jul./set. 2010.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.72, n. 172, p. 262-290, set./dez. 1991.

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e política das finanças púbicas**: uma abordagem critica da teórica convencional, à luz da economia brasileira. Belo Horizonte, 2001.

POLO, José Carlos. Planejamento e orçamento no município. In: PRASEM, FUNDESCOLA, MEC. **Guia de consulta.** Brasília: MEC, 1999, p. 295-329.

PLETSCH, Márcia Denise. Educação especial e inclusão escolar: uma radiografia do atendimento educacional especializado nas redes de ensino da Baixada Fluminense / RJ. **Ciências Humanas e Sociais em Revista**, Rio de Janeiro, EDUR, v. 34, n. 12, jan./jun., p. 31-48, 2012.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, n. 2, v. 14, p. 4-22, jan./jun. 2012.

_____.**Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

VITÓRIA. **Lei n. 8.397, de 20 de dezembro de 2012**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Vitória para o exercício de 2013. 2012a Disponível em: <http://www.sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/arquivos/2009/l7633.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2012.

_____. **Lei n. 8.325, de 16 de julho de 2012**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2013 e dá outras providências. 2012b. Disponível em: <http://www.sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/arquivos/2008/l7527.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2012.

_____. **Lei n. 8.202, de 22 de dezembro de 2011**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Vitória para o exercício de 2012. 2011. Disponível em: <http://www.sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/arquivos/2009/l7633.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2012.

_____. **Lei n. 8.136, de 15 de julho de 2011**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2012 e dá outras providências. 2011a Disponível em: <http://www.sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/arquivos/2008/l7527.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2012.

_____. **Lei n. 7.973, de 22 de julho de 2010**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2011 e dá outras providências. 2010a. Disponível em: <http://www.sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/arquivos/2008/l7527.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2012.

_____. **Lei n. 8.013, de 22 de novembro de 2010**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Vitória para o exercício de 2011. 2010b. Disponível em: <http://www.sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/arquivos/2009/l7633.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2012.

_____. **Lei n. 7.845, de 09 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA para o período 2010/2013.2009a. Disponível em: < http://www.legislacaoonline.com.br/vitoria/images/leis/html/l78452009.html>. Acesso em: 05 mai. 2012.

_____. **Lei n. 7.756, de 22 de julho de 2009**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2010 e dá outras providências. 2009b. Disponível

em: <http://www.sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/arquivos/2009/l7756.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2012.

_____. **Lei n. 7.847, de 17 de dezembro de 2009**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Vitória para o exercício de 2010.2009c. Disponível em: <http://www.sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/arquivos/2009/l7847.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2012.

_____. **Lei n. 7.527, de 07 de julho de 2008**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2009 e dá outras providências. 2008a. Disponível em: <http://www.sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/arquivos/2008/l7527.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2012.

_____. **Lei n. 7.633, de 15 de dezembro de 2008**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Vitória para o exercício de 2009.2008b. Disponível em: <http://www.sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/arquivos/2009/l7633.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2012.

_____. **Lei nº. 6.948, de 13 de julho de 2007**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2008 e dá outras providências. 2007. Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2007/L6948.PDF>. Acesso em: 5maio 2012.

_____. **Lei n. 6.375, de 14 de setembro de 2005**. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA para o período 2006/2009. 2005. Disponível em: <http://sistemas/vitoria.es.gov.br/webleis/arquivos/2005/l6375.pfd>. Acesso em: 05 mai. 2012.

MARILEIDE GONÇALVES FRANÇA possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Espírito Santo (2005), mestrado em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (2008) e doutorado em Educação na Universidade de São Paulo (2014). Atua como pedagoga no Instituto Federal do Espírito Santo, Campus Cariacica. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Educação Especial, atuando principalmente nos seguintes temas: política educacional; financiamento da educação, formação de professores; planejamento educacional, avaliação educacional e inclusão escolar. E-mail: leidemary8@gmail.com

Recebido em fevereiro de 2016
Aprovado em abril de 2016

Novos significados para educação profissional e tecnológica no instituto federal sul-rio-grandense: a política de criação dos institutos

New meanings for professional and technological education in the federal institute sul-rio-grandense: the expansion policy of institutes

Nuevos significados para la educación profesional y tecnológica en el instituto federal del rio grande do sul: la política de creación de los institutos

JAIR JONKO ARAUJO
ÁLVARO MOREIRA HYPÓLITO

Resumo: Este trabalho analisa as concepções de gestão na Educação Infantil, especialmente a democrática, tendo por referência os artigos produzidos na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) no período de 2000 a 2012. É possível afirmar que os estudos sobre gestão educacional privilegiaram como temática o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e o Ensino Superior, o que nos permite dizer que a Educação Infantil ainda ocupa lugar marginal nas discussões do campo da gestão. Além disso, a produção analisada não apresenta discussão aprofundada sobre a gestão democrática nas creches e pré-escolas.

Palavras-chave: Teoria do discurso; educação profissional e tecnológica; institutos federais; significados.

Abstract: This paper discusses meanings induced via by official policy of implementation of Federal Institutes, their reception into the institutional documentation and production of meanings by managers. The analysis of official documentation of MEC, IFSul and interviews with managers applies some concepts of the Laclau's Discourse Theory. We conclude that there is a complex process of acceptance and rejection of meanings, that there is a consolidated teaching myth in the federal system, and there is no hegemonic institutional policies for research and extension yet.

Keywords: Discourse theory; professional and technological education; federal institutes; meanings.

Resumen: Este trabajo discute los significados inducidos por la política oficial de creación de los Institutos Federales, su recepción en la documentación institucional y la producción de sentidos por los gestores. El análisis de la documentación oficial del MEC y del IFSul y de las entrevistas con los gestores se lleva a cabo mediante la aplicación de conceptos de la Teoría del Discurso de Laclau. Llegamos a la conclusión de que existe un complejo proceso de acogida y rechazo de sentidos, que hay un mito de enseñanza consolidado en el sistema federal y que, todavía, no hay políticas hegemónicas institucionales para la investigación y la extensión.

Palabras clave: Teoría del discurso; educación profesional y tecnológica; institutos federales; significados.

INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo, como parte dos movimentos que a educação profissional realiza para acompanhar as constantes mudanças sociais das formas de produção, diferentes formas de organização vêm sendo adotadas para o conjunto de instituições federais dedicadas à educação profissional e tecnológica. Atualmente, a Lei 11.892/2008 (BRASIL, 2008) regula a organização da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica (RFEPT).

O atual modelo organizacional tem por base os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia (IFs), os quais foram constituídos pela integração de diferentes instituições federais de educação tecnológica existentes em um determinado território: centros federais de educação tecnológica, escolas técnicas federais, escolas agrotécnicas federais e escolas técnicas vinculadas a universidades federais.

Os IFs possuem natureza de autarquias federais (detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar), são *multicampi* (compostos por uma reitoria e diversos campi, em geral localizados em diferentes municípios de determinada região), atuam em diversos níveis e modalidades de ensino (da educação básica à superior, nas modalidades presencial, a distância, educação de jovens e adultos e profissional) e também nas áreas de pesquisa e extensão. Possuem, portanto, um espaço diferenciado de autonomia e, embora a reestruturação seja recente, em geral, são instituições com longa trajetória institucional.

Pode-se avaliar que a criação dos IFs e a expansão do número de escolas e da oferta de cursos apresentam-se como novos elementos de tensionamento das políticas educacionais para Educação Profissional e Tecnológica (EPT) nas instituições federais de educação profissional: os discursos do Ministério da Educação (MEC) apontam para a criação de uma nova identidade[1] para a rede federal, conforme se pode interpretar a seguir:

> Mais que tudo, a decisão de estabelecer os Institutos Federais como política pública representa trabalhar na superação da representação existente (a de subordinação quase absoluta ao poder econômico) e estabelecer sintonia com outras esferas do

1 Neste trabalho adota-se o conceito de identidade conforme a Teoria do Discurso, que será apresentada na próxima seção.

> poder público e da sociedade, na construção de um projeto mais amplo para a educação pública, com singularidades que lhe são bastante próprias, passando a atuar como uma rede social de educação profissional e tecnológica. (MEC/SETEC, 2008, p. 17)

Para estudar como esse processo de reestruturação vem sendo construído institucionalmente, realizou-se uma investigação sobre quais sentidos estão sendo produzidos na política curricular do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul)[2], a partir da criação dos IFs (Araujo, 2013).

Este artigo recorta parte dessa pesquisa com o objetivo de discutir que sentidos são induzidos por tal política, como são acolhidos nos documentos institucionais e como gestores do IFSul constroem sentidos em seus processos cotidianos de (re)construção dessa política, quais suas motivações, como são construídas as relações e os movimentos de resistência. Enfim, discute, em uma instituição com privilegiado espaço de autonomia, possibilidades e limitações da autonomia institucional para a construção de processos de gestão diferenciados.

A coleta dos dados de campo buscou reunir uma empiria em diferentes contextos: para se investigarem as propostas do MEC tomaram-se por referência documentos legais e publicações oficiais assinadas pelo Ministério e, para compreender os movimentos institucionais no IFSul, investigou-se a reitoria - agente na construção das políticas no IFSul - e a direção geral do *campus* - agente na construção das políticas no âmbito local; nesse caso, as investigações ocorreram a partir de documentos institucionais e da interação com diferentes atores sociais que vivenciam o ambiente social investigado em diferentes contextos.

Assim, as questões ficaram amarradas à subjetividade dos envolvidos na pesquisa, os quais atribuem sentido ao mundo, o que exige uma postura interpretativa do pesquisador, caracterizando-se, portanto, como uma pesquisa qualitativa (FLICK, 2009). Ao adotar a perspectiva discursiva na abordagem na pesquisa, procurou-se destacar os processos de fixação e deslocamentos de sentidos na construção da política curricular na instituição.

No MEC, o foco de estudo foi a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) que regula as políticas para EPT. Os *documentos oficiais do MEC* são basicamente de duas categorias: (i) os documentos legais que tratam da criação e estruturação dos institutos e (ii) documentos que *interpretam* a política, publicados durante o processo de constituição dos IFs, buscando consolidar determinados sentidos. Neste último grupo há documentos publicados com assinatura da SETEC, em geral assinados pelo secretário ou por membros de

2 O IFSul é um dos três IFs do RS. É uma Instituição *multicampi*, composta pela Reitoria e pelos *campi* Pelotas, Pelotas/Visconde da Graça, Sapucaia do Sul, Passo Fundo, Charqueadas, Camaquã, Bagé, Venâncio Aires, Santana do Livramento, Lajeado, Gravataí e Sapiranga (os três últimos em processo de implantação).

sua equipe, e documentos publicados em revistas, assinados por professores/gestores da rede. Na Tabela 1 podem ser observados os documentos utilizados, todos disponíveis na internet.

Tabela 1 – Documentos oficiais do MEC.

Documento	Tipo de documento
Lei 11892/2008	Lei Federal
EM Interministerial 00118/ 2008/MP/MEC	Exposição de Motivos do MPOG/MEC
Decreto 6095/2007	Decreto Federal
Chamada pública de propostas para constituição dos IFETs	Chamada pública do MEC
Lei 11892/2008 comentada	Publicação da SETEC
Concepções e diretrizes dos IFs	Publicação da SETEC
SETEC/MEC: Bases para uma Política Nacional de EPT	Publicação da SETEC
Os IFETs e o projeto nacional	Publicação da SETEC
Os Institutos Federais: uma revolução na Educação Profissional e Tecnológica	Publicação da SETEC
A produção de ciência e tecnologia nos Institutos Federais, 100 anos de aprendizagem	Artigo em revista sobre EPT
IFET – Construção da identidade	Artigo em revista sobre EPT
Educação profissional em sintonia com a realidade local	Coletânea de Artigos

Compõem a documentação do IFSul: o Estatuto, o Regimento Geral, os Regimentos Internos dos *campi* (um documento por *campus*), a Organização Didática, o Projeto Pedagógico Institucional e a Proposta de Adesão aos Institutos Federais. Destaca-se que alguns documentos foram construídos após a transformação em instituto; outros, entretanto, são documentos previamente construídos que tiveram apenas correções textuais, dentre os quais se destaca o Projeto Pedagógico Institucional, aprovado em 2006.

Os gestores dos *campi* e da Reitoria entrevistados são todos professores, com diferente titulação e predominantemente do gênero masculino. No grupo de gestores dos *Campi* foram entrevistados cinco diretores-gerais e três gestores de ensino, pesquisa e extensão, em cinco *campi* diferentes (Bagé, Camaquã, Charqueadas, Pelotas e Sapucaia do Sul); no grupo de Gestão da Reitoria foram entrevistados o reitor, quatro pró-reitores e três diretores sistêmicos. Esse conjunto de 16 entrevistas, transcritas para análise, totalizou aproximadamente 15 horas.

Atualmente, em virtude de processos eleitorais, alguns desses entrevistados deixaram de ocupar suas funções de gestão. Destaca-se, entretanto, que oito continuam ocupando funções de gestão na reitoria e nos diferentes *campi*; dos demais, dois ocupam função de gestão em outras instituições, três, por serem servidores efetivos, retornaram à atividade docente e outros três se aposentaram.

Com base nos fundamentos da Teoria do Discurso proposta por Ernesto Laclau, o trabalho discutirá os sentidos presentes nos documentos do MEC e do IFSul e sentidos que gestores constroem para a nova política institucional em construção com a transformação em IF, tendo por referência os significantes *ensino, pesquisa e extensão* presentes nos textos. Para dar conta disso, o artigo está organizado da seguinte forma: a próxima seção trata do referencial teórico em que se baseia conceitualmente o artigo e fundamenta as análises apresentadas ao longo do texto; a seção três discute sentidos induzidos pela política e como os gestores constroem sentidos para sua ação cotidiana e a última seção discute os principais achados do estudo.

O RECORTE TEÓRICO DA PESQUISA

Tendo como linha condutora da pesquisa uma concepção complexa de políticas educacionais, em consonância com a matriz conceitual pós-estruturalista/discursiva, foram utilizados aportes teóricos e metodológicos do ciclo de políticas, desenvolvido por Stephan Ball, e da Teoria do Discurso, de Ernesto Laclau.

Ball (1994) afirma que política é "um conjunto de tecnologias e práticas as quais são realizadas e disputadas em nível local. Política é ambos, texto e ação, palavras e fatos, tanto o que é intencionado como o que é realizado" (p.10). Assim, ao mesmo tempo em que uma política está sendo construída está sendo contestada e alterada: os "elaboradores/autores" não conseguem controlar o significado de uma determinada política, uma vez que elas serão interpretadas pelos agentes das diferentes arenas/níveis, criando novos significados para a referida política. Política é a própria razão de ser da existência do social, pois "aponta para estabelecer uma ordem, organizar a coexistência humana em condições sempre conflitivas" ligadas "ao antagonismo que se manifesta na diversidade das relações sociais" (MOUFFE, 1999, p.14).

Assume-se que as políticas estão constantemente em processo de deslocamento e fixação temporária, produzindo, nesse processo de construção, uma mescla de posicionamentos diversos, muitas vezes ambíguos. Dessa forma não é possível determinar *a priori* quais serão os resultados de uma determinada política quando esta estiver deslocada em outros contextos e submetida a

releituras/reinterpretações de outros atores. Essa perspectiva é o motor deste trabalho.

Laclau e Mouffe (LACLAU; MOUFFE, 1987), no desenvolvimento da Teoria do Discurso (TD), consideram hegemonia o conceito chave para se pensar a política. Hegemonia é compreendida como a construção discursiva, a partir de um terreno de diferenças, em que um discurso específico passa a representar as demandas dessas diferenças, constituindo-as num bloco histórico de uma formação hegemônica específica, resultado de uma articulação, sem que nenhum conteúdo específico esteja, a priori, privilegiado a ocupar essa posição hegemônica.

Nesse referencial teórico, discurso não está relacionado apenas à fala e/ou à escrita: envolve também a ação – e seus efeitos –, pois toda ação está imersa em uma significação. Nas palavras do próprio autor "os elementos linguísticos e não linguísticos não estão simplesmente justapostos e sim constituem um sistema diferencial e estruturado de posições – ou seja, um discurso" (LACLAU, MOUFFE, 1987, p.184)

No processo de constituição hegemônica, um discurso particular será selecionado e elevado à condição de discurso universal, representante de um processo de articulação e, portanto, responsável pela identidade, pela produção de sentidos, pelo estabelecimento das posições de sujeitos possíveis/permitidas para uma dada articulação.

Para que isso ocorra é necessário que uma demanda específica, num processo de articulação, consiga interpelar outros conjuntos de demandas, de modo que estas se reconheçam como partes daquela. Será necessário um esvaziamento do seu conteúdo mais literal – da particularidade representativa da demanda à qual estava associada – a fim de simbolizar o conjunto de demandas do momento e falar, agir, em nome do conjunto. É, pois, segundo Laclau, a capacidade de esvaziamento do conteúdo original de uma das demandas – da sua particularidade – para incorporar outras demandas particulares – representando uma totalidade contingente – que vai definir qual significante representa o processo hegemônico. Este esvaziamento é necessário, pois a articulação – e por consequência o discurso/o sistema de significação resultante desta articulação – são constituídos a partir de algo que está fora do sistema, num processo de antagonismo: não existe qualquer positividade, qualquer identidade positiva no sistema que seja capaz de tornar-se, por seu conteúdo específico, o objeto representativo do sistema.

É a competição entre diferenças internas de uma articulação que foi hegemonizada a partir de um exterior constitutivo para ocupar o universal com seus sentidos que faz que todo o processo hegemônico seja instável/contingente. A manutenção da hegemonia exige a constante manutenção de uma cadeia de

equivalências, seja porque determinadas demandas não se considerem mais representadas por determinada articulação, por necessidade de incorporar novas demandas, expandindo a articulação, seja por alteração no exterior constitutivo desta articulação.

É o caráter aberto e incompleto de toda identidade social, resultante dessa lógica, que faz com que sentido e identidades sejam resultados do discurso hegemônico, que elimina a possibilidade a um sujeito transcendental/originário: o que existem são posições de sujeito, estabelecidas pelo discurso hegemonizado na articulação, o qual posiciona, autoriza, restringe os sujeitos que nele se constituem ou se expressam.

Por conseguinte, o discurso é resultado de uma construção social, que, ao mesmo tempo, constrói e expressa as relações sociais em determinado contexto, constituindo-se em todas as produções sociais das quais é expressão. A expressão prática discursiva refere-se a um discurso específico, num determinado contexto. Compreende-se dessa forma, por que os discursos – e por consequência as políticas, no contexto deste trabalho compreendidas como discursos – estão em constante processo de deslocamento e fixação temporária, produzindo posicionamentos diversos, muitas vezes contraditórios.

Consoante com os conceitos acima, assume-se que a linguagem constrói o mundo e, portanto, a atribuição de significado a um significante torna-se um processo cultural uma vez que "seu sentido somente poderá ser definido dentro de uma formação discursiva histórica e socialmente contingente" (LOPES; MACEDO, 2011, p.40).

Por fim, enfatiza-se que neste trabalho concebe-se política como discurso na concepção da TD por se entender que, em diferentes escalas, as políticas serão sempre construídas em processos hegemônicos, conforme possibilidades e limitações locais. A fim de evitar uma concepção hierarquizada no processo de deslocamento e ressignificação da política, adota-se o termo construção de políticas, independente da escala onde se insere a análise.

OS SENTIDOS INTERPRETADOS DOS DOCUMENTOS E CONSTRUÍDOS PELOS GESTORES

Os conceitos da Teoria do Discurso constituem a base teórica para os processos de análise do material empírico. Assim, a identificação das cadeias de equivalências (linguísticas e não linguísticas) em torno de pontos nodais (significantes privilegiados), a identificação dos Outros, das contingências e sedimentações (visíveis por meio dos significantes flutuantes, dos antagonismos e

hegemonias presentes nos discursos) constitui elementos que permitem identificar e analisar os discursos e seus efeitos (JORGENSEN; PHILLIPS, 2002).

Por conseguinte, a identificação dos significantes privilegiados no material empírico é elemento fundamental para a identificação dos sentidos e a compreensão dos discursos. Inserido em uma pesquisa mais ampla na qual os significantes *ensino, pesquisa e extensão* foram escolhidos como significantes privilegiados no material empírico (ARAUJO, 2013), realiza-se, também neste trabalho, a interpretação de sentidos presentes em torno destes significantes nos documentos do MEC e do IFSul e nas entrevistas de gestores dos campi e da reitoria.

Todo o material empírico foi reorganizado e as sentenças nas quais esses significantes estavam presentes foram extraídas com o suporte do software WordSmith[3]. Ao se analisarem os discursos construídos em torno dos significantes ensino, pesquisa e extensão como categorias centrais, foi possível identificar outras categorias em torno destes, das quais se destacaram: *articulação ensino, pesquisa e extensão; verticalização e integração, trabalho docente, gestão* e, também, em consonância como o referencial teórico da análise, a construção de identidades discursivas para os IFs e para o IFSul.

Todas as sentenças foram reagrupadas em torno dessas categorias, enfatizando-se assim as aproximações e os afastamentos presentes na base de dados. É a partir desse processo que serão discutidos os sentidos presentes nos dois grupos de documentos e como os gestores da reitoria e dos *campi* constroem sentidos em seu cotidiano de trabalho[4]. A seguir, cada subseção representa a categoria em torno da qual foram agrupados os discursos, destacando-se os sentidos neles presentes. Pela extensão do material empírico, opta-se por não ilustrá-los apresentando recortes das falas dos sujeitos e dos documentos; o detalhamento está disponível na pesquisa já citada.

3.1 Articulação ensino, pesquisa e extensão

Os documentos do MEC assumem o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Entretanto, os sentidos para essa cadeia de equivalências – considerada capaz de potencializar a articulação

3 Ferramenta que trabalha com conceitos da Linguística de Corpus Desenvolvida por Mike Scott, em 1996, está atualmente na sexta versão. Disponível em: <http://www.lexically.net/wordsmith/version6/ index.html>. Acesso em: 01 fev. 2016

4 A contagem não foi utilizada como critério para determinar a relevância de determinados sentidos.

com as forças sociais – vão flutuar, podendo representar a necessidade de atuação, a coexistência, o nivelamento ou a mesma hierarquia. A integração entre ciência, tecnologia e cultura, o foco na profissionalização e a tecnologia como elemento transversal são propostos como elementos viabilizadores para essa articulação.

No estatuto do IFSul, a articulação é significada por unidade entre ensino, pesquisa e extensão e, embora haja muitas ocorrências em cadeia das três dimensões, não há, ainda, fechamento de sentidos; nos documentos dos *campi*, entretanto, o que se observa é a preponderância da dimensão ensino.

Entre os gestores vinculados à reitoria observa-se o acolhimento dos discursos relativos à necessidade de inserção local e a construção de processos identitários que utiliza a universidade como exterior constitutivo - o Outro - para construção de identidade institucional das três dimensões. Entre os gestores dos *campi*, embora algumas vezes a dimensão ensino seja utilizada como o Outro para reforçar sentidos para pesquisa e extensão, existem construções de cadeias de equivalências entre os três significantes na expectativa de construção de uma nova forma de trabalhar que contemple a articulação – sem definir sentidos para esse significante – das três dimensões, com a expectativa que possa haver avanços substanciais na qualidade da aprendizagem.

3.2 Cadeia de equivalência pesquisa e extensão

Existem diversas construções discursivas em que pesquisa e extensão estão articuladas em conjunto. Diversas vezes elas se encontram em uma cadeia de equivalências usando a dimensão ensino como o Outro, especialmente quando se refere à estruturação dessas duas dimensões; outras vezes, a dimensão ensino é colocada na cadeia para apoiá-las em suas demandas. Como a maior parte das associações é de pesquisa e extensão, esta seção enfatiza os sentidos presentes em torno dessa cadeia de equivalências.

Os documentos do MEC partem do pressuposto de que o ensino é uma dimensão consolidada na rede federal e que é necessário consolidar a pesquisa e a extensão. Entretanto, pela variedade de possibilidades educacionais possíveis para os IFs, torna-se necessário desconstruir/problematizar esse discurso de consolidação da dimensão ensino: em geral, essa consolidação refere-se à educação profissional de nível médio e nem esse nível de ensino, pode ser considerado estabilizado, haja vista os conflitos históricos em torno da oferta dessa modalidade de ensino.

Institucionalmente, no processo de constituição das dimensões pesquisa e extensão, a presença da obrigatoriedade de atuação nessas dimensões presentes na legislação é acolhida para deslocar a estabilidade da dimensão ensino. Há

discursos que constroem cadeias de equivalências entre as três dimensões, buscando compartilhar os recursos consolidados dessa dimensão e há discursos que utilizam ensino como o Outro para constituição identitária e para reivindicar recursos para essas duas dimensões. Em geral, nesse processo de constituição discursiva, pesquisa e extensão são justapostos em busca de reforço mútuo para suas demandas. Nessa cadeia estão presentes também os significantes inovação e pós-graduação.

Não há ainda sentidos hegemônicos para essas duas dimensões - pesquisa e extensão, conclusão originada da presença de sentidos diversos, tais como: são incipientes (na RFEP como um todo), a estruturação interna não vai ao encontro do que é esperado para os IFs, as dimensões estão na mesma situação, embora a pesquisa tenha começado a se institucionalizar antes e esteja mais bem estruturada. Atualmente, a falta de sentidos hegemônicos leva ao empoderamento da gestão na definição de diretrizes e ao foco em mecanismos de gestão e controle burocráticos. Nesse processo de construção de identidade, ao mesmo tempo em que são assumidos sentidos adotados por pesquisa e extensão universitária, procura-se caracterizar um afastamento da universidade por meio de discursos que sustentam que essas dimensões nos IFs devem ser diferentes daquelas instituições, exemplificados por meio de discursos que sustentam que os projetos em andamento no IFSul seriam pouco tecnológicos e os regramentos seriam academicistas, numa referência indireta à universidade.

3.3 Extensão

Nos documentos do MEC é muito evidente a associação desta dimensão com a possibilidade de diálogo efetivo e permanente com a sociedade. Extensão está relacionada com divulgação científica, acesso ao conhecimento e oportunidades educativas, embora haja um silenciamento em relação aos cursos de qualificação, elemento importante na oferta educacional dos IFs.

Os documentos do IFSul assumem como definição para essa dimensão aquela que foi pactuada pelo FORPROEX[5], acolhendo os discursos de apoiar o desenvolvimento social, local e regional e registrando o compromisso com a oferta de cursos e desenvolvimento de projetos educacionais; associam extensão com divulgação científica, tecnológica e humanística. O significante *sociedade* flutua referindo-se a segmentos sociais, comunidade externa, comunidade em geral, mundo do trabalho, IFSul-empresa-sociedade, empresas e relações comunitárias, esses dois últimos heranças do modelo de relação com a sociedade

5 Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras.

existente na Escola Técnica e no CEFET-RS[6]. Indicativa da falta de consenso institucional sobre essa dimensão, não há ainda uma política de extensão aprovada pelo Conselho Superior, o que concentra as atividades da gestão no controle burocrático.

Os discursos dos gestores apontam para a falta de compreensão sobre o que seja extensão, embora destaquem que não deva ser a mesma coisa que extensão na universidade. A institucionalização dessa dimensão está no processo inicial e existem discursos de que há avanço na estrutura administrativa e no fomento enquanto outros argumentam que há pouco avanço, pois falta um olhar institucional e não tem estrutura. Entretanto, há o acolhimento de que essa dimensão vai mudar a instituição porque fortalece sua vinculação com as necessidades da sociedade, da comunidade, embora não esteja ainda na cultura institucional. Ao mesmo tempo em que assume o financiamento institucional como indicativo de superação do voluntarismo, responsabiliza os professores pelo estabelecimento dessa dimensão. Isto é representado por meio de discursos que argumentam que extensão é algo que está na cultura da pessoa, que já vem com a pessoa, referindo-se ao processo de formação universitária, em aproximação, novamente, com os sentidos da extensão universitária que, em outros discursos, busca um afastamento.

3.4 Pesquisa

Nos documentos do MEC o discurso central é que a pesquisa é processo fundamental para o desenvolvimento local, estando associada à inovação, a problemas concretos da comunidade, ao atendimento de necessidades, à democratização do conhecimento e ao compromisso com a humanidade.

Embora existam discursos que identifiquem a pesquisa como princípio científico, como princípio educativo e como processo de produção de conhecimento, a centralidade discursiva é na pesquisa aplicada, associada à melhoria das condições de vida da comunidade e das atividades produtivas locais, à garantia de ensino contextualizado e à superação da dicotomia ciência versus tecnologia e teoria versus prática.

Os documentos institucionais acolhem o discurso de que a pesquisa deve estabelecer à interação do IFSul com diferentes segmentos da sociedade, estendendo seus benefícios à comunidade, cuja flutuação foi discutida anteriormente. Assumem o compromisso com a pesquisa em todos os níveis de ensino, associando-a sempre à inovação e à pós-graduação. Diferentes

6 Denominações da instituição anteriores ao IFSul.

qualificadores estão presentes na documentação: pesquisa acadêmica, pesquisa científica e tecnológica, pesquisa como principio educativo, pesquisa como processo educativo para investigação e produção de conhecimento, entretanto não acolhe "pesquisa aplicada", mesmo quando reproduz textos da legislação nos documentos oficiais. Tal como na extensão, não existem normas ou regulamentos recentes aprovados pelo Conselho Superior, o que é interpretado como indicativo da falta de hegemonização de determinados sentidos para a política institucional de pesquisa. Essa conclusão é reforçada pelo tratamento genérico das questões relacionadas a essa dimensão nos documentos mais recentes.

Nas entrevistas com os gestores é apontada como indicativo de um processo de institucionalização da pesquisa, o qual remonta à época de CEFET, a existência de grupos, projetos e bolsas de pesquisa. Em relação aos grupos de pesquisa há consenso de que são importantes para consolidação da pesquisa e da pós-graduação e embora existam *muitos* grupos cadastrados poucos estão consolidados. Os gestores argumentam que os processos de capacitação dos docentes em nível de pós-graduação favorecem a consolidação da pesquisa, pois os docentes mantêm vinculação com grupos de pesquisa das universidades onde estudaram e dão continuidade às pesquisas; contraditoriamente, há discursos de que os grupos de pesquisa são formados a partir dos interesses originados nos processos de formação e não no interesse institucional. Também existem discursos que apontam para a necessidade de criação de políticas de pesquisa para que esta não ocorra apenas por motivação dos servidores; há um acolhimento e uma oposição aos sentidos propostos por meio da pesquisa aplicada e é considerada positiva a existência de ações de pesquisas nos cursos técnicos de nível médio.

3.5 Ensino

Os documentos do MEC assumem que o ensino está consolidado na rede federal. A ênfase discursiva, entretanto, é na educação profissional de nível médio, especialmente na forma integrada, a qual é apresentada como solução para os problemas do ensino médio no país, possibilitando ampliação e universalização do acesso e melhorando a permanência dos estudantes, por meio de ensino contextualizado e significativo. No ensino superior, os discursos giram predominantemente em torno das licenciaturas e da formação de professores. Há silenciamento sobre outras possibilidades de formação de nível superior, incluindo a pós-graduação, e também sobre cursos de qualificação, embora existam algumas referências ao PROEJA.

Nos documentos institucionais os discursos associam o ensino à produção e à democratização do conhecimento e à formação de cidadãos capazes

de tomar decisões responsáveis, ao qual deve integrar-se a pesquisa e a extensão. Em relação às licenciaturas, apenas acolhem o texto legal: a observação das ofertas educativas em nível superior indica que a prioridade são as engenharias nos *campi* Pelotas e Sapucaia do Sul e os cursos de viés tecnológico na maioria dos demais. Há comprometimento com oferta de EAD, a qual, entretanto, somente é viabilizada por meio de financiamento de órgãos de fomento, e existem cotas para escola pública, resultado de um processo de discussão interna anterior à obrigatoriedade legal; todavia, não existem outras políticas específicas para estudantes que acessaram a instituição por esse mecanismo.

Nos discursos dos gestores da reitoria há uma naturalização da prioridade institucional da dimensão ensino, indicando que ele é igual ao que era quando CEFET, com predominância discursiva na formação de nível médio. Há indícios da existência de embates entre novas possibilidades educacionais e determinada cultura institucional, indicando que há maior facilidade de inovação pedagógica nos novos *campi*. Uma contradição é percebida entre discursos que sustentam a existência de um ensino de qualidade e aqueles que questionam esta qualidade, indicando como justificativa, por exemplo, que ele não acompanha mercado de trabalho. Existem indicações de que as pessoas se envolvem nas discussões das questões relativas ao ensino, embora exista um silenciamento sobre PROEJA, FIC e pós-graduação.

Os sentidos entre os gestores dos *campi* não são muito diferentes: o ensino vem andando, já estava em movimento, funciona naturalmente; campus normal é associado às atividades de ensino, de sala de aula e o ensino tem prioridade em detrimento da pesquisa e da extensão. Entretanto, há discursos que apontam para o estabelecimento de uma nova cultura de ensino, em especial porque os cursos estariam incorporando questões locais, o que resulta em profissionais mais identificados com as questões regionais. Embora haja o acolhimento do discurso da profissionalização como solução para o ensino médio, há indicação de que se pensava mais nas metodologias de ensino enquanto ETFPel e CEFET. Também há problematização do significante *qualidade* o qual não pode ser associado apenas à existência de recursos e ao atendimento de indicadores (percebidos como números), devendo haver alteração nos processos em sala de aula.

3.6 Verticalização e integração

Nos documentos do MEC, esses significantes são vetores muito importantes na construção de uma nova política curricular a partir da criação dos IFs. Os sentidos construídos indicam que verticalização e integração entre níveis e modalidades de ensino garantem a construção de singularidades na

arquitetura curricular dos IFs, permitem que os docentes atuem em diferentes níveis de ensino, associando teoria e prática e possibilitam que os estudantes compartilhem os espaços de aprendizagem (GRISCHKE, 2008). Conforme discutido anteriormente, a integração assume centralidade nos discursos da EP de nível médio, sendo apresentada como solução para os problemas do EM no país. Entretanto, nessa produção de sentidos para verticalização, há silenciamento sobre pós-graduação, e cursos de qualificação e os cursos PROEJA têm pouco espaço na produção de sentidos para integração.

Os documentos institucionais não assumem explicitamente a integração no EM, colocando-a no campo das possibilidades, em conjunto com todas as demais formas de organização da EP de nível médio. A verticalização, por sua vez, tem uma única ocorrência: apenas quando o documento institucional acolhe o texto legal.

Contudo, a verticalização volta a estar presente no discurso dos gestores em depoimentos que argumentam que: há lugar para os diversos níveis; tem-se que descobrir o lugar dos níveis; pessoas vão ter que trabalhar em diversos níveis; diminuem as tensões internas, está reduzindo-se a competição entre os diferentes níveis de ensino; é uma exigência do Termo de Acordo de Metas (TAM)[7] para atingir o indicador de 20 estudantes por professor, entre outros. Entretanto, ainda que seja evidente a expansão da forma integrada na oferta educacional, há um silenciamento em torno do significante integrado.

3.7 Trabalho docente

Os discursos basicamente tensionam os docentes para que desempenhem novas funções: além do trabalho em atividades da dimensão ensino, o qual já vinha sendo ampliado para atendimento de diversos níveis, eles necessitam agora dar conta de demandas das dimensões pesquisa e extensão, em um contexto educacional predominante de ensino médio, onde há poucas referências para trabalhar com estas dimensões (GRISCHKE, 2013).

Culturalmente, tempo de trabalho em pesquisa e extensão não é considerado nos indicadores de tempo de trabalho dos professores – que leva em consideração tempo em sala de aula, preparação e reuniões pedagógicas – ainda que seja uma demanda em discussão há vários anos, em fase de implantação. A dificuldade do estabelecimento de uma política hegemônica se origina, provavelmente, pelo grande conjunto de demandas para o trabalho docente – há docentes que desejam trabalhar unicamente no nível médio ou no ensino superior,

7 O Termo de Acordo de Metas (TAM), contrato assinado entre os IFs e o MEC que estabelece indicadores institucionais.

os que desejam trabalhar unicamente em atividades de ensino, os que também querem atuar em pesquisa ou extensão – e, também, pela pressão, em geral não explicita, pelo atendimento dos indicadores do TAM.

Na construção do processo de adesão dos professores às novas demandas de trabalho[8], pesquisa e extensão são apresentadas como possibilidade de enriquecimento do trabalho; os professores são identificados com sentidos de que eles só querem dar aula e ir embora ou, contraditoriamente, não querem mais dar aula e somente atuar em pesquisa e extensão. Ainda que não explicitamente, usando esses mecanismos de cobrança e motivação, a gestão espera motivar e envolver os professores para que deem conta das novas demandas de trabalho, responsabilizando-os pela institucionalização das dimensões pesquisa e extensão. Nas entrevistas com professores, não enfatizadas neste trabalho, observou-se que os professores reagem de forma diferente a esse processo: alguns sentem-se intensificados outros não.

3.8 Gestão

Inicialmente, destaca-se que os documentos institucionais são pouco propositivos, com grande ocorrência dos verbos acompanhar, coordenar, incentivar, divulgar. Entretanto, não se pode desconsiderar que a estrutura institucional, presente nestes documentos, é poderosa na indução de sentidos, mesmo que não estejam explicitados no formato de texto.

A ausência de órgãos colegiados concentra as decisões na gestão. Não obstante exista um processo de proliferação de câmaras e núcleos, há centralidade na condução de processos de discussão a partir da reitoria. Como já se destacou, há dificuldades de fixação de sentidos para pesquisa e extensão, indicados por depoimentos que argumentam a insuficiência das políticas vigentes. Por conta disso, a gestão foca em controle e administração da burocracia, adotando a responsabilização dos professores como estratégia para dar conta das demandas dessas dimensões. Existem discursos de que as pessoas participam cada vez mais nas discussões, em especial as relativas à dimensão ensino, o que é apontado positivamente em muitos depoimentos; todavia, há sentidos que indicam uma expectativa de que a reitoria defina as políticas para que os *campi* apliquem.

Nesse processo de construção de identidades os documentos do MEC projetam diversos sentidos para o sujeito Instituto Federal: Instituição/Centro de Ensino, Pesquisa e Extensão; capacidade e qualidade de trabalho; fundamental para o desenvolvimento regional; o mundo do trabalho no seu código genético;

8 O destaque para pesquisa e extensão deve-se ao fato de que verticalização já era um processo em institucionalização com a cefetização, embora ainda produza conflitos internos em alguns campi.

ensino público, gratuito, democrático e de excelência; capaz de derrubar as barreiras entre o ensino técnico e o científico; protagonista no ensino técnico, dando-lhe uma diretriz hoje inexistente.

Os discursos institucionais também projetam sentidos para o IFSul: instituição de qualidade; qualidade de ensino; dedicação e qualificação dos servidores; valorização do coletivo; uma das maiores instituições de ensino profissionalizante do país. Eles acolhem discursos que propõem a constituição de uma nova identidade, a diferenciação em relação à universidade (ensino diferente, pesquisa diferente, extensão diferente, carreira diferente) – a universidade operando como Outro para a constituição da identidade dos IFs –, a necessidade de inserção social e o ganho com o foco no atendimento à sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assumindo que determinados significantes eram privilegiados na construção da realidade discursiva em torno da política do IFSul, na seção anterior discutiram-se sentidos presentes em documentos oficiais do MEC e o do IFSul e aqueles construídos pelos gestores em torno dos significantes ensino, pesquisa extensão. Além dessas categorias, outras que se destacaram como relevantes na análise foram articulação ensino, pesquisa e extensão; verticalização e integração; trabalho docente e gestão, onde se discutem identidades discursivas para os IFs e para o IFSul.

Ao assumir a complexidade como premissa para discussão da política, dialogando com Ball, compreendem-se os movimentos supostamente incoerentes que ocorrem em diferentes contextos, os quais produzem textos, de diversos tipos, inseridos um nos outros em um processo de bricolagem muitas vezes aparentemente sem lógica. Entretanto, com Laclau entende-se que essa aparente incoerência é o próprio processo de luta política de produção de sentidos, de significação, de acolhimento de demandas de diferentes grupos sociais.

Diferentes discursos, em variados espaços, partem do pressuposto de que o ensino está consolidado na rede federal. Entretanto, considerando-se os embates em torno da oferta de educação profissional de nível médio e os silenciamentos apontados na seção anterior, pode-se representar "ensino consolidado" como um mito, em diálogo com a teoria do discurso, o qual oculta conflitos e organiza espaços e relações sociais institucionais. Esse mito contribui para naturalizar a prioridade da dimensão ensino em relação à pesquisa e à extensão – visível institucionalmente por meio da estrutura administrativa, da valorização do tempo de trabalho e da destinação de recursos materiais e humanos – e também para

certa estabilidade da oferta educacional de nível médio em detrimento dos demais níveis de ensino.

A verticalização e a integração são significantes centrais nos discursos representados nos documentos do MEC para a construção de uma nova política curricular para educação profissional no país. Entretanto, nos documentos institucionais eles estão praticamente ausentes e, mesmo que haja um silenciamento sobre a forma integrada, há uma crescente expansão desta na oferta educacional no IFSul. A verticalização, também ausente nos documentos institucionais, volta a estar presente nos discursos dos gestores na perspectiva de espaço para os diversos níveis, o que diminui tensões internas, ainda que se tenha que aprender a ajustar o currículo a cada nível. É importante enfatizar que em todos os discursos institucionais verticalização refere-se, predominantemente, à oferta de nível médio e ensino superior de graduação, existindo um silenciamento sobre oferta de pós-graduação e de cursos de qualificação (Ensino Fundamental).

A previsão de indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão promove relevância discursiva – o empoderamento pela presença no texto legal – para as dimensões pesquisa e extensão na política curricular dos IFs. Interpreta-se que essas dimensões estão buscando construir sentidos de forma bastante similares: ainda que existam construções de cadeias de equivalência entre as dimensões ensino, pesquisa e extensão, o que se observa, em geral, é a construção de cadeias de equivalência entre pesquisa e extensão a fim de se reivindicarem avanços em suas demandas, muitas vezes utilizando a dimensão ensino como o Outro que impede a consolidação de suas identidades.

Pesquisa e extensão são percebidas institucionalmente como em movimento, em processo de consolidação institucional, o qual é justificado, ainda que com restrições, pela existência de estruturas administrativas para pesquisa e extensão, pela existência de financiamento institucional a essas atividades, pelo aumento do número de projetos de pesquisa e extensão e do número de grupos de pesquisas. Nesse contexto de consolidação, ambas as dimensões acolhem, institucionalmente, os discursos da ênfase no atendimento das necessidades locais, assumindo que podem contribuir para maior inserção da instituição na sociedade, significante este que flutua em todos os discursos, podendo representar desde grupos sociais em risco até mercado de trabalho.

Não há ainda políticas institucionais hegemônicas para pesquisa e extensão e a expectativa da gestão é de que os docentes deem conta da consolidação dessas dimensões. Os discursos da gestão indicam, em geral, que o processo de qualificação dos professores em nível de pós-graduação e a manutenção de vínculos com grupos de pesquisa nas instituições onde realizaram formação têm permitido o avanço, em especial, das atividades de pesquisa. Embora o

financiamento institucional seja considerado relevante para que as atividades de pesquisa e extensão superem o que é denominado voluntariedade de trabalho dos professores, a não contabilização dessas atividades no tempo de trabalho (que tradicionalmente considera apenas tempo em sala de aula, preparação e reuniões pedagógicas) é indicativo da fragilidade institucional dessas dimensões. Considera-se que, do ponto de vista do trabalho docente, há uma sobreposição das três dimensões, o que pode motivar o sentimento de intensificação pelos docentes. Do ponto de vista conceitual, os discursos institucionais para pesquisa e extensão, em especial para pesquisa, indicam aproximação com sentidos da pesquisa e extensão universitária. Eles indicam a cultura (universitária) dos docentes como elemento fundamental para fazer avançar essas dimensões.

Interpreta-se a "falta de política" para pesquisa e extensão, expressa em diversos depoimentos, como indicativo de um campo de luta para determinar sentidos institucionais para essas duas dimensões. Os indicadores da oferta educativa apontam uma instituição de atuação predominante na educação profissional de nível médio, com oferta muito restrita de pós-graduação. Entretanto, considerando-se a presença de sentidos que identificam pesquisa e extensão como qualificadoras no processo educacional de formação dos estudantes, acredita-se que a questão central a motivar a discussão de sentidos institucionais para essas dimensões seja: que sentidos para pesquisa e extensão podem ser construídos em uma instituição com atuação predominante no nível médio? É possível acolher sentidos do contexto universitário? Essas dimensões poderão ser institucionalizadas no IFSul por meio dos mesmos mecanismos que as colocam em movimento nas universidades?

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Jair Jonko. **Novos Sentidos das Políticas Curriculares para a Educação Profissional no Instituto Federal Sul-rio-grandense**. 2013. 310p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2013.

BALL, Stephan. **Education reform**: a critical and post–structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BRASIL. **Lei nº11.892**, de 28 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Brasília: Imprensa Nacional, 2008

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GRISCHKE, Paulo. **O Paradigma da Colaboração nas Políticas Públicas para a Educação Profissional e Suas Implicações sobre o Trabalho Docente**. 2013. 401p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2013.

GRISCHKE, Paulo. **O impacto das reestruturações produtivas e educacionais sobre o trabalho e a identidade docente**: um estudo de caso do CEFET-RS. 2008. 210p. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pelotas. Pelotas-RG, 2008.

JORGENSEN, Marianne; PHILLIPS, Louise. **Discourse Analysis as Theory and Method**. London: SAGE Publications Ltd, 2002.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantau. **Hegemonia y Estrategía Socialista**: hacia una radicalización de la democracia. Madrid: Siglo XXI, 1987.

LOPES, Alice Casimiro; MACEDO, Elizabeth. **Teorias de Currículo**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MEC/SETEC. **Institutos Federais de Ciência, Educação e Tecnologia**: concepção e diretrizes. Brasília: MEC, 2008. Disponível em:<http://portal.mec.gov.br/setec /arquivos/pdf3/ ifets_livreto.pdf>. Acesso: 10 mar. 2013.

MOUFFE, Chantau. **El retorno de lo politico**: comunidad, ciudadania, pluralismo y democracia radical. Buenos Aires: Paidos, 1999.

JAIR JONKO ARAUJO possui doutorado em Educação; professor no Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul). E-mail: jair.jonko@gmail.com

ÁLVARO MOREIRA HYPÓLITO possui doutorado (PhD) em Curriculum and Instruction; Professor Associado na Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: alvaro.hypolito@gmail.com

Recebido em fevereiro de 2016
Aprovado em março de 2016

Educação da infância: o lugar da participação da família na instituição educativa

Childhood education: family participation in the educational institution place
Educación de la infancia: el lugar de la participación de la familia en la institución educativa

NANCY NONATO DE LIMA ALVES

Resumo: O artigo, que aborda a participação familiar como dimensão da gestão democrática na educação infantil, vincula-se à pesquisa *Políticas públicas e educação da infância em Goiás: história, concepções, projetos e práticas*. Com base no materialismo histórico-dialético, analisa a Educação Infantil como política pública e identifica contradições e desafios da participação da família nessa etapa educacional. Conclui que a democratização da gestão requer superar a participação restrita e operacional, construindo amplo envolvimento familiar nas decisões e ações políticas e pedagógicas da instituição de educação infantil.

Palavras-chave: Educação infantil; políticas públicas; participação familiar; gestão democrática.

Abstract: The article discusses the family participation as a dimension of democratic management in early childhood education and links to the search "Public policies and education of children in Goiás: history, concepts, projects and practices". Based on historical and dialectical materialism, examines early childhood education as a public policy and identify contradictions and challenges as the family's participatory forms in this educational stage. It concludes that the democratization of management requires overcoming restricted and operational participation, building the large family involvement in decisions and political and pedagogical actions of the early childhood institution.

Keywords: Childhood education; public policy; family participation; democratic management.

Resumen: El artículo abarca la participación de la familia como una dimensión de la gestión democrática en la educación infantil y está vinculado a la investigación "Políticas públicas y la educación de los niños en Goiás: historia, conceptos, proyectos y prácticas". Basado en el materialismo histórico y dialéctico, analisa la educación infantil como política pública e identifica las contradicciones y desafíos de la participación de la familia en esta etapa educativa. Se concluye que la democratización de la gestión requiere superar la participación restricta y operacional, construyendo amplia participación de la familia en las decisiones y acciones políticas y pedagógicas de la institución de educación infantil.

Palabras clave: Educación infantil; políticas públicas; participación de la familia; gestión democrática.

INTRODUÇÃO

Na primeira metade do século XXI, a luta e a participação popular - dos excluídos e oprimidos - continuam sendo um imperativo para enfrentar o recrudescimento das formas autoritárias e excludentes em variadas relações, instituições e dimensões da sociedade. Ao investigar a participação no campo educacional, rememoro o poema Elogio da Dialética, de Bertolt Brecht (1995, p. 149) como um mote para refletir acerca da luta e da participação: "*Quem ainda é vivo, nunca diga: nunca! O mais firme não é firme. Assim como é não ficará. Depois que os dominantes tiverem falado, falarão os dominados. Quem ousa dizer: nunca? A quem se deve a duração da tirania? A nós. A quem sua derrubada? Também a nós. Quem será esmagado, que se levante! Quem está perdido, que lute!*". A luta constitui a possibilidade de existir, participar, ocupar espaços, construir práticas de inclusão, respeito, horizontalidade nas relações; por isso, é a luta pela igualdade entre as pessoas e pela garantia dos seus direitos. A proposição de políticas e de práticas participativas na educação também é reivindicação histórica da sociedade civil, uma luta de movimentos sociais, instituições e pessoas que almejam construir uma sociedade democrática e igualitária. Nessa perspectiva, a Constituição Federal (CF) reconhece a participação como direito e determina a gestão democrática como princípio da educação pública (BRASIL, 1988).

Desde a década de 1990, o tema da participação é recolocado nas políticas educacionais não somente pela mobilização social, mas também porque consta das orientações de organizações multilaterais para a agenda educacional brasileira. Com isso, configura-se o reconhecimento formal da necessidade do envolvimento dos pais na educação escolar dos filhos, aparentemente como estratégia de democratização da educação e de adequação da ação educativa à realidade e à cultura dos grupos sociais atendidos pelas instituições. Nesse contexto, é fundamental analisar e debater a participação das famílias na Educação Infantil na construção da gestão democrática, compreendendo a importância da instituição educacional como instância social não neutra, pois se insere na disputa hegemônica entre os projetos de sociedade de classes antagônicas.

As instituições de educação das crianças de zero até seis anos de idade[1] no Brasil passam a ser consideradas formalmente nos sistemas de ensino somente na década de 1990, quando a Educação Infantil foi definida pela legislação como primeira etapa da Educação Básica. Consequentemente, a gestão dessas

1 Digo "até seis anos" porque é preciso reafirmar o direito à permanência na pré-escola para as crianças que completarem seis anos após a data limite para matrícula no Ensino Fundamental, atualmente fixada em 31 de março. Ressalto que essa defesa é assumida por movimentos sociais e pesquisadores, dentre os quais o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) e o Núcleo de Estudos e Pesquisas da Infância e sua Educação em Diferentes Contextos (NEPIEC/FE/UFG).

instituições, historicamente vinculadas a outros setores das políticas sociais, sobretudo à assistência social, passa a se integrar no processo geral de gestão escolar nas redes municipais de educação (RME), sob a regulação específica da esfera educacional. Isso demanda a assunção de princípios comuns às demais escolas de ensino fundamental e/ou médio que constituem a rede de educação, dentre os quais a gestão democrática. É preciso considerar, entretanto, que a educação de crianças de até seis anos de idade possui peculiaridades em relação aos demais níveis de ensino, as quais devem expressar-se em propostas e práticas específicas de gestão e de trabalho pedagógico na creche e na pré-escola.

Com base no materialismo histórico-dialético (MARX, 2003), este artigo aborda criticamente a participação familiar na Educação Infantil, entendendo que a realidade é movimento contraditório e não linear. Busca compreender as mediações do objeto para além da imediaticidade posta na aparência, discutindo as concepções de educação, gestão e democracia, bem como os significados de participação da família que se expressam nas políticas educacionais, em projetos institucionais e por sujeitos do processo educativo. Para tanto, o texto analisa a Educação Infantil como política pública educacional constituída nas lutas sociais, discutindo conceitos de participação familiar em relação ao princípio da gestão democrática da educação. Destaca-se, ainda, que este estudo se vincula ao projeto de pesquisa *Políticas públicas e educação da infância em Goiás: história, concepções, projetos e práticas*, do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Infância e sua Educação em Diferentes Contextos (Nepiec) da Faculdade de Educação (FE) da Universidade Federal de Goiás (UFG).

"ASSIM COMO É NÃO FICARÁ. DEPOIS QUE OS DOMINANTES TIVEREM FALADO, FALARÃO OS DOMINADOS": REFLEXÕES SOBRE A CONSTRUÇÃO DA EDUCAÇÃO DA INFÂNCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA

As maneiras com as quais a sociedade considera as crianças e com elas se relaciona, assim como com a infância, são construções sócio-históricas integradas à organização política, cultural e socioeconômica; portanto, vinculadas à produção e reprodução da vida social. Nesse processo, é necessário considerar a atuação do Estado no provimento das necessidades dos distintos sujeitos sociais, configurada nas políticas públicas, as quais concretizam formas de ação, concepções e significados atribuídos a seus destinatários. As políticas sociais, conforme Rosemberg (2002) são "uma intervenção do poder público no sentido de ordenamento hierárquico de opções entre necessidades e interesses explicitados pelos diferentes segmentos que compõem a sociedade" (p. 29). Tendo em vista o

papel fundamental de suporte ao capital exercido pelo Estado, assumindo, para tanto, interesses mercadológicos e privatistas, a incorporação e o atendimento de necessidades dos trabalhadores, das minorias sociais e dos grupos excluídos ocorrem quase que exclusivamente sob a pressão de movimentos organizados de segmentos sociais. Compreender políticas públicas educacionais exige, portanto, considerar a complexidade das relações entre Estado, sociedade e educação, analisando-se o significado do projeto social governamental, bem como os antagonismos no confronto entre trabalho e capital.

O reconhecimento das especificidades das crianças, como grupo social, fez-se necessário para alçá-las ao setor das políticas públicas, tornando-as campo de intervenção social e estatal. A política para a Educação Infantil brasileira constituiu-se de modo fragmentado em duas redes paralelas, nas quais o atendimento se diferencia conforme a esfera administrativa, as finalidades das propostas, a formação e o vínculo trabalhista do pessoal contratado, o tipo de funcionamento e a classe social de origem das crianças (HADDAD, 2007). O descaso do Estado acarretou a pulverização e a sobreposição de setores e órgãos responsáveis pela Educação Infantil; a provisão do atendimento e a criação de instituições por meio de medidas emergenciais e esporádicas; o insignificante aporte de recursos para financiamento e a falta de preocupação com a formação e qualificação dos profissionais, dentre outros problemas (BARBOSA, 2008; ROSEMBERG, 2002; HADDAD, 2007; ALVES, 2002, 2007).

Configurou-se o atendimento à infância por meio de creches e do pré-escolar. Diferenciadas pela vinculação administrativa – creches predominantemente no âmbito da Saúde e da Assistência Social; pré-escolar no âmbito da Educação - que acarretava distintas estruturas e condições desiguais, sobretudo no tocante aos profissionais. A trajetória das duas instituições, porém, acaba imbricando-se, com aproximação de concepções e de formas de funcionamento,[2] especialmente no que se refere aos serviços públicos para as classes populares. A estas oferta-se uma educação precária, muitas vezes em locais improvisados, com trabalhadoras voluntárias e sem formação específica, sem recursos materiais e pedagógicos, priorizando-se a domesticação do corpo e das mentes, com propostas custodiais, compensatórias e moralizadoras. Enfim, uma *educação pobre para pobres*. Decorre, então, que não se pode entender o paralelismo da creche e do pré-escolar como resultante de sua "dupla origem" (HADDAD, 2007, p. 120), tampouco como separação total e/ou oposição radical entre elas. A diferenciação parece

2 A faixa etária de 3 a 6 anos, por exemplo, foi atendida tanto na creche, que recebia crianças a partir do nascimento até os seis, sete anos, quanto na pré-escola, no jardim de infância, na escola maternal. O funcionamento em período integral, característico da creche, também era ofertado por estas outras instituições, embora se caracterizassem predominantemente pelo período parcial.

estabelecer-se pela classe social, constituindo contextos diferentes e desiguais para o desenvolvimento infantil.

A incorporação da teoria da privação cultural a partir das décadas de 1960 e 1970 explicita, nas ações oficiais para a Educação Infantil, o caráter compensatório de programas de creche e pré-escola, atribuindo-lhes a função de estimulação cognitiva e de preparação para a alfabetização, mais enfatizada nesta última, que passou a ser considerada também como alternativa de combate e prevenção ao fracasso escolar. Nota-se que, somente nesse período, a faixa etária anterior à escolaridade obrigatória foi incluída nos discursos dos órgãos públicos ligados à educação, inclusive na legislação educacional, como nas leis 4.024/1961 e 5.692/1971. As referidas leis abordam distintamente a educação pré-primária, mas nenhuma delas atribui ao Estado o dever de assegurar a educação das crianças menores de sete anos. Tal atendimento permanece marginal, ofertado prioritariamente, muitas vezes exclusivamente, para as famílias que não podiam assumir o cuidado dos próprios filhos, como era o caso das mães pobres trabalhadoras[3].

O atendimento educacional à infância nas políticas públicas torna-se estratégia de subordinação das classes populares, "vital para o controle da convulsão social decorrente do agravamento das crises econômicas, da pobreza e da miséria da maioria da população do planeta" (BARBOSA; ALVES; MARTINS, 2005, p. 1). Tal visão, explicitada também nas orientações dos organismos internacionais (ROSEMBERG, 2002; MARQUEZ, 2006; BARBOSA, 2008), confronta-se com a resistência dos movimentos sociais que exigem dos governos a construção de uma política de Educação Infantil articulada aos interesses dos trabalhadores e das minorias sociais, que supere as medidas paliativas e emergenciais. Conforme indica Barbosa (2008) ao analisar as décadas de 1970 e 1980, a negociação, nesse jogo de forças e interesses antagônicos, resulta em políticas de consenso que acabam favorecendo a expansão da educação infantil, mesmo sem expressar real interesse transformador na discussão histórica sobre o campo. Nesse cenário, vêm sendo construídas e perpetuadas desigualdades de classe social, gênero, idade, étnico-raciais, localização geográfica e pedagógicas, além da baixa cobertura e qualidade do atendimento, evidenciadas em estatísticas oficiais e pesquisas (ROSEMBERG, 2002; CAMPOS; FÜLGRAFF; WIGGERS, 2006, dentre outras), e que desafiam todos os envolvidos na defesa das crianças e de sua educação.

É importante destacar o papel das mediações culturais - locais e nacionais - nas maneiras de organizar os serviços para a infância, dentre as quais, a visão de

3 Durante muitos anos, a matrícula da criança na creche em Goiás foi condicionada à permanência da mãe no emprego. A apresentação de carteira de trabalho assinada ou declaração do empregador era item obrigatório na documentação da criança na creche.

família, da função feminina na sociedade e da criança. Diferentes respostas vêm sendo dadas à questão sobre a quem cabe a tarefa de socialização e formação das novas gerações. Uma destas considera a criança como responsabilidade privada da família, atribuindo especificamente à mãe o dever de educá-la. Daí a ideia de que a educação em espaços extradomiciliares deveria ser ofertada apenas quando a mãe não desempenhasse adequadamente sua função, por carência e/ou incapacidade econômica, moral, afetiva, cultural. A instituição se tornaria substituta familiar e a educadora substituiria a mãe. O mito da biologização da maternidade, no interior do qual toda mulher é considerada naturalmente apta e designada para a tarefa educativa, é transferido para o contexto institucional de educação e do cuidado infantil, resultando na ideia de mulher-mãe-educadora nata.

A trajetória da Educação Infantil é indissociável da história da mulher e das lutas femininas e feministas, dos movimentos sociais, do campo científico-acadêmico (CAMPOS, 1986; MIEIB, 2002; ROSEMBERG, 2002; BITTAR; SILVA; MOTTA, 2004; FARIA, 2005; BARBOSA, 2008; FINCO; GOBBI; FARIA, 2015; GEPEDISC, 2015). O próprio reconhecimento do direito à Educação Infantil insere-se em um movimento mais amplo de defesa dos direitos das crianças, obtendo conquistas legitimadas em documentos internacionais de grande importância, tais como a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) e a Convenção Mundial dos Direitos da Criança (1989), dos quais o Brasil é signatário.

As mudanças econômico-culturais, como o ingresso feminino no mercado de trabalho, a urbanização e industrialização do país, bem como as lutas sociais por democratização e cidadania como direito, articuladas à pesquisa e à produção de conhecimentos sobre a infância e sua educação favorecem novas perspectivas de organização familiar e modificações nas maneiras de pensar a educação infantil. A mulher e a criança passam a ocupar o espaço público (SILVA, 2008), adquirem visibilidade, exigem direitos, reivindicam atenção adequada à satisfação de suas necessidades peculiares. Assim, a criação de creches para atender aos/às filhos/as de mães trabalhadoras no período de 1950-1980 consistiu em uma estratégia governamental de controle social, mas também resultou da luta popular.

Na década de 1980 ampliaram-se os debates e as mobilizações populares pela democracia e pelos direitos dos cidadãos brasileiros, que tiveram como auge a promulgação de nova Constituição Federal (CF) em 1988, sob as premissas de Estado Democrático, reconhecendo a garantia dos direitos sociais e individuais, liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (BRASIL, 1988). A inserção da criança como sujeito de direitos na CF/1988 resulta, igualmente, da pressão direta de movimentos e entidades sociais

sobre os deputados constituintes e a opinião pública, em defesa das crianças e adolescentes.[4] A partir de duas emendas de iniciativa popular, o artigo 227 da CF/1988 incorpora a Doutrina de Proteção Integral, que também fundamenta o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em 1990, reafirmando direitos de provisão, proteção e participação das crianças e dos adolescentes (BRASIL, 1990). Não se pode minimizar a grandiosidade dessa conquista, ainda que sua materialização permaneça, em muitos aspectos, como horizonte a ser alcançado e, consequentemente, como foco de luta popular.

Quase uma década depois, em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394, define que a Educação Infantil é a primeira etapa da Educação Básica, reiterando a noção de direitos da criança e da infância como etapa importante no processo de formação humana e de seu atendimento em creches e pré-escolas como dever do Estado. Isso anuncia a construção de conotação positiva para essas instituições, na tentativa de superar as noções de necessidade e incapacidade infantil, de carência e incompetência familiar. É necessário consolidar a imagem de criança como sujeito ativo, suprimindo a definição baseada em uma suposta natureza infantil, universal, que a considera inocente, desprovida de razão, dependente, incapaz de prover sua sobrevivência e, por isso, inferior; apenas um vir a ser que estaria em preparação para o exercício da cidadania quando se tornar adulto. Torna-se decisiva, também, a defesa de que o papel da instituição de educação infantil é compartilhar a educação das crianças, e não substituir a família.

Nesse percurso de construção da educação da infância como política pública, releva-se a criação e a atuação de instâncias consultivas e/ou deliberativas, como os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, os Conselhos Tutelares e os Conselhos Municipais de Educação e de Assistência Social, assim como os Fóruns de Educação Infantil como entidades suprapartidárias e sua posterior articulação no Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB). Tais movimentos e órgãos têm assumido o protagonismo da defesa das crianças e de seus direitos, incidindo decisivamente em muitos encaminhamentos das políticas de Educação Infantil, entre outras políticas voltadas para a criança e a infância. Destaca-se, na atuação do MIEIB, dentre outros princípios compartilhados com os Fóruns de Educação Infantil, "a identificação da Educação Infantil enquanto campo intersetorial, interdisciplinar, multidimensional e em permanente evolução" (MIEIB, 2002, p. 11).

---

4 Por exemplo, a Pastoral do Menor da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), a Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, e a Comissão Nacional Criança e Constituinte.

Contraditoriamente, a Educação Infantil é configurada, também, por ações restritivas dos direitos, apesar de proclamados na letra da lei. Merece análise crítica a forte influência da visão economicista, que busca identificar a educação como mercadoria que deveria ser produzida como as demais, ou seja, de acordo com as regras do mercado capitalista. A redução do papel do Estado nas políticas sociais integra essa visão nos chamados modelos alternativos ou não formais de Educação Infantil propugnados por organismos multilaterais, conforme explicita Rosemberg (2002): "No Brasil, essas propostas já foram incorporadas em passado recente e estão ameaçando o presente atual. A partir dos anos de 1970, essa influência proveio, especialmente, da Unesco [Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura] e do Unicef [Fundo das Nações Unidas para a Infância]; a partir dos anos de 1990, a maior influência provém do BM [Banco Mundial]" (p. 29). Destaca ainda a autora que, minimizando o investimento do Estado e transferindo responsabilidades para a comunidade, tais modelos acarretam uma "sinergia perversa entre espaço inadequado, precariedade de material pedagógico e ausência de qualificação profissional da educadora, resultando em ambientes educacionais pouco favoráveis ao enriquecimento das experiências infantis" (*Idem*, p. 35).

Ademais, a formulação de um modelo de educação da infância articula expectativas e finalidades educativas, colocando em cena definições curriculares que podem privilegiar dimensões distintas do processo de desenvolvimento infantil, a partir do que se considera como resultado adequado da aprendizagem das crianças. Assim, no caso da Educação Infantil, é preciso, ainda, analisar criticamente a tendência que prioriza o ensino de conteúdos e comportamentos típicos das etapas seguintes da escolarização, na perspectiva de promover a aprendizagem de habilidades, tais como leitura, escrita, contagem e operações matemáticas. A prioridade, nesse caso, recai sobre o aspecto cognitivo, e não sobre o desenvolvimento integral da criança, descuidando das necessidades e maneiras de aprender próprias da faixa etária até seis anos de idade, como indicam pesquisas sobre o desenvolvimento infantil (VYGOTSKI, 2000; MUKHINA, 1996).

Analisando-se dialeticamente, do ponto de vista das contradições, reconhecem-se as conquistas das políticas públicas para a educação de crianças menores de seis anos: por exemplo, a exigência de formação e valorização dos professores e a definição de padrões de qualidade e de princípios pedagógicos que considerem as peculiaridades da aprendizagem e do desenvolvimento infantil. Tais ações favorecem a explicitação e a consolidação da identidade da Educação Infantil como etapa educacional com finalidade e características distintas do Ensino Fundamental, não se reduzindo-a a simples período preparatório, como momento de passagem, antessala para a escolarização posterior. Ao contrário,

reafirma-se sua intencionalidade de promover o desenvolvimento integral da criança, complementando a ação da família e da comunidade. Nesse sentido, a gestão das instituições de Educação Infantil deve configurar-se considerando tanto sua distinção quanto sua articulação com demais níveis de ensino. A gestão democrática é traduzida na ideia de assegurar "a participação, o diálogo e a escuta cotidiana das famílias, o respeito e a valorização de suas formas de organização" (BRASIL, 2009a). Essa formulação reporta ao conceito de educação compartilhada, que requer reconhecer e construir o protagonismo e a participação familiar, bem como dos profissionais e da própria criança.

"A QUEM SE DEVE A DURAÇÃO DA TIRANIA? A NÓS. A QUEM SUA DERRUBADA? TAMBÉM A NÓS": DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO FAMILIAR E DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO INFANTIL

A necessidade e a importância da participação familiar são amplamente reconhecidas na área da Educação Infantil, destacando-se que a promoção da qualidade e as especificidades da faixa etária das crianças exigem a parceria, o envolvimento de familiares no cotidiano da instituição educativa (SPAGGIARI, 1998; CORRÊA, 2001; HADDAD, 2002; OLIVEIRA, 2008; SAMBRANO, 2008, 2009; LOPES; GUIMARÃES, 2008; LARANJEIRA; GASPAR, 2008; OLIVEIRA; MACEDO, 2011; BONDIOLI; SAVIO, 2013, dentre outros). O caráter complementar entre a ação da instituição educativa e da família também é inserido nas políticas públicas, que estabelecem o direito de os pais e responsáveis conhecerem e participarem da elaboração, execução e avaliação da proposta pedagógica da instituição, além do direito de receberem informação sistemática e periódica acerca da aprendizagem e do desenvolvimento das crianças.

A discussão da gestão na Educação Infantil requer a compreensão da complexidade que constitui o atendimento e sua organização como política pública. A análise da participação familiar exige a compreensão da processualidade da Educação Infantil, considerando-se a presença histórica do modelo caritativo-moralizador de substituição da família e de compensação de supostas carências originárias da (des)estrutura familiar (ALVES, 2007; BARBOSA; ALVES, 2009). O imbricamento da atuação de pais e educadores pode gerar situações conflitivas, de desconfianças e culpabilização recíprocas, o que constitui dificuldades para que a participação se efetive (OLIVEIRA; MELLO; VITÓRIA; FERREIRA, 1993; CORRÊA, 2001; HADDAD, 2002; SAMBRANO, 2008, 2009; LOPES; GUIMARÃES, 2008; LARANJEIRA; GASPAR, 2008). Por outro lado, a gestão democrática também se constitui em categoria complexa, pois sua efetivação no

cotidiano escolar articula múltiplas dimensões, impõe a criação de mecanismos e instâncias colegiadas de participação coletiva nos processos decisórios, na definição, elaboração, execução e avaliação da proposta educativa, bem como no gerenciamento de recursos financeiros.

Em investigação acerca da coordenação pedagógica de Centros Municipais de Educação Infantil, realizada no projeto de pesquisa *Políticas públicas e educação da infância em Goiás: história, concepções, projetos e práticas*, as profissionais entrevistadas indicaram desafios cotidianos na relação com as famílias, destacando-se a falta de tempo e a sobrecarga de trabalho dos pais, a pouca flexibilidade dos horários da instituição para promover encontros entre educadores e pais e outras situações que pudessem fomentar e ampliar a participação (ALVES, 2007). A referida investigação concluiu que os educadores parecem assumir uma concepção idealizada de família, adotando uma *autoridade técnica* que lhes confere superioridade perante os familiares; mostram-se refratários a *críticas* dos pais; e pretendem educar também as famílias, segundo valores e atitudes que consideram adequadas e corretas para a educação parental (ALVES, 2007; BARBOSA; ALVES, 2009). Mediante as mudanças socioculturais nos arranjos familiares, a própria definição de papeis e atribuições de professores e familiares não se apresenta fácil ou simples, uma vez que família e instituição são contextos fundamentais de desenvolvimento e educação da infância.

A perspectiva de educação compartilhada da criança em instituições coletivas desde seu nascimento problematiza a noção sociológica de socialização primária como tarefa exclusiva da família, pois, às vezes, a criança ingressa em ambas as instituições e delas participa simultaneamente, uma vez que, recém-nascida, já frequenta a creche. Ao mesmo tempo, coloca-se em questão a especificidade da ação docente, na forma tradicional de aulas e transmissão de informações. Uma afirmativa corrente expressa tal inquietação, na tentativa de se separarem os papeis: a família educa, a escola ensina. É preciso refletir acerca dos significados atribuídos a educar e ensinar: de um lado, formação de limites, valores e disciplina como educação familiar e, de outro lado, o ensino como formação cognitiva na escola. Considerando que essas dimensões são indissociáveis na Educação Infantil, coloca-se o desafio de diferenciar e compartilhar a atuação de familiares e docentes. Em muitos casos, surge o questionamento acerca da legitimidade e da autoridade de familiares para tomar decisões no processo de ensino e aprendizagem. Qual seria o lugar da participação familiar?

A participação apresenta-se sob variadas perspectivas do ponto de vista conceitual, das políticas, das propostas e das experiências nos sistemas e instituições educativos. A polissemia e amplitude do termo resultam em uma diversidade de formulações acerca da gestão democrática, possibilitando

"posturas de participação restrita e funcional atreladas às novas formas de controle social (qualidade total) até perspectivas de busca de participação efetiva e, consequentemente, de participação cidadã" (DOURADO, 2006, p. 79). O conceito de gestão democrática na Educação Infantil é fundamental para a criação das melhores e mais adequadas condições que apoiem as interações infantis, as quais são "o ponto central da mediação da aprendizagem das crianças" (OLIVEIRA, 2008, p. 126). Isso requer articular a participação ampla de educadores, familiares e da comunidade em geral nas decisões da instituição.

Também propugnada por organizações multilaterais, a visão de participação restrita e operacional tem sido assumida em políticas públicas educacionais de cunho neoliberal e neotecnicista. As orientações do Banco Mundial enfatizam, por exemplo, o envolvimento e a participação dos professores para melhorar a qualidade da aprendizagem, exclusivamente centrada no processo de ensino, nos aspectos metodológicos (BANCO MUNDIAL, 1996), não abrangendo o processo decisório mais amplo. A participação familiar e da comunidade também é vista como condição de melhoria da qualidade da aprendizagem, na medida em que gera a satisfação e, principalmente, a contribuição dos pais para tornar a escola mais eficaz, em três aspectos: apoio financeiro, possibilidade de selecionar a escola e atuação na gestão. No entanto, o BM destaca que uma maior participação da família apresenta quatro riscos, podendo dificultar a projeção de objetivos nacionais amplos; aumentar a segregação social; favorecer a desigualdade, dependendo das condições econômicas da comunidade e das famílias; limitações decorrentes da falta de informação e de educação dos pais (BANCO MUNDIAL, 1996).

Notadamente, a abertura para que esses segmentos participem da instituição educacional prioriza o aspecto financeiro, para a redução de custos do Estado e, ainda, promover o sentimento de satisfação que os motivaria a contribuir para a obtenção de índices de desempenho estabelecidos nas políticas educacionais. Assim, o emprego de técnicas participativas para solucionar problemas e tomar decisões encorajaria docentes, pais e alunos a se responsabilizarem pelo que acontece na escola, *quando for apropriado*, isto é, quando interessar aos gestores. É o movimento denominado descentralização, que se torna desresponsabilização do Estado e transferência de encargos para a chamada comunidade, enquanto o controle e as decisões são cada vez mais centralizados.

A participação operacional abrange as concepções de *parceria*, nas quais o envolvimento dos familiares é visto como apoio financeiro, ajuda em tarefas relacionadas à manutenção do prédio, limpeza dos ambientes, trabalho voluntário em oficinas pedagógicas e atividades de enriquecimento curricular no contraturno, dentre outras formas utilitaristas que beneficiam a instituição,

resolvendo problemas imediatos. Manifestar reconhecimento pelo trabalho realizado pelos educadores, colaborar com a preparação e frequentar as festas e os eventos também são ações valorizadas por profissionais de Educação Infantil, constituindo, ainda, indicadores para avaliar o interesse da família na educação dos filhos (ALVES, 2007; BARBOSA; ALVES, 2009). A integração das famílias ao projeto institucional proposto nos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 1998) - documento bastante conhecido como orientador das práticas pedagógicas - limita-se à necessidade de informar e sensibilizar os pais para aceitarem as opções e regras da instituição, previamente estabelecidas, mas não indica a participação familiar na elaboração e avaliação do projeto pedagógico. Nessa perspectiva moralizante e assistencialista, as famílias são coadjuvantes na execução de tarefas, esperando-se delas uma atitude de gratidão, sem questionamento ou reclamações.

Em pesquisa desenvolvida por Alves (2007) foi constatada a ambiguidade atribuída à participação familiar: se, por um lado, essa participação é considerada importante e necessária, apesar da necessidade de limites, pois a comunidade é, muitas vezes, politizada, por outro lado, é considerada uma relação difícil, pois a família estaria interessada em exigir seus direitos, e não em cumprir seus deveres. Além disso, conforme pontuou uma coordenadora pedagógica entrevistada pela pesquisadora, as famílias parecem querer ocupar o lugar dos profissionais e "mandar no CMEI, [porém] nem todos estão dispostos a fazer determinadas coisas para poder ajudar, nesse sentido que eu estou te falando, como, por exemplo, se pode contribuir na horta, de contribuir na capina" (ALVES, 2007, p. 165). Nota-se a contradição no movimento do real, em que a presença dos pais é necessária, desejada e temida. A instituição quer abrir-se para os familiares, mas receia que ocorram interferências em dimensões que seriam exclusivas dos profissionais. É preciso considerar o risco de ser construída a participação concedida, controlada e operacional, nos moldes preconizados pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial.

A participação - familiar, dos professores, das crianças - possui significados pedagógicos e políticos, inserindo-se nas relações de poder, podendo, portanto, constituir-se como contrarregulação, ou seja, como "resistência propositiva que cria compromissos ancorados na comunidade mais avançada da escola (interna e externa), com vistas a que o serviço público se articule com seus usuários [...] tendo como norte a convocação de todos para o processo de transformação social" (FREITAS, 2005, p. 912). Nessa perspectiva de gestão democrática, a participação ocorre na totalidade do processo educativo, sobretudo na tomada de decisões na gestão administrativa, pedagógica e financeira.

Compreendo a gestão escolar como prática sociopolítica e educativa que constitui, no coletivo da instituição, valores, atitudes, modos de agir e de pensar os processos e práticas educativas escolares. Dessa maneira, "não se apresenta uniforme, pois expressa sempre a correlação de forças entre as diretrizes emanadas do sistema educativo e as ações efetivas dos diferentes atores das comunidades local e escolar" (DOURADO 2003, p. 18-19). A gestão configura-se como espaço privilegiado de encontro e, por vezes, de embates entre o Estado e a sociedade civil na escola (KRAWCZYK, 1999; DOURADO, 2003); é marcada, portanto, por relações de poder que se estabelecem na instituição, no sistema educativo e na sociedade em geral. Distinguir e distanciar a administração educacional e a empresarial é necessário, impregnando a gestão da educação das finalidades pedagógicas e recusando a subordinação aos princípios de mercado (KRAWCZYK, 1999; PARO, 2003; DOURADO, 2003). Como os princípios da organização das empresas são direcionados para o lucro, com a exploração do trabalho do homem, a gestão da educação não pode render-se às exigências de produtividade mercadológica, pois deve compreender a formação omnilateral para o desenvolvimento da capacidade realizadora e criadora do homem, em todas as suas dimensões (ALVES, 2007).

Com base na concepção de qualidade processual, histórica, cultural e situada nas condições objetivas locais, o documento do MEC *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil* aproxima a participação à qualidade, propondo que o processo de definição e avaliação desta na instituição educativa deva "ser participativo e aberto, sendo importante por si mesmo, pois possibilita a reflexão e a definição de um caminho próprio para aperfeiçoar o trabalho pedagógico e social das instituições" (BRASIL, 2009b, p. 12). A participação da família é referida explicitamente em cinco das sete dimensões que compõem a metodologia avaliativa proposta no documento, uma das quais trata especificamente da cooperação e da troca com as famílias. De maneira geral, os indicadores dessas dimensões abordam o acolhimento, inclusive, com espaços e horários adequados para receber as famílias; as relações de respeito, amizade e valorização recíprocas; a possibilidade de acompanhamento das vivências das crianças na instituição, com apresentação periódica de planejamentos e das produções das crianças e entrega de relatórios; o conhecimento e a participação de familiares na elaboração e atualização da proposta político-pedagógica; e a inclusão dos saberes das famílias nas atividades pedagógicas. Reconhece-se a relevância da proposta dos Indicadores, mas se nota que a dimensão política da participação como gestão democrática é pouco explicitada no documento, que privilegia a dimensão pedagógica destinada à formação da criança.

Para efetivar a participação das famílias, é indispensável assegurar-lhes reais condições de envolver-se, estar presente e realizar ações conjuntas. Dentre essas condições, destacam-se: horários alternativos de reuniões, acesso à informação, respeito às opiniões, abertura para o dissenso. Assim, também são necessárias condições para os educadores, com tempo remunerado e formação contínua que lhes dê segurança e domínio para propor e realizar coletivamente as situações participativas com a família, tais como as reuniões de pais, o contato diário, as diferentes formas de comunicação, as festas e comemorações. Tal garantia, porém, parece estar sendo delegada às próprias instituições de Educação Infantil e a seus profissionais, sem referência clara à responsabilidade que as instâncias centrais devam assumir (ALVES, 2007). Nesse sentido, "há que se insistir na ausência do poder público, uma vez mais, como um dos maiores responsáveis pela falta de formação e de condições dignas de trabalho" (CORRÊA, 2001, p. 181).

É preciso, portanto, reconhecer as iniciativas das instituições e dos/das profissionais para constituir formas participativas de conviver, escutar, dialogar com as famílias acerca do projeto educativo proposto pela instituição (ALVES, 2007; BARBOSA; ALVES, 2009). Outra forma de luta pela democratização é, ainda, opor-se a toda forma de culpabilização e responsabilização externa dos profissionais por limites e equívocos que dificultam a democratização da Educação Infantil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destaco a importância de explicitar e compreender dialeticamente as mediações e contradições da participação e da gestão democrática na Educação Infantil, reconhecendo os condicionamentos materiais e simbólicos desses processos. A democratização não pode ser simplesmente decretada; ao contrário, é construída nas condições concretas de realização do ato educativo, ressignificando e assegurando o cumprimento, com qualidade, de sua função social. Assim, a gestão escolar democrática precisa considerar a participação de diferentes segmentos e pessoas na escola e no sistema de ensino, o trabalho coletivo, a eleição direta de diretores, a autonomia de profissionais e da instituição, a construção participativa da proposta político-pedagógica e a criação e efetivação de mecanismos colegiados para a tomada de decisões.

A trajetória da Educação Infantil se fez e se faz na luta contra a opressão, pelos direitos das crianças e pela participação social em condições de igualdade. As mudanças precisam ser construídas na articulação e materialização de uma política pública consistente, contínua, intersetorial e articulada com a sociedade civil. O direito de toda criança de receber cuidados e educação com qualidade impõe

a superação da precariedade na realização do atendimento e o enfrentamento das polarizações que marcam a área. A luta pela democratização dos espaços, das vozes, das posições decisórias precisa traduzir-se na gestão democrática e participativa em uma perspectiva transformadora, de igualdade e de superação das hierarquias e da dominação de qualquer tipo. Reafirmo, pois, o convite do poeta para que continuemos a luta: "*Quem será esmagado, que se levante! Quem está perdido, que lute!*".

REFERÊNCIAS

ALVES, Nancy N. de L. **Coordenação pedagógica na Educação Infantil**: trabalho e identidade profissional na rede municipal de ensino de Goiânia. 2007. 315 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2007.

_____. **Elementos mediadores e significativos da docência em educação infantil da rede municipal de ensino de Goiânia**. 2002. 205 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2002.

ARAÚJO, Denise S. **Infância, família e creche**: um estudo dos significados atribuídos por pais e educadoras de uma instituição filantrópica. 2006. 265 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2006.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y Estratégias para la Educación** – examen del Banco Mundial. Washington, D.C., 1996. (versão em espanhol).

BARBOSA, Ivone G. Das políticas contraditórias de flexibilização e centralização: reflexões sobre a história e as políticas da educação infantil. **Inter-Ação**, v. 33, n. 2, p. 379-393, jul./dez. 2008.

_____; ALVES, Nancy N. L.; MARTINS, Telma A. T. Políticas públicas para a Educação Infantil em Goiânia: a luta por um projeto político-social. **28ª Reunião Anual da Anped. Anais.** Caxambu, 2005.

_____; ALVES, Nancy N. L. Gestão democrática na educação infantil e participação da família: possibilidades e limites. **XXIV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, III Congresso Interamericano de**

Política e Administração da Educação. Anais. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2009.

BITTAR, Mariluce; SILVA, Jória P. de O.; MOTTA, Maria Cecília A. formulação e implementação da política de educação infantil no Brasil. In: RUSSEFF, Ivan; BITTAR, Mariluce (orgs.). **Educação Infantil**: política, formação e prática docente. Brasília: Plano, 2004.

BONDIOLI, Anna; SAVIO, Donatella (orgs.). **Participação e qualidade em educação da infância** – percursos de compartilhamento reflexivo em contextos educativos. Curitiba: Ed. UFPR, 2013

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Resolução CNE/CEB nº 05/2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: MEC: 2009a.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil.** Brasília, 2009b.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília: MEC, 1998. 3 v.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 5 nov. 2015.

BRECHT, Bertolt. Elogio da dialética. In: CAMPOS, Haroldo. Breve antologia de Bertolt Brecht. **Fragmentos**, v. 5, n. 1, p. 143-155, 1995. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/fragmentos/article/view/4909/4270>. Acesso em: 15 nov. 2015.

CAMPOS, Maria M. Malta. A Constituinte e a educação da criança de 0 a 6 anos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 59, p. 57-65, nov. 1986.

_____; FÜLGRAFF, Jodete; WIGGERS, Verena. A qualidade da Educação Infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006.

CORRÊA, Bianca C. **Possibilidades de participação familiar e qualidade na educação infantil**. 2001. 192 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

DOURADO, Luiz F. Escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (org.) **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____ (Org.). **Gestão escolar democrática**: a perspectiva dos dirigentes escolares da rede municipal de ensino de Goiânia-GO. Goiânia: Alternativa, 2003.

FARIA, Ana Lúcia G. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica. **Educação & Sociedade**. v. 26, n. 92, p. 1013-1038, Especial - Out. 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em ago/2006.

FINCO, Daniela; GOBBI, Marcia A.; FARIA, Ana Lúcia G. **Creche e feminismo**: desafios atuais para uma educação descolonizadora. Campinas, SP: Leitura Crítica/ São Paulo: ABL/ FCC, 2015.

FREITAS, Luiz C. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005. Edição Especial.

GEPEDISC. (Linha Culturas Infantis). **Infâncias e movimentos sociais**. Campinas, SP: Leitura Crítica, 2015.

HADDAD, Lenira. A trajetória da Educação Infantil em quatro ciclos. In: XAVIER, Maria Elizabete P. S. **Questões de Educação Escolar**. São Paulo: Alínea, 2007.

_____.**A creche em busca de identidade**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2002.

KRAWCZYK, Nora. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**. Ano XX, n. 67, p. 112-149, ago. 1999.

LARANJEIRA, Rita A. S. R.; GASPAR, Maria Filomena R. da F. O envolvimento da família no Jardim de Infância: perspectivas dos pais em Portugal. In: GUIMARÃES, Célia M.; RIBEIRO, Arilda I. M. (orgs.). **Gestão educacional**: questões contemporâneas. Araraquara, SP, Junqueira & Marin; Presidente Prudente, SP: Fundacte, 2008.

LOPES, Claudia C. G. P.; GUIMARÃES, Célia M. (Re)pensando as relações entre instituições de educação infantil e famílias. In: GUIMARÃES, Célia M.; RIBEIRO, Arilda I. M. (Orgs.). **Gestão educacional**: questões contemporâneas. Araraquara, SP: Junqueira & Marin; Presidente Prudente, SP: Fundacte, 2008.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MARQUEZ, Christine G. **O Banco Mundial e a Educação Infantil no Brasil**. 2006. 215f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2006.

MIEIB. **Educação Infantil**: construindo o presente. Campo Grande: Ed. UFMS, 2002. (Movimento Interfóruns de Educação Infantil)

MUKHINA, Valeria. **Psicologia da idade pré-escola**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

OLIVEIRA, Zilma de M. Gestão pedagógica das instituições de educação infantil. In: GUIMARÃES, Célia M.; RIBEIRO, Arilda I. M. (orgs.). **Gestão educacional:** questões contemporâneas. Araraquara, SP: Junqueira & Marin; Presidente Prudente, SP: Fundacte, 2008.

_____; MELLO, Ana Maria; VITÓRIA, Telma; FERREIRA, Maria Clotilde R.. **Creches**: crianças, faz de conta & cia. Petrópolis: Vozes, 1993.

OLIVEIRA, Heloisa H. G.; MACEDO, Lino. Reuniões de pais na Educação Infantil: modos de gestão. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 142, p. 208-227, jan./abr. 2011.

PARO, Vitor H. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, Estado e políticas de Educação Infantil **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

SAMBRANO, Taciana M. (Com)vivendo com crianças e suas famílias: desafios para o educador? In: ANGOTTI, Maristela (org.). **Educação Infantil**: da condição de direito à condição de qualidade no atendimento. São Paulo: Alínea, 2009

_____. Relação instituição de Educação Infantil e família: um sonho acalentado, um vínculo necessário. In: ANGOTTI, Maristela (org.). **Educação Infantil**: para que, para quem e por quê? São Paulo: Alínea, 2008.

SILVA, Isabel de O. **Educação Infantil no coração da cidade**. São Paulo: Cortez, 2008.

SPAGGIARI, Sérgio. Considerações críticas e experiências de gestão social. In: BONDIOLI, A.; MANTOVANI, S. **Manual de educação infantil**: 0 a 3 anos - uma abordagem reflexiva. 9. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

VYGOTSKI, Lev S. **Obras escogidas III** - Problemas del desarrollo de la psique. 2 ed. Madri: Aprendizage Visor, 2000.

NANCY NONATO DE LIMA ALVES é doutora em Educação (UFG/2007), mestre em Educação (UFG/2002) e possui especialização em Psicopedagogia (UFG/1996). Graduação em Pedagogia (PUC-GO/1991). Professora da Faculdade de Educação/UFG, na área de Didática, Formação de Professores e Estágio nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e Educação Infantil do curso de Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/FE). Subcoordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Infância e sua Educação em Diferentes Contextos (NEPIEC). Vice-Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Políticas públicas e educação da infância em Goiás: história, concepções, projetos e práticas". Coordenadora do curso de Especialização em Educação Infantil (2014-2016). E-mail: nancynlalves@gmail.com

Recebido em novembro de 2015
Aprovado em janeiro de 2016

APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS

Documentos Normativos para a Educação Superior no Brasil: As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior e para a Formação Continuada e as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância

DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA

No movimento de continuidade às deliberações das Conferências Nacionais de Educação (Conae, 2010; 2014) ao se destacarem a articulação entre Sistema Nacional de Educação, as políticas e a valorização dos profissionais da educação e, após a aprovação da Lei n. 13. 005/2014, de aprovação do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014a) para o período entre 2014-2024, em busca de uma maior organicidade e qualidade para o desenvolvimento da educação superior, foram aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) os importantes Pareceres e Resoluções que tiveram como relator o Conselheiro e Professor Luiz Fernandes Dourado, que aqui apresentamos: o Parecer CNE/CP nº 2/2015 e a Resolução CNE/CP nº 2, de 1 de julho de 2015 (BRASIL, 2015), que estabelecem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior de profissionais do magistério (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) bem como para a formação continuada, assim como o Parecer CNE/CES nº 564/2015 (BRASIL, 2015c) e a Resolução CNE/CES nº1, de 11 de março de 2016 (BRASIL 2016), que trata das Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância.

Ao buscar alinhar as discussões que Ghon (2002) e Cury (2011) desenvolvem acerca da função de um Conselho, destaca-se a de que ele deve ser um interlocutor público, proporcionando diálogo com a comunidade a que se destina, escutando os envolvidos e deliberando acerca da temática. Vale ressaltar que, durante o processo de discussão e elaboração dos pareceres e das propostas das Resoluções aprovadas, o Conselho Nacional de Educação, segundo detalhamento contido nos pareceres do Conselheiro Dourado, Parecer CNE/CP Nº 2/2015 (BRASIL, 2015a) e Parecer CNE/CES nº 564/2015(BRASIL 2015b), por meio das comissões instauradas para tais propósitos, desenvolveu amplo debate acerca das referidas Resoluções, dialogando com as Secretarias

do Ministério da Educação, Capes, Inep, instituições de educação superior, especialistas e estudantes, Fóruns de educação, com diferentes entidades das áreas e atores públicos envolvidos, especialmente Anfope, Anpae, Anped, Cedes, Forumdir e Abed, além de promover consultas e audiências públicas.

Segundo Dourado (2015), a formação dos profissionais do magistério para a Educação Básica tem sido objeto de debates ao longo da trajetória do CNE e se tem constituído em campo de disputa de concepções, dinâmicas, políticas e currículos. Em comum, porém, os pesquisadores e atores envolvidos com esse objeto apontam a necessidade de se repensar a formação desses profissionais. A partir desse repensar, com relação ao Parecer CNE/CP 2/2O05 (BRASIL, 2015a) e à Resolução CNE/CP nº2, de 1 de julho de 2015 (BRASIL, 2015b), que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada, em busca de maior organicidade nos processos formativos e maior articulação entre instituições de Educação Superior e Educação Básica, o documento busca sinalizar para uma sólida formação teórica e interdisciplinar dos profissionais. As instituições da rede pública seriam espaço privilegiado da práxis docente, considerando o contexto educacional da região onde será desenvolvido. Com relação à formação continuada, é dada importância àquela oferecida pelos centros de formação dos municípios e dos estados, bem como pelas instituições educativas de Educação Básica. Essas diretrizes nacionais determinam que as IES deverão definir projeto institucional de formação articulado ao plano de desenvolvimento institucional (PDI) e Projetos pedagógicos de curso (PPC). Trata-se de novo marco para se repensar a formação e a revisão dos currículos propostos pelas instituições de Educação Superior visando à melhoria dos processos formativos em nível superior para as profissionais da educação básica.

O Parecer CNE/CES nº 564/2015 (BRASIL, 2015b) a Resolução CNE/CES nº1, de 11 de março de 2016, que tratam das Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na modalidade a distância foram homologadas a partir de intensa discussão acadêmica e avançam ao definirem novos marcos para a EaD no país, enfatizando a institucionalização da modalidade nas instituições de Educação Superior e a busca por melhoria da qualidade da sua oferta.

Importante situar que a EaD vem efetivando-se no país e passou por intensa expansão, principalmente no setor privado. Os indicadores educacionais revelam um incremento significativo dos processos de credenciamento de instituições de Educação Superior (IES) e da oferta de cursos: no ano de 2002 havia 25 IES (16 públicas e nove privadas) credenciadas para a oferta de EaD e em

2013 já eram 161 (81 públicas e 80 privadas). Com relação ao cursos ofertados na modalidade, em 2002 eram 46 cursos (37 públicos e nove privados) e em 2013 eram 1.258 cursos (428 públicos e 830 privados) com oferta na modalidade a distância Ao se considerarem as matrículas, eram 75.036 (34.322 nas públicas e 6.392 nas privadas) e, em 2013, já se contavam 1.153.572 matrículas (154.553 nas públicas e 999.019 nas privadas) (INEP, 2002; 2013).

Assim, o Parecer CNE/CES nº 564/2016 e a Resolução CNE/CES nº1 (2016) caracterizam a Educação a Distância (EaD), renovam seu conceito, demonstram a importância de sua inclusão na política institucional das IES, respeitando toda a regulamentação de Educação Superior vigente, definem os elementos mínimos necessários que devem compor os processos regulatórios, incluindo documentos institucionais e acadêmicos que tratem da modalidade, com destaque para a inclusão da abrangência das atividades de ensino, extensão e pesquisa que a ela se relacionem. Enfim, visam a garantir maior organicidade à modalidade e sua coordenação pelos órgãos gestores do Estado, além de definir as condições para sua institucionalização pelas IES.

Não obstante, conhecer, estudar e refletir sobre os referidos Pareceres e Resoluções se torna relevante; frisamos, porém, a importância da instituição do Sistema Nacional de Educação, a consolidação da Política Nacional para a formação dos profissionais de educação, bem como a garantia de condições que desenvolvam as políticas públicas para o desenvolvimento da EaD pública e com qualidade, a elaboração de novos referenciais de qualidade para a EaD e a garantia de novos recursos para o desenvolvimento de estudo de ambos os objetos das Resoluções supracitadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016. Define as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Brasília: Diário Oficial da União, 11/mar, 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____ . Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP nº 02/2015, de 1º de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação

continuada.. Brasília, Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, seção 1, n. 124, p. 8-12, 02 de julho de 2015a. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/07/2015&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=72>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. Conselho Nacional de Educação. Parecer Parecer CNE/CP nº 2/2015, de 09 de junho de 2015, das Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada.. Brasília, Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, seção 1, p. 13, 25 de junho, 2015a.

_____. Conselho Nacional de Educação. Parecer das Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Parecer CNE/CES nº564/2015, de 10 de dezembro de 2015. Brasília, Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, seção 1, p. 22, de 10 de dezembro, 2015c.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União. 25/06/2014. Brasília: Imprensa Nacional, 2014a. Disponível em:
< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____ . Ministério da Educação. Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae). Brasília, MEC, 2014b. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/doc/Docu- mentoFina240415.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____ . Ministério da Educação. Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae). Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/ pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf. Acesso em janeiro de 2013>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____.INEP. Censo da educação superior: resumo técnico: 2002-2013. Brasília: INEP,

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. Gestão

da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. 8ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica: concepções e desafios. Educação e Sociedade, v. 36, n. 131, 2015. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302015000200299>. Acesso em: 20 mar. 2016.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. Cadernos Metrópole. nº 7, 2002. Disponível em: <http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Participa%C3%A7%C3%A3o-Social-M-G-Gonh.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2016.

DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA é doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente é professora do programa de pós-graduação em Educação na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG). Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação a Distância-GEaD/UFG. E-mail: professoradanielalima@gmail.com

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
CONSELHO PLENO

RESOLUÇÃO Nº 2, DE 1º DE JULHO DE 2015[1 2]

Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada.

O Presidente do Conselho Nacional de Educação, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista o disposto na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007, Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, observados os preceitos dos artigos 61 até 67 e do artigo 87 da Lei nº 9.394, de 1996, que dispõem sobre a formação de profissionais do magistério, e considerando o Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, as Resoluções CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002, CNE/CP nº 2, de 19 de fevereiro de 2002, CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006, CNE/CP nº 1, de 11 de fevereiro de 2009, CNE/CP nº 3, de 15 de junho de 2012, e as Resoluções CNE/CEB nº 2, de 19 de abril de 1999, e CNE/CEB nº 2, de 25 de fevereiro de 2009, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, bem como o Parecer CNE/CP nº 2, de 9 de junho de 2015, homologado por Despacho do Ministro de Estado da Educação publicado no Diário Oficial do União de 25 de junho de 2015, e

CONSIDERANDO que a consolidação das normas nacionais para a formação de profissionais do magistério para a educação básica é indispensável para o projeto nacional da educação brasileira, em seus níveis e suas modalidades da educação, tendo em vista a abrangência e a complexidade da educação de modo geral e, em especial, a educação escolar inscrita na sociedade;

---

1 Resolução CNE/CP 2/2015. Diário Oficial da União, Brasília, 2 de julho de 2015 – Seção 1 – pp. 8-12.

2 (**) Retificação publicada no DOU de 3/7/2015, Seção 1, p. 28: Na Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015, publicada no Diário Oficial da União de 2/7/2015, Seção 1, pp. 8-12, no Art. 17, § 1º, p. 11, onde se lê: "II - atividades ou cursos de extensão, oferecida por atividades formativas diversas, em consonância com o projeto de extensão aprovado pela instituição de educação superior formadora;", leia-se: "III - atividades ou cursos de extensão, oferecida por atividades formativas diversas, em consonância com o projeto de extensão aprovado pela instituição de educação superior formadora;".

CONSIDERANDO que a concepção sobre conhecimento, educação e ensino é basilar para garantir o projeto da educação nacional, superar a fragmentação das políticas públicas e a desarticulação institucional por meio da instituição do Sistema Nacional de Educação, sob relações de cooperação e colaboração entre entes federados e sistemas educacionais;

CONSIDERANDO que a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; o respeito à liberdade e o apreço à tolerância; a valorização do profissional da educação; a gestão democrática do ensino público; a garantia de um padrão de qualidade; a valorização da experiência extraescolar; a vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais; o respeito e a valorização da diversidade étnico-racial, entre outros, constituem princípios vitais para a melhoria e democratização da gestão e do ensino;

CONSIDERANDO que as instituições de educação básica, seus processos de organização e gestão e projetos pedagógicos cumprem, sob a legislação vigente, um papel estratégico na formação requerida nas diferentes etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e modalidades da educação básica;

CONSIDERANDO a necessidade de articular as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada, em Nível Superior, e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica;

CONSIDERANDO os princípios que norteiam a base comum nacional para a formação inicial e continuada, tais como: a) sólida formação teórica e interdisciplinar; b) unidade teoria-prática; c) trabalho coletivo e interdisciplinar; d) compromisso social e valorização do profissional da educação; e) gestão democrática; f) avaliação e regulação dos cursos de formação;

CONSIDERANDO a articulação entre graduação e pós-graduação e entre pesquisa e extensão como princípio pedagógico essencial ao exercício e aprimoramento do profissional do magistério e da prática educativa;

CONSIDERANDO a docência como ação educativa e como processo pedagógico intencional e metódico, envolvendo conhecimentos específicos, interdisciplinares e pedagógicos, conceitos, princípios e objetivos da formação que se desenvolvem entre conhecimentos científicos e culturais, nos valores éticos, políticos e estéticos inerentes ao ensinar e aprender, na socialização e construção de conhecimentos, no diálogo constante entre diferentes visões de mundo;

CONSIDERANDO o currículo como o conjunto de valores propício à produção e à socialização de significados no espaço social e que contribui para a construção da identidade sociocultural do educando, dos direitos e deveres

do cidadão, do respeito ao bem comum e à democracia, às práticas educativas formais e não formais e à orientação para o trabalho;

CONSIDERANDO a realidade concreta dos sujeitos que dão vida ao currículo e às instituições de educação básica, sua organização e gestão, os projetos de formação, devem ser contextualizados no espaço e no tempo e atentos às características das crianças, adolescentes, jovens e adultos que justificam e instituem a vida da/e na escola, bem como possibilitar a reflexão sobre as relações entre a vida, o conhecimento, a cultura, o profissional do magistério, o estudante e a instituição;

CONSIDERANDO que a educação em e para os direitos humanos é um direito fundamental constituindo uma parte do direito à educação e, também, uma mediação para efetivar o conjunto dos direitos humanos reconhecidos pelo Estado brasileiro em seu ordenamento jurídico e pelos países que lutam pelo fortalecimento da democracia, e que a educação em direitos humanos é uma necessidade estratégica na formação dos profissionais do magistério e na ação educativa em consonância com as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos;

CONSIDERANDO a importância do profissional do magistério e de sua valorização profissional, assegurada pela garantia de formação inicial e continuada, plano de carreira, salário e condições dignas de trabalho;

CONSIDERANDO o trabalho coletivo como dinâmica político-pedagógica que requer planejamento sistemático e integrado,

Resolve:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Ficam instituídas, por meio da presente Resolução, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior de Profissionais do Magistério para a Educação Básica, definindo princípios, fundamentos, dinâmica formativa e procedimentos a serem observados nas políticas, na gestão e nos programas e cursos de formação, bem como no planejamento, nos processos de avaliação e de regulação das instituições de educação que as ofertam.

§ 1º Nos termos do § 1º do artigo 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), as instituições formadoras em articulação com os sistemas de ensino, em regime de colaboração, deverão promover, de maneira articulada, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para viabilizar o atendimento às suas especificidades nas diferentes etapas e modalidades

de educação básica, observando as normas específicas definidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

§ 2º As instituições de ensino superior devem conceber a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica na perspectiva do atendimento às políticas públicas de educação, às Diretrizes Curriculares Nacionais, ao padrão de qualidade e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), manifestando organicidade entre o seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), seu Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e seu Projeto Pedagógico de Curso (PPC) como expressão de uma política articulada à educação básica, suas políticas e diretrizes.

§ 3º Os centros de formação de estados e municípios, bem como as instituições educativas de educação básica que desenvolverem atividades de formação continuada dos profissionais do magistério, devem concebê-la atendendo às políticas públicas de educação, às Diretrizes Curriculares Nacionais, ao padrão de qualidade e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), expressando uma organicidade entre o seu Plano Institucional, o Projeto Político Pedagógico (PPP) e o Projeto Pedagógico de Formação Continuada (PPFC) através de uma política institucional articulada à educação básica, suas políticas e diretrizes.

Art. 2º As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior de Profissionais do Magistério para a Educação Básica aplicam-se à formação de professores para o exercício da docência na educação infantil, no ensino fundamental, no ensino médio e nas respectivas modalidades de educação (Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional e Tecnológica, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, Educação a Distância e Educação Escolar Quilombola), nas diferentes áreas do conhecimento e com integração entre elas, podendo abranger um campo específico e/ou interdisciplinar.

§ 1º Compreende-se a docência como ação educativa e como processo pedagógico intencional e metódico, envolvendo conhecimentos específicos, interdisciplinares e pedagógicos, conceitos, princípios e objetivos da formação que se desenvolvem na construção e apropriação dos valores éticos, linguísticos, estéticos e políticos do conhecimento inerentes à sólida formação científica e cultural do ensinar/aprender, à socialização e construção de conhecimentos e sua inovação, em diálogo constante entre diferentes visões de mundo.

§ 2º No exercício da docência, a ação do profissional do magistério da educação básica é permeada por dimensões técnicas, políticas, éticas e estéticas por meio de sólida formação, envolvendo o domínio e manejo de conteúdos e

metodologias, diversas linguagens, tecnologias e inovações, contribuindo para ampliar a visão e a atuação desse profissional.

Art. 3º A formação inicial e a formação continuada destinam-se, respectivamente, à preparação e ao desenvolvimento de profissionais para funções de magistério na educação básica em suas etapas – educação infantil, ensino fundamental, ensino médio – e modalidades – educação de jovens e adultos, educação especial, educação profissional e técnica de nível médio, educação escolar indígena, educação do campo, educação escolar quilombola e educação a distância – a partir de compreensão ampla e contextualizada de educação e educação escolar, visando assegurar a produção e difusão de conhecimentos de determinada área e a participação na elaboração e implementação do projeto político-pedagógico da instituição, na perspectiva de garantir, com qualidade, os direitos e objetivos de aprendizagem e o seu desenvolvimento, a gestão democrática e a avaliação institucional.

§ 1º Por educação entendem-se os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino, pesquisa e extensão, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas relações criativas entre natureza e cultura.

§ 2º Para fins desta Resolução, a educação contextualizada se efetiva, de modo sistemático e sustentável, nas instituições educativas, por meio de processos pedagógicos entre os profissionais e estudantes articulados nas áreas de conhecimento específico e/ou interdisciplinar e pedagógico, nas políticas, na gestão, nos fundamentos e nas teorias sociais e pedagógicas para a formação ampla e cidadã e para o aprendizado nos diferentes níveis, etapas e modalidades de educação básica.

§ 3º A formação docente inicial e continuada para a educação básica constitui processo dinâmico e complexo, direcionado à melhoria permanente da qualidade social da educação e à valorização profissional, devendo ser assumida em regime de colaboração pelos entes federados nos respectivos sistemas de ensino e desenvolvida pelas instituições de educação credenciadas.

§ 4º Os profissionais do magistério da educação básica compreendem aqueles que exercem atividades de docência e demais atividades pedagógicas, incluindo a gestão educacional dos sistemas de ensino e das unidades escolares de educação básica, nas diversas etapas e modalidades de educação (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos, educação especial, educação profissional e técnica de nível médio, educação escolar indígena, educação do campo, educação escolar quilombola e educação a distância), e possuem a formação mínima exigida pela legislação federal das Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

§ 5º São princípios da Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica:

I - a formação docente para todas as etapas e modalidades da educação básica como compromisso público de Estado, buscando assegurar o direito das crianças, jovens e adultos à educação de qualidade, construída em bases científicas e técnicas sólidas em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica;

II - a formação dos profissionais do magistério (formadores e estudantes) como compromisso com projeto social, político e ético que contribua para a consolidação de uma nação soberana, democrática, justa, inclusiva e que promova a emancipação dos indivíduos e grupos sociais, atenta ao reconhecimento e à valorização da diversidade e, portanto, contrária a toda forma de discriminação;

III - a colaboração constante entre os entes federados na consecução dos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, articulada entre o Ministério da Educação (MEC), as instituições formadoras e os sistemas e redes de ensino e suas instituições;

IV - a garantia de padrão de qualidade dos cursos de formação de docentes ofertados pelas instituições formadoras;

V - a articulação entre a teoria e a prática no processo de formação docente, fundada no domínio dos conhecimentos científicos e didáticos, contemplando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão;

VI - o reconhecimento das instituições de educação básica como espaços necessários à formação dos profissionais do magistério;

VII - um projeto formativo nas instituições de educação sob uma sólida base teórica e interdisciplinar que reflita a especificidade da formação docente, assegurando organicidade ao trabalho das diferentes unidades que concorrem para essa formação;

VIII - a equidade no acesso à formação inicial e continuada, contribuindo para a redução das desigualdades sociais, regionais e locais;

IX - a articulação entre formação inicial e formação continuada, bem como entre os diferentes níveis e modalidades de educação;

X - a compreensão da formação continuada como componente essencial da profissionalização inspirado nos diferentes saberes e na experiência docente, integrando-a ao cotidiano da instituição educativa, bem como ao projeto pedagógico da instituição de educação básica;

XI - a compreensão dos profissionais do magistério como agentes formativos de cultura e da necessidade de seu acesso permanente às informações, vivência e atualização culturais.

§ 6º O projeto de formação deve ser elaborado e desenvolvido por meio da articulação entre a instituição de educação superior e o sistema de educação básica, envolvendo a consolidação de fóruns estaduais e distrital permanentes de apoio à formação docente, em regime de colaboração, e deve contemplar:

I - sólida formação teórica e interdisciplinar dos profissionais;

II - a inserção dos estudantes de licenciatura nas instituições de educação básica da rede pública de ensino, espaço privilegiado da práxis docente;

III - o contexto educacional da região onde será desenvolvido;

IV - as atividades de socialização e a avaliação de seus impactos nesses contextos;

V - a ampliação e o aperfeiçoamento do uso da Língua Portuguesa e da capacidade comunicativa, oral e escrita, como elementos fundamentais da formação dos professores, e da aprendizagem da Língua Brasileira de Sinais (Libras);

VI - as questões socioambientais, éticas, estéticas e relativas à diversidade étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional e sociocultural como princípios de equidade.

§ 7º Os cursos de formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica para a educação escolar indígena, a educação escolar do campo e a educação escolar quilombola devem reconhecer que:

I - a formação inicial e continuada de profissionais do magistério para a educação básica da educação escolar indígena, nos termos desta Resolução, deverá considerar as normas e o ordenamento jurídico próprios, com ensino intercultural e bilíngue, visando à valorização plena das culturas dos povos indígenas e à afirmação e manutenção de sua diversidade étnica;

II - a formação inicial e continuada de profissionais do magistério para a educação básica da educação escolar do campo e da educação escolar quilombola, nos termos desta Resolução, deverá considerar a diversidade étnico-cultural de cada comunidade.

Art. 4º A instituição de educação superior que ministra programas e cursos de formação inicial e continuada ao magistério, respeitada sua organização acadêmica, deverá contemplar, em sua dinâmica e estrutura, a articulação entre ensino, pesquisa e extensão para garantir efetivo padrão de qualidade acadêmica na formação oferecida, em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e o Projeto Pedagógico de Curso (PPC).

Parágrafo único. Os centros de formação de estados e municípios, bem como as instituições educativas de educação básica que desenvolverem atividades de formação continuada dos profissionais do magistério, deverão contemplar,

em sua dinâmica e estrutura, a articulação entre ensino e pesquisa, para garantir efetivo padrão de qualidade acadêmica na formação oferecida, em consonância com o plano institucional, o projeto político-pedagógico e o projeto pedagógico de formação continuada.

CAPÍTULO II
FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PARA EDUCAÇÃO BÁSICA: BASE COMUM NACIONAL

Art. 5º A formação de profissionais do magistério deve assegurar a base comum nacional, pautada pela concepção de educação como processo emancipatório e permanente, bem como pelo reconhecimento da especificidade do trabalho docente, que conduz à práxis como expressão da articulação entre teoria e prática e à exigência de que se leve em conta a realidade dos ambientes das instituições educativas da educação básica e da profissão, para que se possa conduzir o(a) egresso(a):

I - à integração e interdisciplinaridade curricular, dando significado e relevância aos conhecimentos e vivência da realidade social e cultural, consoantes às exigências da educação básica e da educação superior para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho;

II - à construção do conhecimento, valorizando a pesquisa e a extensão como princípios pedagógicos essenciais ao exercício e aprimoramento do profissional do magistério e ao aperfeiçoamento da prática educativa;

III - ao acesso às fontes nacionais e internacionais de pesquisa, ao material de apoio pedagógico de qualidade, ao tempo de estudo e produção acadêmica-profissional, viabilizando os programas de fomento à pesquisa sobre a educação básica;

IV - às dinâmicas pedagógicas que contribuam para o exercício profissional e o desenvolvimento do profissional do magistério por meio de visão ampla do processo formativo, seus diferentes ritmos, tempos e espaços, em face das dimensões psicossociais, histórico-culturais, afetivas, relacionais e interativas que permeiam a ação pedagógica, possibilitando as condições para o exercício do pensamento crítico, a resolução de problemas, o trabalho coletivo e interdisciplinar, a criatividade, a inovação, a liderança e a autonomia;

V - à elaboração de processos de formação do docente em consonância com as mudanças educacionais e sociais, acompanhando as transformações gnosiológicas e epistemológicas do conhecimento;

VI - ao uso competente das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para o aprimoramento da prática pedagógica e a ampliação da formação cultural dos(das) professores(as) e estudantes;

VII - à promoção de espaços para a reflexão crítica sobre as diferentes linguagens e seus processos de construção, disseminação e uso, incorporando-os ao processo pedagógico, com a intenção de possibilitar o desenvolvimento da criticidade e da criatividade;

VIII - à consolidação da educação inclusiva através do respeito às diferenças, reconhecendo e valorizando a diversidade étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional, entre outras;

IX - à aprendizagem e ao desenvolvimento de todos(as) os(as) estudantes durante o percurso educacional por meio de currículo e atualização da prática docente que favoreçam a formação e estimulem o aprimoramento pedagógico das instituições.

Art. 6º A oferta, o desenvolvimento e a avaliação de atividades, cursos e programas de formação inicial e continuada, bem como os conhecimentos específicos, interdisciplinares, os fundamentos da educação e os conhecimentos pedagógicos, bem como didáticas e práticas de ensino e as vivências pedagógicas de profissionais do magistério nas modalidades presencial e a distância, devem observar o estabelecido na legislação e nas regulamentações em vigor para os respectivos níveis, etapas e modalidades da educação nacional, assegurando a mesma carga horária e instituindo efetivo processo de organização, de gestão e de relação estudante/professor, bem como sistemática de acompanhamento e avaliação do curso, dos docentes e dos estudantes.

CAPÍTULO III
DO(A) EGRESSO(A) DA FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA

Art. 7º O(A) egresso(a) da formação inicial e continuada deverá possuir um repertório de informações e habilidades composto pela pluralidade de conhecimentos teóricos e práticos, resultado do projeto pedagógico e do percurso formativo vivenciado cuja consolidação virá do seu exercício profissional, fundamentado em princípios de interdisciplinaridade, contextualização, democratização, pertinência e relevância social, ética e sensibilidade afetiva e estética, de modo a lhe permitir:

I - o conhecimento da instituição educativa como organização complexa na função de promover a educação para e na cidadania;

II - a pesquisa, a análise e a aplicação dos resultados de investigações de interesse da área educacional e específica;

III - a atuação profissional no ensino, na gestão de processos educativos e na organização e gestão de instituições de educação básica.

Parágrafo único. O PPC, em articulação com o PPI e o PDI, deve abranger diferentes características e dimensões da iniciação à docência, entre as quais:

I - estudo do contexto educacional, envolvendo ações nos diferentes espaços escolares, como salas de aula, laboratórios, bibliotecas, espaços recreativos e desportivos, ateliês, secretarias;

II - desenvolvimento de ações que valorizem o trabalho coletivo, interdisciplinar e com intencionalidade pedagógica clara para o ensino e o processo de ensino-aprendizagem;

III - planejamento e execução de atividades nos espaços formativos (instituições de educação básica e de educação superior, agregando outros ambientes culturais, científicos e tecnológicos, físicos e virtuais que ampliem as oportunidades de construção de conhecimento), desenvolvidas em níveis crescentes de complexidade em direção à autonomia do estudante em formação;

IV - participação nas atividades de planejamento e no projeto pedagógico da escola, bem como participação nas reuniões pedagógicas e órgãos colegiados;

V - análise do processo pedagógico e de ensino-aprendizagem dos conteúdos específicos e pedagógicos, além das diretrizes e currículos educacionais da educação básica;

VI - leitura e discussão de referenciais teóricos contemporâneos educacionais e de formação para a compreensão e a apresentação de propostas e dinâmicas didático-pedagógicas;

VII - cotejamento e análise de conteúdos que balizam e fundamentam as diretrizes curriculares para a educação básica, bem como de conhecimentos específicos e pedagógicos, concepções e dinâmicas didático-pedagógicas, articuladas à prática e à experiência dos professores das escolas de educação básica, seus saberes sobre a escola e sobre a mediação didática dos conteúdos;

VIII - desenvolvimento, execução, acompanhamento e avaliação de projetos educacionais, incluindo o uso de tecnologias educacionais e diferentes recursos e estratégias didático-pedagógicas;

IX - sistematização e registro das atividades em portfólio ou recurso equivalente de acompanhamento.

Art. 8º O(A) egresso(a) dos cursos de formação inicial em nível superior deverá, portanto, estar apto a:

I - atuar com ética e compromisso com vistas à construção de uma sociedade justa, equânime, igualitária;

II - compreender o seu papel na formação dos estudantes da educação básica a partir de concepção ampla e contextualizada de ensino e processos de aprendizagem e desenvolvimento destes, incluindo aqueles que não tiveram oportunidade de escolarização na idade própria;

III - trabalhar na promoção da aprendizagem e do desenvolvimento de sujeitos em diferentes fases do desenvolvimento humano nas etapas e modalidades de educação básica;

IV - dominar os conteúdos específicos e pedagógicos e as abordagens teórico-metodológicas do seu ensino, de forma interdisciplinar e adequada às diferentes fases do desenvolvimento humano;

V - relacionar a linguagem dos meios de comunicação à educação, nos processos didático-pedagógicos, demonstrando domínio das tecnologias de informação e comunicação para o desenvolvimento da aprendizagem;

VI - promover e facilitar relações de cooperação entre a instituição educativa, a família e a comunidade;

VII - identificar questões e problemas socioculturais e educacionais, com postura investigativa, integrativa e propositiva em face de realidades complexas, a fim de contribuir para a superação de exclusões sociais, étnico-raciais, econômicas, culturais, religiosas, políticas, de gênero, sexuais e outras;

VIII - demonstrar consciência da diversidade, respeitando as diferenças de natureza ambiental-ecológica, étnico-racial, de gêneros, de faixas geracionais, de classes sociais, religiosas, de necessidades especiais, de diversidade sexual, entre outras;

IX - atuar na gestão e organização das instituições de educação básica, planejando, executando, acompanhando e avaliando políticas, projetos e programas educacionais;

X - participar da gestão das instituições de educação básica, contribuindo para a elaboração, implementação, coordenação, acompanhamento e avaliação do projeto pedagógico;

XI - realizar pesquisas que proporcionem conhecimento sobre os estudantes e sua realidade sociocultural, sobre processos de ensinar e de aprender, em diferentes meios ambiental-ecológicos, sobre propostas curriculares e sobre organização do trabalho educativo e práticas pedagógicas, entre outros;

XII - utilizar instrumentos de pesquisa adequados para a construção de conhecimentos pedagógicos e científicos, objetivando a reflexão sobre a própria prática e a discussão e disseminação desses conhecimentos;

XIII - estudar e compreender criticamente as Diretrizes Curriculares Nacionais, além de outras determinações legais, como componentes de formação fundamentais para o exercício do magistério.

Parágrafo único. Os professores indígenas e aqueles que venham a atuar em escolas indígenas, professores da educação escolar do campo e da educação escolar quilombola, dada a particularidade das populações com que trabalham e da situação em que atuam, sem excluir o acima explicitado, deverão:

I - promover diálogo entre a comunidade junto a quem atuam e os outros grupos sociais sobre conhecimentos, valores, modos de vida, orientações filosóficas, políticas e religiosas próprios da cultura local;

II - atuar como agentes interculturais para a valorização e o estudo de temas específicos relevantes.

CAPÍTULO IV
DA FORMAÇÃO INICIAL DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM NÍVEL SUPERIOR

Art. 9º Os cursos de formação inicial para os profissionais do magistério para a educação básica, em nível superior, compreendem:

I - cursos de graduação de licenciatura;

II - cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados;

III - cursos de segunda licenciatura.

§ 1º A instituição formadora definirá no seu projeto institucional as formas de desenvolvimento da formação inicial dos profissionais do magistério da educação básica articuladas às políticas de valorização desses profissionais e à base comum nacional explicitada no capítulo II desta Resolução.

§ 2º A formação inicial para o exercício da docência e da gestão na educação básica implica a formação em nível superior adequada à área de conhecimento e às etapas de atuação.

§ 3º A formação inicial de profissionais do magistério será ofertada, preferencialmente, de forma presencial, com elevado padrão acadêmico, científico e tecnológico e cultural.

Art. 10. A formação inicial destina-se àqueles que pretendem exercer o magistério da educação básica em suas etapas e modalidades de educação e em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos, compreendendo a articulação entre estudos teórico-práticos, investigação e reflexão crítica, aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino.

Parágrafo único. As atividades do magistério também compreendem a atuação e participação na organização e gestão de sistemas de educação básica e suas instituições de ensino, englobando:

I - planejamento, desenvolvimento, coordenação, acompanhamento e avaliação de projetos, do ensino, das dinâmicas pedagógicas e experiências educativas;

II - produção e difusão do conhecimento científico-tecnológico das áreas específicas e do campo educacional.

Art. 11. A formação inicial requer projeto com identidade própria de curso de licenciatura articulado ao bacharelado ou tecnológico, a outra(s) licenciatura(s) ou a cursos de formação pedagógica de docentes, garantindo:

I - articulação com o contexto educacional, em suas dimensões sociais, culturais, econômicas e tecnológicas;

II - efetiva articulação entre faculdades e centros de educação, institutos, departamentos e cursos de áreas específicas, além de fóruns de licenciatura;

III - coordenação e colegiado próprios que formulem projeto pedagógico e se articulem com as unidades acadêmicas envolvidas e, no escopo do PDI e PPI, tomem decisões sobre a organização institucional e sobre as questões administrativas no âmbito de suas competências;

IV - interação sistemática entre os sistemas, as instituições de educação superior e as instituições de educação básica, desenvolvendo projetos compartilhados;

V - projeto formativo que assegure aos estudantes o domínio dos conteúdos específicos da área de atuação, fundamentos e metodologias, bem como das tecnologias;

VI - organização institucional para a formação dos formadores, incluindo tempo e espaço na jornada de trabalho para as atividades coletivas e para o estudo e a investigação sobre o aprendizado dos professores em formação;

VII - recursos pedagógicos como biblioteca, laboratórios, videoteca, entre outros, além de recursos de tecnologias da informação e da comunicação, com qualidade e quantidade, nas instituições de formação;

VIII - atividades de criação e apropriação culturais junto aos formadores e futuros professores.

Art. 12. Os cursos de formação inicial, respeitadas a diversidade nacional e a autonomia pedagógica das instituições, constituir-se-ão dos seguintes núcleos:

I - núcleo de estudos de formação geral, das áreas específicas e interdisciplinares, e do campo educacional, seus fundamentos e metodologias, e das diversas realidades educacionais, articulando:

a) princípios, concepções, conteúdos e critérios oriundos de diferentes áreas do conhecimento, incluindo os conhecimentos pedagógicos, específicos e interdisciplinares, os fundamentos da educação, para o desenvolvimento das pessoas, das organizações e da sociedade;

b) princípios de justiça social, respeito à diversidade, promoção da participação e gestão democrática;

c) conhecimento, avaliação, criação e uso de textos, materiais didáticos, procedimentos e processos de ensino e aprendizagem que contemplem a diversidade social e cultural da sociedade brasileira;

d) observação, análise, planejamento, desenvolvimento e avaliação de processos educativos e de experiências educacionais em instituições educativas;

e) conhecimento multidimensional e interdisciplinar sobre o ser humano e práticas educativas, incluindo conhecimento de processos de desenvolvimento de crianças, adolescentes, jovens e adultos, nas dimensões física, cognitiva, afetiva, estética, cultural, lúdica, artística, ética e biopsicossocial;

f) diagnóstico sobre as necessidades e aspirações dos diferentes segmentos da sociedade relativamente à educação, sendo capaz de identificar diferentes forças e interesses, de captar contradições e de considerá-los nos planos pedagógicos, no ensino e seus processos articulados à aprendizagem, no planejamento e na realização de atividades educativas;

g) pesquisa e estudo dos conteúdos específicos e pedagógicos, seus fundamentos e metodologias, legislação educacional, processos de organização e gestão, trabalho docente, políticas de financiamento, avaliação e currículo;

h) decodificação e utilização de diferentes linguagens e códigos linguístico-sociais utilizadas pelos estudantes, além do trabalho didático sobre conteúdos pertinentes às etapas e modalidades de educação básica;

i) pesquisa e estudo das relações entre educação e trabalho, educação e diversidade, direitos humanos, cidadania, educação ambiental, entre outras problemáticas centrais da sociedade contemporânea;

j) questões atinentes à ética, estética e ludicidade no contexto do exercício profissional, articulando o saber acadêmico, a pesquisa, a extensão e a prática educativa;

l) pesquisa, estudo, aplicação e avaliação da legislação e produção específica sobre organização e gestão da educação nacional.

II - núcleo de aprofundamento e diversificação de estudos das áreas de atuação profissional, incluindo os conteúdos específicos e pedagógicos, priorizadas pelo projeto pedagógico das instituições, em sintonia com os sistemas de ensino, que, atendendo às demandas sociais, oportunizará, entre outras possibilidades:

a) investigações sobre processos educativos, organizacionais e de gestão na área educacional;

b) avaliação, criação e uso de textos, materiais didáticos, procedimentos e processos de aprendizagem que contemplem a diversidade social e cultural da sociedade brasileira;

c) pesquisa e estudo dos conhecimentos pedagógicos e fundamentos da educação, didáticas e práticas de ensino, teorias da educação, legislação educacional, políticas de financiamento, avaliação e currículo.

d) Aplicação ao campo da educação de contribuições e conhecimentos, como o pedagógico, o filosófico, o histórico, o antropológico, o ambiental-ecológico, o psicológico, o linguístico, o sociológico, o político, o econômico, o cultural;

III - núcleo de estudos integradores para enriquecimento curricular, compreendendo a participação em:

a) seminários e estudos curriculares, em projetos de iniciação científica, iniciação à docência, residência docente, monitoria e extensão, entre outros, definidos no projeto institucional da instituição de educação superior e diretamente orientados pelo corpo docente da mesma instituição;

b) atividades práticas articuladas entre os sistemas de ensino e instituições educativas de modo a propiciar vivências nas diferentes áreas do campo educacional, assegurando aprofundamento e diversificação de estudos, experiências e utilização de recursos pedagógicos;

c) mobilidade estudantil, intercâmbio e outras atividades previstas no PPC;

d) atividades de comunicação e expressão visando à aquisição e à apropriação de recursos de linguagem capazes de comunicar, interpretar a realidade estudada e criar conexões com a vida social.

CAPÍTULO V
DA FORMAÇÃO INICIAL DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM NÍVEL SUPERIOR: ESTRUTURA E CURRÍCULO

Art. 13. Os cursos de formação inicial de professores para a educação básica em nível superior, em cursos de licenciatura, organizados em áreas especializadas, por componente curricular ou por campo de conhecimento e/ou interdisciplinar, considerando-se a complexidade e multirreferencialidade dos estudos que os englobam, bem como a formação para o exercício integrado e indissociável da docência na educação básica, incluindo o ensino e a gestão

educacional, e dos processos educativos escolares e não escolares, da produção e difusão do conhecimento científico, tecnológico e educacional, estruturam-se por meio da garantia de base comum nacional das orientações curriculares.

§ 1º Os cursos de que trata o *caput* terão, no mínimo, 3.200 (três mil e duzentas) horas de efetivo trabalho acadêmico, em cursos com duração de, no mínimo, 8 (oito) semestres ou 4 (quatro) anos, compreendendo:

I - 400 (quatrocentas) horas de prática como componente curricular, distribuídas ao longo do processo formativo;

II - 400 (quatrocentas) horas dedicadas ao estágio supervisionado, na área de formação e atuação na educação básica, contemplando também outras áreas específicas, se for o caso, conforme o projeto de curso da instituição;

III - pelo menos 2.200 (duas mil e duzentas) horas dedicadas às atividades formativas estruturadas pelos núcleos definidos nos incisos I e II do artigo 12 desta Resolução, conforme o projeto de curso da instituição;

IV - 200 (duzentas) horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos estudantes, conforme núcleo definido no inciso III do artigo 12 desta Resolução, por meio da iniciação científica, da iniciação à docência, da extensão e da monitoria, entre outras, consoante o projeto de curso da instituição.

§ 2º Os cursos de formação deverão garantir nos currículos conteúdos específicos da respectiva área de conhecimento ou interdisciplinares, seus fundamentos e metodologias, bem como conteúdos relacionados aos fundamentos da educação, formação na área de políticas públicas e gestão da educação, seus fundamentos e metodologias, direitos humanos, diversidades étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional, Língua Brasileira de Sinais (Libras), educação especial e direitos educacionais de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.

§ 3º Deverá ser garantida, ao longo do processo, efetiva e concomitante relação entre teoria e prática, ambas fornecendo elementos básicos para o desenvolvimento dos conhecimentos e habilidades necessários à docência.

§ 4º Os critérios de organização da matriz curricular, bem como a alocação de tempos e espaços curriculares, se expressam em eixos em torno dos quais se articulam dimensões a serem contempladas, como previsto no artigo 12 desta Resolução.

§ 5º Nas licenciaturas, curso de Pedagogia, em educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental a serem desenvolvidas em projetos de cursos articulados, deverão preponderar os tempos dedicados à constituição de conhecimento sobre os objetos de ensino, e nas demais licenciaturas o tempo

dedicado às dimensões pedagógicas não será inferior à quinta parte da carga horária total.

§ 6º O estágio curricular supervisionado é componente obrigatório da organização curricular das licenciaturas, sendo uma atividade específica intrinsecamente articulada com a prática e com as demais atividades de trabalho acadêmico.

Art. 14. Os cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados, de caráter emergencial e provisório, ofertados a portadores de diplomas de curso superior formados em cursos relacionados à habilitação pretendida com sólida base de conhecimentos na área estudada, devem ter carga horária mínima variável de 1.000 (mil) a 1.400 (mil e quatrocentas) horas de efetivo trabalho acadêmico, dependendo da equivalência entre o curso de origem e a formação pedagógica pretendida.

§ 1º A definição da carga horária deve respeitar os seguintes princípios:

I - quando o curso de formação pedagógica pertencer à mesma área do curso de origem, a carga horária deverá ter, no mínimo, 1.000 (mil) horas;

II - quando o curso de formação pedagógica pertencer a uma área diferente da do curso de origem, a carga horária deverá ter, no mínimo, 1.400 (mil e quatrocentas) horas;

III - a carga horária do estágio curricular supervisionado é de 300 (trezentas) horas;

IV - deverá haver 500 (quinhentas) horas dedicadas às atividades formativas referentes ao inciso I deste parágrafo, estruturadas pelos núcleos definidos nos incisos I e II do artigo 12 desta Resolução, conforme o projeto de curso da instituição;

V - deverá haver 900 (novecentas) horas dedicadas às atividades formativas referentes ao inciso II deste parágrafo, estruturadas pelos núcleos definidos nos incisos I e II do artigo 12 desta Resolução, conforme o projeto de curso da instituição;

VI - deverá haver 200 (duzentas) horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos alunos, conforme núcleo definido no inciso III do artigo 12, consoante o projeto de curso da instituição;

§ 2º Os cursos de formação deverão garantir nos currículos conteúdos específicos da respectiva área de conhecimento ou interdisciplinares, seus fundamentos e metodologias, bem como conteúdos relacionados aos fundamentos da educação, formação na área de políticas públicas e gestão da educação, seus fundamentos e metodologias, direitos humanos, diversidades étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional, Língua Brasileira de

Sinais (Libras), educação especial e direitos educacionais de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.

§ 3º Cabe à instituição de educação superior ofertante do curso verificar a compatibilidade entre a formação do candidato e a habilitação pretendida.

§ 4º O estágio curricular supervisionado é componente obrigatório da organização curricular das licenciaturas, sendo uma atividade específica intrinsecamente articulada com a prática e com as demais atividades de trabalho acadêmico.

§ 5º A oferta dos cursos de formação pedagógica para graduados poderá ser realizada por instituições de educação superior, preferencialmente universidades, que ofertem curso de licenciatura reconhecido e com avaliação satisfatória realizada pelo Ministério da Educação e seus órgãos na habilitação pretendida, sendo dispensada a emissão de novos atos autorizativos.

§ 6º A oferta de cursos de formação pedagógica para graduados deverá ser considerada quando dos processos de avaliação do curso de licenciatura mencionado no parágrafo anterior.

§ 7º No prazo máximo de 5 (cinco) anos, o Ministério da Educação, em articulação com os sistemas de ensino e com os fóruns estaduais permanentes de apoio à formação docente, procederá à avaliação do desenvolvimento dos cursos de formação pedagógica para graduados, definindo prazo para sua extinção em cada estado da federação.

Art. 15. Os cursos de segunda licenciatura terão carga horária mínima variável de 800 (oitocentas) a 1.200 (mil e duzentas) horas, dependendo da equivalência entre a formação original e a nova licenciatura.

§ 1º A definição da carga horária deve respeitar os seguintes princípios:

I - quando o curso de segunda licenciatura pertencer à mesma área do curso de origem, a carga horária deverá ter, no mínimo, 800 (oitocentas) horas;

II - quando o curso de segunda licenciatura pertencer a uma área diferente da do curso de origem, a carga horária deverá ter, no mínimo, 1.200 (mil e duzentas) horas;

III - a carga horária do estágio curricular supervisionado é de 300 (trezentas) horas;

§ 2º Durante o processo formativo, deverá ser garantida efetiva e concomitante relação entre teoria e prática, ambas fornecendo elementos básicos para o desenvolvimento dos conhecimentos e habilidades necessários à docência.

§ 3º Os cursos de formação deverão garantir nos currículos conteúdos específicos da respectiva área de conhecimento e/ou interdisciplinar, seus fundamentos e metodologias, bem como conteúdos relacionados aos fundamentos da educação, formação na área de políticas públicas e gestão da

educação, seus fundamentos e metodologias, direitos humanos, diversidades étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional, Língua Brasileira de Sinais (Libras), educação especial e direitos educacionais de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.

§ 4º Os cursos descritos no *caput* poderão ser ofertados a portadores de diplomas de cursos de graduação em licenciatura, independentemente da área de formação.

§ 5º Cabe à instituição de educação superior ofertante do curso verificar a compatibilidade entre a formação do candidato e a habilitação pretendida.

§ 6º O estágio curricular supervisionado é componente obrigatório da organização curricular das licenciaturas, sendo uma atividade específica intrinsecamente articulada com a prática e com as demais atividades de trabalho acadêmico.

§ 7º Os portadores de diploma de licenciatura com exercício comprovado no magistério e exercendo atividade docente regular na educação básica poderão ter redução da carga horária do estágio curricular supervisionado até o máximo de 100 (cem) horas.

§ 8º A oferta dos cursos de segunda licenciatura poderá ser realizada por instituição de educação superior que oferte curso de licenciatura reconhecido e com avaliação satisfatória pelo MEC na habilitação pretendida, sendo dispensada a emissão de novos atos autorizativos.

§ 9º A oferta de cursos de segunda licenciatura deverá ser considerada quando dos processos de avaliação do curso de licenciatura mencionado no parágrafo anterior.

§ 10. Os cursos de segunda licenciatura para professores em exercício na educação básica pública, coordenados pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizados por instituições públicas e comunitárias de educação superior, obedecerão às diretrizes operacionais estabelecidas na presente Resolução.

CAPÍTULO VI
DA FORMAÇÃO CONTINUADA DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

Art. 16. A formação continuada compreende dimensões coletivas, organizacionais e profissionais, bem como o repensar do processo pedagógico, dos saberes e valores, e envolve atividades de extensão, grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos, programas e ações para além da formação mínima exigida ao exercício do magistério na educação básica, tendo como principal

finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político do profissional docente.

Parágrafo único. A formação continuada decorre de uma concepção de desenvolvimento profissional dos profissionais do magistério que leva em conta:

I - os sistemas e as redes de ensino, o projeto pedagógico das instituições de educação básica, bem como os problemas e os desafios da escola e do contexto onde ela está inserida;

II - a necessidade de acompanhar a inovação e o desenvolvimento associados ao conhecimento, à ciência e à tecnologia;

III - o respeito ao protagonismo do professor e a um espaço-tempo que lhe permita refletir criticamente e aperfeiçoar sua prática; IV - o diálogo e a parceria com atores e instituições competentes, capazes de contribuir para alavancar novos patamares de qualidade ao complexo trabalho de gestão da sala de aula e da instituição educativa.

Art. 17. A formação continuada, na forma do artigo 16, deve se dar pela oferta de atividades formativas e cursos de atualização, extensão, aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado que agreguem novos saberes e práticas, articulados às políticas e gestão da educação, à área de atuação do profissional e às instituições de educação básica, em suas diferentes etapas e modalidades da educação.

§ 1º Em consonância com a legislação, a formação continuada envolve:

I - atividades formativas organizadas pelos sistemas, redes e instituições de educação básica incluindo desenvolvimento de projetos, inovações pedagógicas, entre outros;

II - atividades ou cursos de atualização, com carga horária mínima de 20 (vinte) horas e máxima de 80 (oitenta) horas, por atividades formativas diversas, direcionadas à melhoria do exercício do docente;

III - atividades ou cursos de extensão, oferecida por atividades formativas diversas, em consonância com o projeto de extensão aprovado pela instituição de educação superior formadora;

IV - cursos de aperfeiçoamento, com carga horária mínima de 180 (cento e oitenta) horas, por atividades formativas diversas, em consonância com o projeto pedagógico da instituição de educação superior;

V - cursos de especialização *lato sensu* por atividades formativas diversas, em consonância com o projeto pedagógico da instituição de educação superior e de acordo com as normas e resoluções do CNE;

VI - cursos de mestrado acadêmico ou profissional, por atividades formativas diversas, de acordo com o projeto pedagógico do curso/programa da

instituição de educação superior, respeitadas as normas e resoluções do CNE e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes;

VII - curso de doutorado, por atividades formativas diversas, de acordo com o projeto pedagógico do curso/programa da instituição de educação superior, respeitadas as normas e resoluções do CNE e da Capes.

§ 2º A instituição formadora, em efetiva articulação com o planejamento estratégico do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente e com os sistemas e redes de ensino e com as instituições de educação básica, definirá no seu projeto institucional as formas de desenvolvimento da formação continuada dos profissionais do magistério da educação básica, articulando-as às políticas de valorização a serem efetivadas pelos sistemas de ensino.

CAPÍTULO VII
DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO E SUA VALORIZAÇÃO

Art. 18. Compete aos sistemas de ensino, às redes e às instituições educativas a responsabilidade pela garantia de políticas de valorização dos profissionais do magistério da educação básica, que devem ter assegurada sua formação, além de plano de carreira, de acordo com a legislação vigente, e preparação para atuar nas etapas e modalidades da educação básica e seus projetos de gestão, conforme definido na base comum nacional e nas diretrizes de formação, segundo o PDI, PPI e PPC da instituição de educação superior, em articulação com os sistemas e redes de ensino de educação básica.

§ 1º Os profissionais do magistério da educação básica compreendem aqueles que exercem atividades de docência e demais atividades pedagógicas, como definido no artigo 3º, § 4º, desta Resolução;

§ 2º No quadro dos profissionais do magistério da instituição de educação básica deve constar quem são esses profissionais, bem como a clara explicitação de sua titulação, atividades e regime de trabalho.

§ 3º A valorização do magistério e dos demais profissionais da educação deve ser entendida como uma dimensão constitutiva e constituinte de sua formação inicial e continuada, incluindo, entre outros, a garantia de construção, definição coletiva e aprovação de planos de carreira e salário, com condições que assegurem jornada de trabalho com dedicação exclusiva ou tempo integral a ser cumprida em um único estabelecimento de ensino e destinação de 1/3 (um terço) da carga horária de trabalho a outras atividades pedagógicas inerentes ao exercício do magistério, tais como:

I - preparação de aula, estudos, pesquisa e demais atividades formativas;

II - participação na elaboração e efetivação do projeto político-pedagógico da instituição educativa;

III - orientação e acompanhamento de estudantes;

IV - avaliação de estudantes, de trabalhos e atividades pedagógicas;

V - reuniões com pais, conselhos ou colegiados escolares;

VI - participação em reuniões e grupos de estudo e/ou de trabalho, de coordenação pedagógica e gestão da escola;

VII - atividades de desenvolvimento profissional;

VIII - outras atividades de natureza semelhante e relacionadas à comunidade escolar na qual se insere a atividade profisssional.

Art. 19. Como meio de valorização dos profissionais do magistério público nos planos de carreira e remuneração dos respectivos sistemas de ensino, deverá ser garantida a convergência entre formas de acesso e provimento ao cargo, formação inicial, formação continuada, jornada de trabalho, incluindo horas para as atividades que considerem a carga horária de trabalho, progressão na carreira e avaliação de desempenho com a participação dos pares, asseverando-se:

I - acesso à carreira por concurso de provas e títulos orientado para assegurar a qualidade da ação educativa;

II - fixação do vencimento ou salário inicial para as carreiras profissionais da educação de acordo com a jornada de trabalho definida nos respectivos planos de carreira no caso dos profissionais do magistério, com valores nunca inferiores ao do Piso Salarial Profissional Nacional, vedada qualquer diferenciação em virtude da etapa ou modalidade de educação e de ensino de atuação;

III - diferenciação por titulação dos profissionais da educação escolar básica entre os habilitados em nível médio e os habilitados em nível superior e pós-graduação *lato sensu*, com percentual compatível entre estes últimos e os detentores de cursos de mestrado e doutorado;

IV - revisão salarial anual dos vencimentos ou salários conforme a Lei do Piso;

V - manutenção de comissão paritária entre gestores e profissionais da educação e os demais setores da comunidade escolar para estudar as condições de trabalho e propor políticas, práticas e ações para o bom desempenho e a qualidade dos serviços prestados à sociedade;

VI - elaboração e implementação de processos avaliativos para o estágio probatório dos profissionais do magistério, com a sua participação;

VII - oferta de programas permanentes e regulares de formação e aperfeiçoamento profissional do magistério e a instituição de licenças remuneradas e formação em serviço, inclusive em nível de pós-graduação, de modo a atender

às especificidades do exercício de suas atividades, bem como os objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica.

Art. 20. Os critérios para a remuneração dos profissionais do magistério público devem se pautar nos preceitos da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que estabelece o Piso Salarial Profissional Nacional, e no artigo 22 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que dispõe sobre a parcela da verba do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), destinada ao pagamento dos profissionais do magistério, bem como no artigo 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que define os percentuais mínimos de investimento dos entes federados na educação, em consonância com a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE).

Parágrafo único. As fontes de recursos para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério público são aquelas descritas no artigo 212 da Constituição Federal e no artigo 60 do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além de recursos provenientes de outras fontes vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Art. 21. Sobre as formas de organização e gestão da educação básica, incluindo as orientações curriculares, os entes federados e respectivos sistemas de ensino, redes e instituições educativas deverão garantir adequada relação numérica professor/educando, levando em consideração as características dos educandos, do espaço físico, das etapas e modalidades da educação e do projeto pedagógico e curricular.

CAPÍTULO VIII
DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 22. Os cursos de formação de professores que se encontram em funcionamento deverão se adaptar a esta Resolução no prazo de 2 (dois) anos, a contar da data de sua publicação.

Parágrafo único. Os pedidos de autorização para funcionamento de curso em andamento serão restituídos aos proponentes para que sejam feitas as adequações necessárias.

Art. 23. Os processos de avaliação dos cursos de licenciatura serão realizados pelo órgão próprio do sistema e acompanhados por comissões próprias de cada área.

Art. 24. Os cursos de formação inicial de professores para a educação básica em nível superior, em cursos de licenciatura, organizados em áreas interdisciplinares, serão objeto de regulamentação suplementar.

Art. 25. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial a Resolução CNE/CP nº 2, de 26 de junho de 1997, a Resolução CNE/CP nº 1, de 30 de setembro de 1999, a Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002 e suas alterações, a Resolução CNE/CP nº 2, de 19 de fevereiro de 2002 e suas alterações, a Resolução nº 1, de 11 de fevereiro de 2009, e a Resolução nº 3, de 7 de dezembro de 2012.

GILBERTO GONÇALVES GARCIA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 11 DE MARÇO DE 2016[1]

Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância.

O Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, tendo em vista o disposto na Constituição da República Federativa do Brasil; no § 1º do art. 9º e no art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; no § 2º do art. 9º, alínea "c", da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, com redação dada pela Lei nº 9.131, de 25 de novembro de 1995; na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; na Lei nº 12.871, de 2 de outubro de 2013; na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014; no Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005; no Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006; no Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007; no Decreto nº 5.800, de 8 junho de 2006; e tendo em vista o Parecer CNE/CES nº 564/2015, homologado por Despacho do Senhor Ministro de Estado da Educação, publicado no DOU de 10/3/2016, resolve:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Ficam instituídas, por meio da presente Resolução, as Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância (EaD), base para as políticas e processos de avaliação e de regulação dos cursos e das Instituições de Educação Superior (IES) nos âmbito dos sistemas de educação.

Art. 2º Para os fins desta Resolução, a educação a distância é caracterizada como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica, nos processos de ensino e aprendizagem, ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementaridade entre a presencialidade e a virtualidade "real", o local e o global, a subjetividade

1 Resolução CNE/CES 1/2016. Diário Oficial da União, Brasília, 14 de março de 2016, Seção 1, págs. 23-24.

e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos.

§ 1º A modalidade educacional definida no *caput* deve compor a política institucional das IES, constando do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), do Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e dos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC), ofertados nessa modalidade, respeitando, para esse fim, o atendimento às políticas educacionais vigentes, às Diretrizes Curriculares Nacionais, ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e aos padrões e referenciais de qualidade, estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC), em articulação com os comitês de especialistas e com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

§ 2º Os cursos superiores, na modalidade EaD, devem cumprir, rigorosamente, essas Diretrizes e Normas e as Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação.

§ 3º Os documentos institucionais e acadêmicos, constantes do § 1º, devem, respeitadas as respectivas particularidades, conter descrição detalhada de:

I - contextualização da IES, conforme instrumento de avaliação pertinente ao ato;

II - contextualização do curso, conforme instrumento de avaliação pertinente ao ato;

III - estrutura e organização curricular, bem como metodologia das atividades acadêmicas e de avaliação de cada curso;

IV - perfil educacional dos profissionais da educação (professor, gestor e tutor), técnicos, perfil do egresso, tanto da instituição como dos respectivos cursos ofertados na modalidade a distância;

V - modelos tecnológicos e digitais, materializados em ambiente virtual multimídia interativo, adotados pela IES, em consonância com os referenciais de qualidade da EaD e respectivas Diretrizes e Normas Nacionais, de forma que favoreçam, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade "real", o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos ensino e aprendizagem.

VI - infraestrutura física e tecnológica e recursos humanos dos polos de EaD, em território nacional e no exterior, tecnologias e seus indicadores;

VII - abrangência das atividades de ensino, extensão e pesquisa; e

VIII - relato institucional e relatórios de autoavaliação.

§ 4º As instituições de educação superior, bem como os órgãos e as entidades da Administração Pública direta e indireta, que financiem ou fomentem

a educação superior a distância, devem assegurar a criação, a disponibilização, o uso e a gestão de tecnologias e recursos educacionais abertos, por meio de licenças livres, que facilitem o uso, a revisão, a tradução, a adaptação, a recombinação, a distribuição e o compartilhamento gratuito pelo cidadão, resguardados os direitos autorais pertinentes.

CAPÍTULO II
DO MATERIAL DIDÁTICO, AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA APRENDIZAGEM

Art. 3º As instituições de educação superior que atuam na modalidade EaD, respeitando a legislação em vigor e as presentes Diretrizes e Normas Nacionais, respondem pela organização acadêmica, execução e gestão de seus cursos; pela definição dos currículos, metodologias e elaboração de material didático; pela orientação acadêmica dos processos pedagógicos; pelos sistemas de acompanhamento e da avaliação da aprendizagem, assim como pela formação e gestão dos profissionais da educação (professor, gestor e tutor), técnicos, em sua sede e polos de EaD.

§ 1º As tecnologias, as metodologias e os recursos educacionais, materializados em ambiente virtual multimídia interativo, inclusive materiais didáticos, bem como os sistemas de acompanhamento e de avaliação de aprendizagem, são elementos constitutivos dos cursos superiores na modalidade EaD, sendo obrigatória sua previsão e detalhamento nos documentos institucionais e acadêmicos, constantes do § 1º, do art. 2º, respeitadas as condições materiais instaladas na sede e no(s) polo(s) de EaD.

§ 2º Cabe à IES credenciada assegurar a todos os estudantes matriculados, corpo docente, tutor e gestor, o acesso às tecnologias e aos recursos educacionais do curso, respeitadas as condições de acessibilidade definidas na legislação pertinente.

§ 3º Os sistemas de acompanhamento e avaliação da aprendizagem devem ser contínuos e efetivos, visando a propiciar, a partir da garantia de condições adequadas, o desenvolvimento e a autonomia do estudante no processo de ensino e aprendizagem.

§ 4º Respeitados os respectivos projetos institucionais e pedagógicos, as tecnologias, as metodologias e os recursos educacionais para a educação a distância devem favorecer a integração de diferentes mídias, suportes e linguagens, bem como a interação entre múltiplos atores em sua concepção, produção e disseminação.

§ 5º A definição do uso das tecnologias pretendidas e adotadas pela IES (*internet*, rádio, transmissões via satélite, entre outros) deve estar em consonância com a realidade da sede e do(s) polo(s) de EaD.

§ 6º Em atendimento à Dimensão 3 (três) do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), tanto a sede como o(s) polo(s) devem demonstrar responsabilidade social e comprometimento com o desenvolvimento regional e com o atendimento às Diretrizes Curriculares Nacionais na oferta de ensino, pesquisa e extensão.

CAPÍTULO III
DA SEDE E DOS POLOS NA MODALIDADE DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Art. 4º A sede da IES, como *locus* da política institucional, responde acadêmica e financeiramente pela organização do conjunto de ações e atividades da gestão político-pedagógica e administrativa de programas e cursos, na modalidade a distância.

Parágrafo único. O Inep deverá, por ocasião da realização da avaliação *in loco*, discriminar a avaliação da sede, de acordo com o disposto no *caput*, bem como dos polos de apoio presencial.

Art. 5º Polo de EaD é a unidade acadêmica e operacional descentralizada, instalada no território nacional ou no exterior para efetivar apoio político-pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas dos cursos e programas ofertados a distância, sendo responsabilidade da IES credenciada para EaD, constituindo-se, desse modo, em prolongamento orgânico e funcional da Instituição no âmbito local.

§ 1º Os polos de EaD, em território nacional e no exterior, devem dispor de recursos humanos e infraestrutura física e tecnológica compatíveis com a missão institucional da IES, apoio pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas, observando o PDI, PPI, as Diretrizes Curriculares Nacionais e o PPC, na modalidade EaD, em consonância com a legislação vigente.

§ 2º Os polos de EaD de instituições credenciadas, em território nacional e no exterior, observado o PPC dos cursos que ofertam, podem ter organização própria e diferenciada, de acordo com suas especificidades, desde que definida e justificada nos documentos institucionais e acadêmicos, constantes do § 2º, do art. 2º, de forma que se considere as condições regionais de infraestrutura em informação e conhecimento (IC) expressos em ambiente virtual multimídia interativo, com efetivo acompanhamento pedagógico.

§ 3º A distinção entre polos, de que trata o parágrafo anterior, será especialmente considerada a partir dos modelos tecnológicos e digitais adotados pela IES, destinados ao aprendizado e descritos no PDI e PPI, compreendendo níveis diferenciados de atividades, virtual ou eletrônica, aplicados aos processos de ensino e aprendizagem, tipificação e natureza do acervo da biblioteca e dos equipamentos dos laboratórios, conteúdo pedagógico, materiais didático e de apoio e interatividade entre professores, tutores e discentes.

Art. 6º Os polos de EaD poderão abrigar atividades de ensino, pesquisa e extensão, de acordo com o PDI e PPI de cada IES, com os programas e agendas institucionais de pesquisa e extensão e com o PPC de cada curso.

Art. 7º A educação a distância poderá ser ofertada em regime de colaboração nas seguintes hipóteses, ressalvadas as peculiaridades do Sistema UAB, instituído pelo Decreto nº 5.800, de 2006:

I - em regime de parceria entre IES credenciada para EaD e outras pessoas jurídicas, preferencialmente em instalações de IES;

II - em regime de compartilhamento de polos de EaD por duas ou mais IES credenciadas para EaD.

§ 1º Em quaisquer dos regimes do *caput*, a IES credenciada para EaD é responsável pelos cursos por ela ministrados.

§ 2º É vedada à pessoa jurídica parceira, inclusive IES não credenciada para EaD, a prática de atos acadêmicos referentes ao objeto da parceria.

§ 3º Devem ser resguardados os respectivos papeis funcionais de cada parceria, sendo obrigação da IES credenciada a responsabilidade contratual do docente, do tutor, bem como a responsabilidade pelo material didático e pela expedição das titulações conferidas.

§ 4º A colaboração, de que trata o *caput*, deverá ser formalizada em documento próprio, que será submetido ao processo de avaliação e regulação do Ministério da Educação (MEC), devendo, ainda, estabelecer as obrigações das entidades parceiras (IES), atendendo ao disposto no PDI e PPI de cada IES credenciada para a modalidade de educação a distância.

§ 5º Ficam vedados convênios, parcerias ou qualquer outro mecanismo congênere firmado entre IES credenciada para a modalidade EaD e IES não credenciada para a oferta de cursos regulares nesta modalidade, para fins exclusivos de certificação.

§ 6º Em caso de encerramento do compartilhamento ou da parceria, a IES credenciada para a modalidade a distância deverá comunicar ao MEC, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, enviando documentação com o detalhamento das responsabilidades das partes, bem como a documentação de nova parceria, se for

o caso, comprovando estarem garantidos os critérios de qualidade e assegurados os direitos de todos os estudantes matriculados.

§ 7º Os polos de EaD, em território nacional e no exterior, farão uso dos mesmos instrumentos para seu credenciamento e recredenciamento, considerando o processo de avaliação das dimensões, bem como a documentação formal em atendimento ao Sinaes, instituído pela Lei nº 10.861, de 2004.

CAPÍTULO IV
DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

Art. 8º Os profissionais da educação, que atuarem na EaD, devem ter formação condizente com a legislação em vigor e preparação específica para atuar nessa modalidade educacional.

§ 1º Entende-se como corpo docente da instituição, na modalidade EaD, todo profissional, a ela vinculado, que atue como: autor de materiais didáticos, coordenador de curso, professor responsável por disciplina, e outras funções que envolvam o conhecimento de conteúdo, avaliação, estratégias didáticas, organização metodológica, interação e mediação pedagógica, junto aos estudantes, descritas no PDI, PPI e PPC.

§ 2º Entende-se por tutor da instituição, na modalidade EaD, todo profissional de nível superior, a ela vinculado, que atue na área de conhecimento de sua formação, como suporte às atividades dos docentes e mediação pedagógica, junto a estudantes, na modalidade de EaD.

§ 3º A política de pessoal de cada IES definirá os elementos descritivos dos quadros profissionais que possui, no que concerne à caracterização, limites de atuação, regime de trabalho, atribuições, carga horária, salário, consolidado em plano de carreira homologado, entre outros, necessários ao desenvolvimento acadêmico na modalidade EaD, de acordo com a legislação em vigor, respeitadas as prerrogativas de autonomia universitária e ressalvadas as peculiaridades do Sistema UAB, instituído pelo Decreto nº 5.800, de 2006.

CAPÍTULO V
DOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Art. 9º A modalidade EaD é indissociável do desenvolvimento institucional e deverá, em conformidade com a legislação vigente, ser prevista, planejada e integrada ao projeto institucional da IES, bem como considerada

nos processos de credenciamento e recredenciamento institucional, compondo as dimensões e índices de desempenho da IES, além de estar sujeita à avaliação institucional externa para esse fim.

§ 1º O disposto no *caput* abrange tanto as atividades na sede quanto os projetos de criação de polos de EaD e, consequentemente, as atividades neles realizadas.

§ 2º Os polos de EaD deverão ser avaliados no âmbito do credenciamento e recredenciamento institucional.

§ 3º Para todos os efeitos, a expansão de cursos e polos EaD deverá estar subordinada e obedecer aos termos específicos e gerais do PDI da IES, a ser homologado no ato de credenciamento e/ou recredenciamento da IES, dispensada a autorização de cursos para instituições que gozem de autonomia, exceto para os cursos referidos no art. 28, § 2º, do Decreto nº 5.773, de 2006, na forma da legislação.

§ 4º A expansão de polos e cursos na modalidade EaD deverá submeter-se ao processo de credenciamento, recredenciamento e aditamento de credenciamento de polos de EaD, em consonância com a legislação vigente e com o disposto nesta Resolução, dispensada a autorização de cursos para instituições que gozem de autonomia, exceto para os cursos referidos no art. 28, § 2º, do Decreto nº 5.773, de 2006, na forma da legislação.

Art. 10. Para fins de avaliação, as IES que optarem pelo credenciamento simultâneo nas modalidades presencial e a distância deverão formular, de maneira integrada, o PDI, o PPI e os outros documentos institucionais, conforme o disposto nesta Resolução.

Parágrafo único. Para fins de regulação, o credenciamento na modalidade EaD dar-se-á, se aprovado, de forma subsequente e articulada com o credenciamento institucional da IES.

Art. 11. Em qualquer caso, o recredenciamento institucional deverá abranger todas as atividades, programas e ações da IES, inclusive os relacionados à modalidade EaD, quando houver.

Parágrafo único. O Ministério da Educação deverá organizar o processo avaliativo e regulatório das etapas de credenciamento e recredenciamento, de modo que se preserve a unidade do projeto institucional da IES, na forma desta Resolução.

Art. 12. O credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas *stricto sensu*, na modalidade a distância, sujeitar-se-á a estas Diretrizes e à competência normativa complementar da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e à expedição de ato autorizativo específico.

Art. 13. As instituições credenciadas, com projetos institucionais que integrem a modalidade EaD, bem como o recredenciamento de instituições, com

projetos institucionais que contenham essa modalidade, deverão alcançar, no mínimo, conceito igual ou superior a 3 (três) em todas as dimensões avaliadas, atingindo, consequentemente, no mínimo, o conceito CI 3.

Seção I
Da autorização, do reconhecimento e da renovação de reconhecimento de curso na modalidade de educação a distância

Art. 14. A oferta de cursos superiores na modalidade EaD, quando dos processos de credenciamento e recredenciamento institucional das IES, sujeitar-se-á a pedido de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, dispensada a autorização para instituições que gozem de autonomia, exceto para os cursos referidos no art. 28, § 2º, do Decreto nº 5.773, de 2006, na forma da legislação.

§ 1º As IES deverão estabelecer, em seu PDI/PPI, a previsão detalhada de áreas, cursos e programas de educação a distância, em ampla articulação com as ofertas presenciais, ficando vedada a autorização de cursos não constantes do projeto institucional das IES, respeitadas as IES que gozem de autonomia universitária, nos termos da legislação.

§ 2º Os cursos e programas, ofertados na modalidade EaD, serão avaliados nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento.

§ 3º Os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores na modalidade EaD de instituições integrantes do sistema federal devem tramitar perante os órgãos próprios do MEC.

§ 4º Os cursos superiores, na modalidade EaD, ainda que análogos aos cursos superiores presenciais ofertados pela IES, serão submetidos a processos distintos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento.

§ 5º Os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos na modalidade EaD deverão cumprir os requisitos pertinentes aos demais cursos superiores, informando, em formulário eletrônico do sistema e-MEC, o projeto pedagógico, os professores, os tutores, os gestores e outras exigências legais para o ato regulatório.

Art. 15. Nos pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, na modalidade EaD, deverão constar, além dos requisitos pertinentes aos demais cursos superiores, as formas de interatividade, a apropriação e o uso das tecnologias de informação e comunicação e multimídias fundamentais ao desenvolvimento pedagógico do curso.

Parágrafo único. O processo de que trata o *caput* será conduzido pelo MEC, cabendo ao Inep, à Conaes e ao CNE, o desenvolvimento de instrumento avaliativo próprio para essa finalidade.

Seção II
Do processo de credenciamento e recredenciamento de IES para a modalidade EaD

Art. 16. O pedido de credenciamento para EaD será instruído, de forma que se comprove a existência de estrutura física, tecnológica e de recursos humanos adequados e suficientes à oferta da educação superior a distância, conforme os requisitos fixados pelo Decreto nº 5.622, de 2005, e pelos padrões e parâmetros de qualidade próprios, com os seguintes documentos:

I - ato autorizativo de credenciamento para educação superior;

II - formulário eletrônico de PDI, no qual deverão ser informados os polos de EaD de apoio presencial, acompanhados dos elementos necessários à comprovação de estrutura física, tecnológica e de recursos humanos adequados e suficientes à oferta de cursos na modalidade a distância, conforme os requisitos fixados pelo Decreto nº 5.622, de 2005, e pelos referenciais de qualidade próprios.

§ 1º As instituições integrantes do sistema federal de educação credenciadas ou recredenciadas no e-MEC poderão ser dispensadas de apresentação do documento referido no inciso I.

§ 2º O pedido de credenciamento para EaD deve ser acompanhado do pedido de autorização de, pelo menos, 1 (um) curso superior nesta modalidade educacional.

Seção III
Dos aditamentos ao ato de credenciamento e recredenciamento institucional

Art. 17. O pedido de novos polos de EaD pode tramitar como processo de aditamento ao ato de credenciamento.

Parágrafo único. O processo de aditamento ao ato de credenciamento de polo de EaD, quando da revisão do PDI, poderá ocorrer após 2 (dois) anos, a partir do último ato de credenciamento ou recredenciamento institucional, instruído com todos os documentos pertinentes.

Art. 18. Devem tramitar como aditamento ao ato de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento os seguintes pedidos:

I - aumento de vagas, observados os §§ 3º e 4º;

II - alteração da denominação de curso;

III - mudança de endereço do polo ou de abrangência de oferta do curso;

IV - ampliação da oferta de cursos a distância, em polos de EaD credenciados;

V - desativação voluntária do curso.

§ 1º As hipóteses dos incisos I, II, IV e V serão processadas mediante análise documental, ressalvada a necessidade de avaliação *in loco* apontada pela secretaria competente após a apreciação dos documentos.

§ 2º A hipótese do inciso III depende de avaliação *in loco* pelo Inep, ressalvada a alteração para endereço que já possua ato autorizativo expedido, constante do Cadastro e-MEC, a ser verificado em análise documental.

§ 3º O aditamento para mudança de endereço do polo poderá ser deferido mediante análise documental, independentemente de avaliação *in loco*, conforme § 2º, a juízo do órgão competente, na hipótese de endereços associados ao mesmo agrupador, entendido como endereço principal de um *campus* ou unidade educacional, registrado no Cadastro e-MEC.

§ 4º O aumento de vagas em cursos oferecidos por instituições autônomas, devidamente aprovado pelo órgão superior da IES, compatível com a capacidade institucional e do polo, com suporte tecnológico e atendendo as exigências do meio, nos termos do art. 53, IV, da Lei nº 9.394, de 1996, não depende de aditamento, devendo ser informado ao órgão competente do MEC.

Seção IV
Do credenciamento especial para oferta de pós-graduação lato sensu a distância

Art. 19. As instituições que obtiverem credenciamento especial para a oferta de cursos de pós-graduação lato sensu poderão requerer credenciamento específico para EaD, observadas as disposições desta Resolução, além das normas que regem os cursos de especialização.

Parágrafo único. Ficam ressalvadas as peculiaridades da formação de profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS) por meio da rede UNA-SUS, instituída pela Lei nº 12.871, de 2013.

Art. 20. O credenciamento para EaD, que tenha por base curso de pós-graduação *lato sensu*, ficará limitado a esse nível educacional.

Parágrafo único. A ampliação da abrangência acadêmica do ato autorizativo referido no *caput* para atuação da IES, na modalidade EaD, em nível

de graduação, dependerá de pedido de aditamento, instruído com pedido de autorização de, pelo menos, 1 (um) curso de graduação na modalidade a distância.

Seção V
Do credenciamento de instituições de educação superior e da autorização, do reconhecimento e da renovação de reconhecimento de cursos de graduação de instituições de educação superior integrantes dos sistemas estaduais para oferta de educação a distância

Art. 21. Os pedidos de credenciamento para EaD de instituições de educação superior que integram os sistemas estaduais e do Distrito Federal serão instruídos com a comprovação do ato de credenciamento pelo sistema competente, além de documentos e informações previstos no art. 16.

Art. 22. A oferta de curso, na modalidade a distância, por instituições integrantes dos sistemas estaduais e do Distrito Federal sujeitar-se-á ao credenciamento prévio da IES, pelo MEC, que se processará na forma desta Resolução, acompanhado do pedido de autorização de, pelo menos, 1 (um) curso na modalidade EaD perante o sistema federal, cujos elementos subsidiarão a decisão do MEC sobre o pedido de credenciamento.

Art. 23. Os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, na modalidade a distância, de instituições integrantes dos sistemas estaduais e do Distrito Federal, nos termos do art. 17, I e II, da Lei nº 9.394, de 1996, devem tramitar perante os órgãos estaduais e do Distrito Federal competentes, aos quais caberá a respectiva supervisão.

Art. 24. Os cursos das instituições integrantes dos sistemas estaduais e do Distrito Federal cujas atividades presenciais obrigatórias forem realizadas em polos de EaD, localizados fora da unidade da federação, estarão sujeitos a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento e supervisão pelas autoridades do sistema federal de educação.

CAPÍTULO VI
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 25. O credenciamento para oferta de cursos, na modalidade a distância, deverá ser requerido por instituição de educação superior credenciada ou em processo de credenciamento no sistema federal ou nos sistemas estaduais

e do Distrito Federal, conforme art. 80 da Lei nº 9.394, de 1996, e art. 9º do Decreto nº 5.622, de 2005.

§ 1º O processo de criação de novos cursos e programas, na modalidade EaD, em consonância com o PDI, deverá observar a legislação vigente.

§ 2º O pedido de credenciamento para EaD observará, no que couber, as disposições processuais que regem o pedido de credenciamento.

§ 3º O recredenciamento para EaD tramitará em conjunto com o pedido de recredenciamento de instituições de educação superior.

Art. 26. O ato de credenciamento para EaD considerará, como abrangência geográfica para atuação da instituição de educação superior, a sede da instituição acrescida dos polos de EaD.

§ 1º As atividades presenciais obrigatórias, compreendendo avaliação acadêmica, defesa de trabalhos ou prática em laboratório, conforme o art. 1º, § 1º, do Decreto nº 5.622, de 2005, serão realizadas na sede da instituição ou nos polos de EaD credenciados, admitindo-se convênios para a realização dos estágios supervisionados, em conformidade com a legislação vigente.

§ 2º Caso a sede da instituição venha a ser utilizada para a realização da parte presencial dos cursos a distância, essa deverá submeter-se a avaliação *in loco*, observados os referenciais de qualidade, os mesmos exigidos dos polos de EaD.

§ 3º As atividades presenciais obrigatórias dos cursos de pós-graduação *lato sensu* a distância deverão observar a legislação vigente.

Art. 27. O processo de credenciamento e recredenciamento institucional, e suas decorrências para educação superior, na modalidade a distância, respeitará as especificidades do Sistema UAB, instituído pelo Decreto nº 5.800, de 2006.

Art. 28. As IES credenciadas na modalidade EaD, que comprovem alta qualificação para o ensino e a pesquisa e que tenham obtido conceitos positivos superiores aos mínimos satisfatórios, estabelecidos pela legislação vigente, poderão, com base em instrumento normativo próprio do MEC, expandir cursos e polos de EaD, de acordo com o previsto no PDI, submetendo o processo de expansão à avaliação institucional, quando do seu recredenciamento.

Art. 29. Os processos em tramitação, até a data de publicação desta Resolução, poderão ser concluídos segundo as normas e regras vigentes em vigor no ato do seu protocolo. § 1º As IES que desejarem adequar os processos indicados no caput poderão fazê-lo, observando regras e procedimentos a serem estabelecidos por órgão competente;

§ 2º As IES já credenciadas que reformulem seu projeto, na modalidade EaD, nos limites de sua autonomia universitária, poderão justificá-lo quando do processo de recredenciamento institucional, observada a legislação vigente e os termos desta Resolução.

Art. 30. Caberá ao Inep, em articulação com a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), a Secretaria de Educação Superior (SESu), a Conaes, a Capes e o CNE, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a partir da data de publicação desta Resolução:

I - a organização de padrões e parâmetros de qualidade destinados à modalidade de educação a distância, na perspectiva institucional prevista nesta Resolução;

II - a definição de instrumento de avaliação externa para fins de credenciamento e recredenciamento institucional, autorização e reconhecimento de cursos superiores na modalidade a distância;

III - o estabelecimento de processo avaliativo dos(as) estudantes em formação e concluintes em cursos superiores na modalidade a distância.

Art. 31. As eventuais omissões presentes na presente Resolução serão objeto de deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE).

Art. 32. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação e ficam revogadas as disposições em contrário.

ERASTO FORTES MENDONÇA

INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES

A *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* aceita para publicação trabalhos inéditos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa ou espanhola. A editoria estimula e agradece antecipadamente o envio de artigos, colaborações e material para qualquer de suas seções. Os originais devem versar sobre temas pertinentes à política e à administração da educação em geral, seja sobre políticas públicas e institucionais de educação, planejamento da educação, gestão de sistemas, instituições e processos educacionais, e avaliação de políticas educacionais ou de instituições educativas. Os trabalhos devem ser remetidos à editoria da RBPAE e serão recebidos com o entendimento de que a ANPAE terá o direito de publica-los com exclusividade. Enquadrando-se no escopo e padrões editoriais da revista, serão encaminhados a consultores editoriais para avaliação. Estes manifestarão à editoria sua apreciação sobre a qualidade e pertinência da publicação, recomendações ou solicitações de atualização ou modificação dos artigos. Os consultores editoriais não terão conhecimento do nome dos autores dos textos submetidos à sua avaliação, nem os nomes dos avaliadores serão informados aos autores (*blind review*). Para serem publicados, os originais poderão sofrer alterações de natureza editorial.

ORIENTAÇÃO PARA O ENVIO DE ARTIGOS, DOCUMENTOS E RESENHAS

Os trabalhos, documentos e resenhas devem ser submetidos através do sistema online da revista: http://seer.ufrgs.br/rbpae/.

O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de *login* e senha, são obrigatórios para a submissão de trabalhos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE TRABALHOS E DOCUMENTOS

1. Editor de texto: Word para Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão do trabalho – incluindo títulos, resumo, palavras-chave, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 48.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. O título do trabalho

deve estar no início da primeira página, justificado pelo centro e sem identificação do(s) autor(es), seguido dos títulos em inglês e em espanhol.

3. Antes do corpo do trabalho deverá vir um resumo em português de, no máximo, 600 caracteres, incluindo espaços entre palavras, com tradução ao inglês (*abstract*) e espanhol (*resumen*), em que constem objetivo, método e resultados do trabalho, além de três a cinco palavras-chave (*keywords, palabras clave*), para difusão internacional.

4. Os subtítulos devem estar todos em maiúsculas.

5. Os quadros, tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções deverão vir acompanhadas dos respectivos títulos e legendas e devem estar inseridos no corpo do texto.

6. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT; os títulos devem estar em negrito.

7. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

8. As notas de rodapé deverão ser exclusivamente informativas e explicativas, breves e utilizadas parcimoniosamente. Todas as notas deverão ser numeradas e colocadas no pé da página, utilizando comando automático do editor de textos.

9. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve *curriculum vitae* em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail e telefone. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

As referências devem ser indicadas no fim do artigo, e obedecer aos seguintes formatos básicos:

1. Livro: SOBRENOME, Prenome do autor. **Título (em negrito)** e subtítulo, se houver, separados por :. Edição (indicar só se não for a primeira, antes da abreviatura ed.). Local de publicação: editora, ano de publicação. Número de página (indicar apenas se necessário, antes de p.)

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

2. Artigo de revista impressa: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997.

3. Artigo de revista eletrônica: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação. Disponível em: <endereço eletrônico>. Acesso em: dia mês (abreviado) e ano.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/anpae/publicacoes/revistarbpae.html>. Acesso em: 13 ago. 2006.

As tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções devem ser acompanhadas dos respectivos títulos e legendas, tudo conforme as normas oficiais atuais. Solicita-se que venham separados do texto, com a indicação das localizações desejáveis, em cada caso, para efeito de publicação.

NORMAS PARA A PUBLICAÇÃO DE RESENHAS

A RBPAE publica resenhas de obras (livros e relatórios publicados) recentes e importantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação, enviadas diretamente à editoria da RBPAE em formato eletrônico (documento anexo a mensagem enviada pela internet ou por correio).

As resenhas publicadas podem ser oferecidas pelos autores ou solicitadas pela editoria da RBPAE. Em ambos os casos, as resenhas serão submetidas à avaliação de um ou mais consultores *ad hoc*, convidados em razão de seu conhecimento da obra revisada ou da matéria. A decisão final concernente à aceitação de uma resenha para publicação caberá sempre à editoria, com base nos seguintes critérios:

• Contribuição da resenha para a divulgação ou reconhecimento de obras relevantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação no Brasil.

• Apresentação do conteúdo da obra de forma clara e fiel, relativamente à tese ou ideias principais, aos seus fundamentos, metodologia, evidências e argumentos.

• Avaliação justificada da obra e suas conclusões.

• Adequação à linha editorial, em termos de respeito à pluralidade de ideias e concepções políticas e educacionais, assim como a pessoas e instituições.

• Qualidade textual, em termos de estrutura, estilo e linguagem acadêmico-científica.

• Tamanho e formatação adequados ao periódico (pelo menos 3.500 palavras).

• Atendimento das eventuais recomendações de revisão textual e dos prazos, encaminhados pela editoria ao(s) autor(es) da resenha.

A editoria da RBPAE recebe para eventual solicitação de resenhas obras recentemente publicadas por editoras academicamente reconhecidas, em língua portuguesa e espanhola, ou de autores brasileiros, em outras línguas acessíveis a possíveis revisores. Estas obras devem ser encaminhadas como cortesia da respectiva companhia editora, diretamente à redação da RBPAE.

Formatação:

1. Editor de texto: Word for Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão da resenha – incluindo títulos, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 10.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. No início da primeira página da resenha deverá constar título, nome(s) do(s) autor(es) e dados editoriais da obra comentada (local, editora, ano de publicação, total de páginas e ISBN), sem identificação do(s) autor(es) da resenha.

3. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT.

4. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

5. Não deverão ser incluídas notas de rodapé em resenhas bibliográficas.

6. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve curriculum vitae em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail, telefone e fax. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".

2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word (.doc, Modo de Compatibilidade).

3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.

4. O texto está em espaço entrelinhas 1.5; usa fonte Times New Roman de corpo 12; emprega **negrito** em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.

5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista.

6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

7. Para cada artigo exige-se que pelo menos um dos autores tenha o título de doutor.

8. Será observado o intervalo de dois anos entre a publicação de textos escritos pelo mesmo autor e o início de um novo processo de submissão.

9. Não há possibilidade de recurso quando o manuscrito for recusado ou reprovado para publicação.