

Planos de Educação e Ações Articuladas



COLETÂNEA 3

**João Ferreira de Oliveira
Márcia Angela da S. Aguiar**
Organizadores

PLANOS DE EDUCAÇÃO
E AÇÕES ARTICULADAS



Av. Prof. Moraes Rego, 1235 - Cidade Universitária
Recife - PE - CEP: 50670-901 | Fone PABX: (81) 2126.8000
<https://www.ufpe.br>

@npae

Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Fundação Universidade de Brasília – Faculdade de Educação Campus
Universitário Darci Ribeiro, Asa Norte, Brasília/DF - CEP: 70.410-900
anpae@anpae.org.br - <http://www.anpae.org.br>

**Comitê Editorial Coletâneas e
Cadernos de Políticas e Gestão da Educação**

Márcia Angela da S. Aguiar

Luiz Fernandes Dourado

Janete Maria Lins de Azevedo

João Ferreira de Oliveira

Nelson Cardoso Amaral

Esta publicação tem a cooperação do MEC, a qual tem como objetivo produzir documentos baseados em pesquisa acadêmica para dinamizar e mediar o debate sobre temas nacionais importantes no contexto da agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação. Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro bem como pelas opiniões expressas, que não são necessariamente as do MEC, nem comprometem o Ministério. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo desta publicação não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte do MEC a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

PLANOS DE EDUCAÇÃO
E AÇÕES ARTICULADAS

Organizadores

João Ferreira de Oliveira
Márcia Angela da S. Aguiar

Recife, 2016

Conselho Editorial - Anpae

Márcia Angela da S. Aguiar (Presidente do Conselho), Almerindo J. Afonso, Bernardete A. Gatti, Cândido Alberto Gomes, Carlos Alberto Torres, Carlos Roberto Jamil Cury, Célio da Cunha, Eivaldo Machado Boaventura, Fernando Reimers, Inés Aguerrondo, João Barroso, João Gualberto de Carvalho Meneses, Juan Casassus, Licínio Carlos Lima, Lisete Regina Gomes Arelaro, Luiz Fernandes Dourado, Maria Beatriz Luce, Nalu Farenzena, Regina Vinhaes Gracindo, Rinalva Cassiano Silva, Sofia Lerche Vieira, Steven J. Klees, Walter Esteves Garcia.

Diagramação

Kaliana Pinheiro

Preparação e revisão

Ignez Navarro

Sérgio Paulino Abranches

Marcelo Sabbatini

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Planos de Educação e Ações Articuladas / João Ferreira de Oliveira, Márcia Angela da S. Aguiar (Organizadores) – Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

Coletânea

195 páginas

ISBN: 978-85-60917-50-1

1. Educação. 2. Planos de Educação. 3. Plano Nacional de Educação.
I. Oliveira, João Ferreira de, II. Aguiar, Márcia Angela da S. III. Série

CDD 379
CDU 37.013

CCS GRÁFICA EDITORA COM. E REP. LTDA, Camaragibe, PE.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| PREFÁCIO | 07 |
| APRESENTAÇÃO | 09 |
| INTRODUÇÃO | 11 |
| Os Planos de Educação: Estadual e Municipal | 17 |
| Plano Nacional de Educação – Intenção e Realidade | 37 |
| Análise do Diagnóstico do Plano de Ações com vistas à Cooperação Federativa para a Consecução das Metas do PNE | 57 |
| Contribuições e limites do Plano de Ações Articuladas (PAR) para a Efetivação da Colaboração Federativa | 79 |
| Educação Integral e Planejamento Participativo: Uma Articulação Necessária | 101 |
| A Educação de Jovens e Adultos e os Desafios diante das Interpretações do Direito à Educação | 123 |
| Conselhos municipais da educação e a participação social em municípios do nordeste brasileiro | 143 |
| Gestão democrática da educação: participação social e escolha de diretores de escola | 167 |
| Sobre os Autores | 193 |

A ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) até os dias atuais tem resultado em graves fragilidades para a política pública educacional. Sem o Sistema, as ações não produzem resultados capazes de assegurar o direito constitucional com qualidade e as lacunas se concretizam na iniquidade. Isso contradiz o princípio constitucional e afronta a cidadania e os direitos humanos.

Mas sabemos que buscar consensos em torno de temas estruturantes que atendam as atuais necessidades do país exige grande esforço, pois a disputa política considera diferentes rotas possíveis para chegar lá, especialmente no contexto do Federalismo brasileiro, marcado por forte pressão para fortalecer autonomias e não para criar identidade nacional.

Com este desafio foi criada a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) na estrutura do Ministério da Educação: desenvolver ações para a instituição do Sistema. Entre suas linhas de ação destacam-se aquelas voltadas à criação de espaços de participação, uma vez que a proposta de Sistema deve ser construída de forma dialogada e coletiva.

Com a Universidade Federal de Pernambuco e com a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) mobilizamos educadores reconhecidos nos temas do planejamento, do financiamento, da valorização dos profissionais da educação, das relações federativas e dos sistemas de ensino, para colocar à disposição uma grande variedade de instrumentos para o diálogo nacional. São diferentes opiniões e visões a respeito de temas estruturantes do Sistema, organizados em forma de **coletâneas acadêmicas**, que atualizam o debate e estimulam o aprofundamento das questões mais desafiadoras e **cadernos temáticos**,

que introduzem e contextualizam temas importantes da política educacional contemporânea, centrais para o desenho do Sistema.

Vivemos atualmente um momento fecundo de possibilidades, com bases legais mais avançadas e com a mobilização estratégica dos setores públicos e de atores sociais. As coletâneas e cadernos temáticos aqui apresentados, que não expressam necessariamente as opiniões e posições do MEC não são, portanto, pontos de chegada; são instrumentos a serem considerados ao longo do caminho na agenda instituinte. E é assim que desejamos vê-los apropriados: como mais uma forma de estimular contribuições para a construção de uma proposta coletiva de Sistema, a ser articulado pelo Plano Nacional de Educação.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Binho Marques
Secretário da Sase

APRESENTAÇÃO

Em 2011, pesquisadores vinculados aos Programas de Pós-Graduação em Educação de diferentes instituições foram convidados pela direção da recém-instituída Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do Ministério da Educação (MEC) para dialogar com a sua equipe técnica a respeito de temáticas relacionadas à gestão e à qualidade da educação no país, objeto de instigantes debates impulsionados pela Conferência Nacional de Educação (Conae), ocorrida em 2010, e pela proximidade da definição e proposição do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

Nessa perspectiva, foram realizados pela Sase/MEC seminários internos que trataram da agenda da nova Secretaria e que contaram com a participação dos referidos pesquisadores, dentre outros convidados. Essa experiência de caráter pedagógico evoluiu e se mostrou viável e oportuno o estabelecimento de um termo de cooperação entre a Sase/MEC e a UFPE, com o apoio da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), que propiciou a continuidade dessa discussão e a sistematização de documentos atinentes aos referidos temas com o propósito de contribuir com a equipe técnica em seus momentos de interlocução com os sistemas de ensino.

Com a participação de pesquisadores de várias universidades, foram organizados, pela UFPE, com a colaboração da Anpae, um conjunto de coletâneas e cadernos temáticos, além de materiais de subsídio que orientaram os trabalhos relativos ao planejamento articulado, congregando resultados de estudos e pesquisas sobre os seguintes temas: relações federativas e Sistema Nacional de Educação, planos de educação, qualidade social da educação básica, política nacional de formação e

valorização dos profissionais da educação, regime de colaboração, gestão democrática da educação e financiamento da educação. Essas temáticas foram discutidas no âmbito da colaboração estabelecida entre os pesquisadores /UFPE e a Sase.

As coletâneas e cadernos temáticos produzidos nesse processo desenham, portanto, um mosaico dos temas que têm mobilizado educadores e a sociedade no debate sobre a educação brasileira nesse momento de construção de um Sistema Nacional de Educação e implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014, instrumentos que buscam garantir a efetivação de uma educação pública de qualidade para todos.

Para realizar tal intento foi inestimável a participação de colegas pesquisadores que dispuseram de tempo e tiveram interesse em socializar com os educadores da educação básica os resultados de estudos no campo. A estes colegas nossos agradecimentos.

Os temas tratados nas coletâneas e cadernos temáticos, certamente, suscitarão novas questões que serão debatidas pelos educadores comprometidos com o aperfeiçoamento permanente da educação nacional e com a qualidade social da educação nesse momento ímpar da sociedade brasileira em que se implementa o Plano Nacional de Educação.

Boa leitura!

Márcia Angela da S. Aguiar
Universidade Federal de Pernambuco

INTRODUÇÃO

No final de dezembro de 2010, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 8.035/2010 do Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado no âmbito do Ministério da Educação (MEC), após a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae), ocorrida no período de 28 de março a 01 de abril de 2010. Esse PL procura concretizar o que prevê a Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009, que em seu art. 4º determina que:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com 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.

Após três anos e meio de debate no congresso nacional, com participação intensa de entidades do campo da educação, foi aprovado o novo PNE, por meio da lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. A execução do PNE e o cumprimento de suas metas deverão ocorrer num prazo de 10 anos a contar de sua aprovação. As metas deverão ser objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: Ministério da Educação - MEC; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Conselho Nacional de Educação - CNE; Fórum Nacional de Educação. As duas conferências nacionais de educação a serem realizadas ao longo da vigência do Plano terão também papel fundamental nesse esforço democrático e republicano de garantir o acesso, a permanência e de elevar a qualidade da educação no Brasil no período 2014 a 2024.

Para implementar as estratégias e alcançar as metas do PNE será necessário que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuem efetivamente em regime de colaboração e que haja celeridade na elaboração ou adequação dos correspondentes planos de educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, pois a lei n. 13.005/2014 estabelece, em seu artigo 8º, o prazo de um ano a contar de sua publicação para esse fim. Nessa direção, é preciso garantir, em cada sistema de ensino, a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, pois esse processo de articulação e de colaboração entre a União e os entes federados na discussão, implementação e acompanhamento do Plano é fundamental, inclusive para a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), que será “responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação” (Art. 13). Durante a vigência do PNE, o SNE, por meio dos diferentes planos, terá que aperfeiçoar a articulação e colaboração em termos do financiamento, da formação e valorização docente, do currículo, da avaliação, da gestão, dentre outros aspectos.

Nesse esforço colaborativo de elaboração dos planos, o MEC, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), vem trabalhando para apoiar os diferentes entes federativos no desafio de alinhar os planos ao PNE, a exemplo do Portal lançado para esse fim (<http://pne.mec.gov.br/>), que traz material de apoio com orientações das ações a serem realizadas no planejamento da próxima década, bem como indicações e ações de como trabalhar juntos para esse fim. Além disso, os documentos produzidos por ocasião da Conae 2010 e 2014 também se constituem material de apoio fundamental para avançar na elaboração dos planos (<http://fne.mec.gov.br/index.php>).

Cada uma das metas do PNE, com suas estratégias, terão que ser objeto de discussão pormenorizada no processo de elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação. São muitos os desafios, considerando as especificidades regionais, estaduais e municipais dos respectivos sistemas. Será preciso produzir diagnósticos, estabelecer diretrizes, metas e estratégias em consonância com as metas do PNE, tendo em vista cumpri-las, de modo articulado, nos prazos estabelecidos, conforme vigência do PNE e dos respectivos planos. Será necessário também propor e estabelecer articulação ampla que garanta monitoramento contínuo e avaliações periódicas dos respectivos planos.

Além disso, é imprescindível instituir processos de fiscalização e acompanhamento dos investimentos públicos, considerando cada uma das metas. O aumento dos recursos para a educação, com os 10% do PIB, e a instituição do custo aluno qualidade inicial (CAQi) implicará discutir e aperfeiçoar os mecanismos de assistência financeira da União aos entes federados, assim como a eficiência e eficácia da utilização desses recursos em cada sistema de ensino, visando o alcance das metas. Por sua vez, as conferências municipais, distrital e estaduais, assim como os fóruns de educação, terão papel significativo na elaboração e implementação dos respectivos planos. Todo esse processo, nos respectivos sistemas de ensino, deverá ocorrer tendo por base a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação. É fundamental, pois, que os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sejam formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentária compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e respectivos planos.

Nesse contexto, o Fórum Nacional de Educação - FNE e os seus correlatos Fóruns Estaduais de Educação - FEEs e Fóruns Municipais de Educação

- FMEs ocupam lugar estratégico nos processos de deliberações coletivas sobre os planos de educação e as diversas conferências de educação. Criado, inicialmente, por portaria ministerial (Portaria MEC n. 1.407, de 14 de dezembro de 2010), o Fórum Nacional de Educação - espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, fruto de deliberação da Conferência Nacional de Educação (Conae 2010), foi, posteriormente, instituído por lei com a aprovação do PNE (Lei 13.005, de 24 de junho de 2014). O FNE tem várias atribuições, dentre estas, participar do processo de monitoramento e avaliação da execução do PNE e do cumprimento de suas metas (Art. 5., da Lei 13.005, de 24 de junho de 2014). Os fóruns de educação no âmbito dos Municípios, Estados e do Distrito Federal deverão organizar-se de acordo com as orientações e os procedimentos estabelecidos regimentalmente pelo Fórum Nacional de Educação.

Conforme a lei que instituiu o novo PNE, os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que: I – assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais; II – considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural; III – garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades; IV – promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais. Portanto, é vital que na elaboração ou adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios seja garantida ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

Está coletânea foi concebida e organizada, pois, exatamente com o propósito de contribuir com essas reflexões sobre o processo de elabora-

ção ou de adequação dos planos estaduais, distrital e municipais, a partir do diálogo com as metas, estratégias e desafios da educação brasileira em cada contexto e sistema de ensino. Os oito textos constantes desta coletânea foram escritos por professores, pesquisadores e gestores da área de educação que buscam examinar os processos históricos e atuais de organização e gestão da educação no Brasil, bem como analisam as metas e estratégias do PNE para os diferentes níveis e modalidades de educação, considerando as condições objetivas, os desafios e as ações necessárias para sua materialização em cada realidade educacional.

João Ferreira de Oliveira
Márcia Angela da S. Aguiar

OS PLANOS DE EDUCAÇÃO: Estadual e Municipal

Walderês Nunes Loureiro

1. Introdução

A preocupação com o planejamento da educação e a necessidade de executá-lo já estavam explicitadas no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932. A partir daí, essa ideia está presente nas constituições de 1934, 1946, 1967 e na emenda constitucional de 1969. Em todos esses momentos, exceto em 1967 e 1969 quando os debates foram inviabilizados pela repressão, essa preocupação se expressou por meio de concepções divergentes de sociedade e de Estado, que se traduziam mais explicitamente entre defensores do ensino público e defensores do ensino privado.

Sob a vigência da Lei nº 4.024/1961, foi elaborado o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) pelo Ministério da Educação, plano que foi aprovado pelo Conselho Federal de Educação em 1962, sem ser transformado em lei. A ideia do PNE como lei ressurgiu na Constituição de 1967, mas não ficou definido a quem caberia a competência e a obrigação de sua elaboração.

Com os movimentos pela redemocratização do país, na década de 1980, os setores educacionais fizeram reivindicações em relação à educação. Com esse objetivo, em 1986, foi criado o Fórum Nacional pela Constituinte, mais tarde Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), com o propósito de contribuir para o processo constituinte (1986/1988) culminando com a aprovação da Constituição de 1988, que contemplou essas demandas sociais e dispôs sobre o papel

do Congresso Nacional “na elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento” (BRASIL, 1988, art. 48, inciso IV).

Durante os trabalhos da Subcomissão de Educação, presidida pelo senador João Calmon, um grupo de parlamentares liderados pelo deputado Florestan Fernandes conseguiu introduzir no texto da Constituição de 1988 o art. 214:

I - A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação de duração plurianual, visando a articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo; II- universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Esse artigo, com a Emenda Constitucional 59/2009, segundo Dourado (2011), faz com que a concepção de PNE avance no sentido de garantir que este terá duração decenal, com 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 o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas administrativas da federação.

A Emenda Constitucional nº 59/2009 também mudou a condição legal do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei nº 9.394/1996, LDB, para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais de governos devem tomá-lo como referência.

Nos seis anos seguintes à aprovação da Constituição Federal de 1988, as discussões na área educacional, com a participação do FNDEP, centraram-se na nova LDB. Nesse período, integravam o Fórum mais de trinta entidades caracterizando-o como uma composição suprapartidária e pluralista.

A construção democrática da LDB foi interrompida no senado pelo projeto elaborado pelo educador, antropólogo e ministro da educação do presidente João Goulart, Darci Ribeiro. Esse projeto foi apresentado no senado e transformado no Projeto de Lei nº 73, relatado pelo então senador Fernando Henrique Cardoso e aprovado como Lei nº 9.394, em 20 de dezembro de 1996 (BOLLMANN, 2010). Essa lei estabelece que cabe à União, com a participação de estados, municípios e Distrito Federal, a elaboração do PNE.

O FNDEP decidiu pela mobilização da sociedade organizada no sentido de elaborar uma proposta de PNE que contemplasse as concepções de educação das entidades que compunham o Fórum. Para isso, num período de menos de dois anos, 1996 e 1997, foram realizados o I e II Congresso Nacional de Educação (Coned), em Belo Horizonte, dos quais resultou uma proposta de PNE que ficou conhecida como a Proposta da Sociedade Brasileira.

Em fevereiro de 1998, o Deputado Ivan Valente apresentou à Câmara dos Deputados o projeto PNE elaborado no I e II Coned. Apesar da Proposta da Sociedade Brasileira ter sido a primeira proposta de PNE apresentada ao Congresso para discussão e aprovação, a que foi discutida e aprovada foi a segunda, apresentada pelo ministro da educação do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Paulo Renato de Souza. O PNE foi aprovado em janeiro de 2001 com vigência até janeiro de 2011. O Presidente da República sancionou a lei com vetos às nove metas referentes, principalmente, ao financiamento da educação.

Houve reação aos vetos, partindo das consultorias de orçamento do Senado e da Câmara de Deputados, de parlamentares da base governista, incluindo o relator Nelson Marchezan, da Comissão de Educação da Câmara e de entidades como Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) e FNDEP (MONLEVADE, 2002).

2. O novo PNE (2014/2024) e os novos Planos Estaduais e Municipais de Educação

Em 25 de junho de 2014 foi aprovado o novo PNE (Lei nº 13.005), com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação da Lei. O Plano traz metas e estratégias visando a cumprir o disposto no art. 214 da Constituição Federal.

Apoiar os diferentes entes federativos na elaboração ou adequação de seus planos ao PNE, seu monitoramento e sua avaliação é papel do Ministério da Educação. Nesse sentido, o objetivo deste texto é auxiliar Municípios na elaboração e avaliação dos seus planos de educação.

A elaboração de um Plano de Educação constitui-se como momento de um planejamento conjunto do governo com a sociedade civil que, com a utilização de recursos previsíveis, busca responder às necessidades sociais. Só a participação da sociedade civil (Conselho Municipal de Educação, associações, Sindicatos, Câmara Municipal, diretores das escolas, professores e alunos, entre outros) é que garantirá as reivindicações da sociedade organizada no Plano e ao mesmo tempo a possibilidade de efetivação das diretrizes e ações planejadas.

Além do desafio de efetivar a participação dos setores organizados da sociedade na elaboração do plano, os municípios e estados precisam garantir sua elaboração guardando consonância com o PNE e, ao mesmo tempo, preservando sua identidade e autonomia além de traduzir os anseios específicos do município e do estado. Estados e Municípios não têm como elaborar seus planos de forma desarticulada, porque o foco central deve ser a construção de metas alinhadas ao plano nacional. É importante também lembrar que a Constituição Federal de 1988 exige compromisso de todos os entes federados com cada uma das metas nacionais aprovadas no PNE. Embora o envolvimento de cada esfera com cada meta seja diferenciado, é o PNE que deve ser a base para a elaboração dos planos, tanto os estaduais como os municipais. As metas são nacionais, portanto todos, estados e municípios, têm compromissos com cada uma delas. A lei nº 13.005/2014, que instituiu o atual PNE, determina que todos os entes federados deverão elaborar ou adequar seus planos até um ano após sua homologação, ou seja, até junho de 2015.

3. Por que e para que elaborar um plano de educação?

A construção de um Plano Municipal ou Estadual de Educação significa um grande avanço, por se tratar de um plano de Estado e não somente um plano de governo, o que lhe permite perpassar diferentes gestões. Sua aprovação pelo poder legislativo, transformando-o em lei municipal ou estadual, sancionada pelo chefe do executivo, confere-lhe esse poder.

A elaboração coletiva, com a participação de diferentes setores da sociedade e mediante as posições mais diversificadas, garante que o Plano Estadual de Educação (PEE) e o Plano Municipal de Educação (PME) resultem em um documento síntese de posições consensuais. Essa forma de elaboração contém uma possibilidade maior não só de representar

as variadas concepções dos participantes como também um maior compromisso com sua execução.

A construção democrática do PEE e do PME representa, pois, um grande avanço, não só pelo seu processo de elaboração como também pelo tempo previsto para sua implantação, que é de dez anos. Um plano decenal de educação representa grande conquista da área educacional, porque traz a superação de uma prática tão comum na educação brasileira de que cada governo que assume a condução da prefeitura, estado ou união, querer reinventar a roda e recomeçar a história da educação, com se esta não tivesse já uma história construída no momento de sua posse. Essa prática, que o plano possibilita corrigir, tem dificultado a continuidade das ações, dos projetos e programas, possibilitando a cada nova gestão começar tudo de novo, ignorando o já construído (GOIÂNIA, 2004). Com o estabelecimento quantificado das metas, estabeleceu-se um cronograma de execução que facilita às entidades e à população o acompanhamento do seu cumprimento.

Um plano para a educação no município ou no estado abrange todos os níveis e as modalidades do ensino existentes naquele ente federado, extrapolando, portanto a educação municipal ou estadual. Sendo assim, para a execução do PME e PEE é imprescindível o regime de colaboração, de parceria entre união, estado e município. Mesmo que a regulamentação do regime de colaboração não tenha sido ainda definida e explicitada, é imprescindível que seja uma busca dos diferentes entes federados para que a educação brasileira aconteça de forma integrada em um Sistema Nacional de Educação.

4. A construção democrática do Plano

A elaboração de um plano de educação, seja municipal, estadual ou nacional, está sempre direcionada por projetos de sociedade que não são harmônicos e, na maioria das vezes, são conflitivos e se expressam na sua elaboração, nem sempre de forma explícita.

A elaboração dos planos de educação envolve intencionalidade, propostas de mudanças e manutenções do existente. Entre os diferentes aspectos da elaboração de um plano de educação, dois são essenciais: a gestão democrática e o diagnóstico.

Tanto a construção do PEE quanto a do PME deve ser coletiva. É muito importante que sejam envolvidas não apenas as pessoas diretamente ligadas ao processo educacional, mas também outros setores organizados da sociedade. O PME precisa ser elaborado ou ajustado ao Plano Estadual e por isso é fundamental que todos os municípios participem dos trabalhos de elaboração ou adequação dos Planos Estaduais. O desejável é que a elaboração ou a adequação dos Planos Municipais ocorra após a aprovação do Plano Estadual, muito embora haja as dificuldades dos tempos de elaboração; mesmo assim, deve haver um esforço no sentido de esses planos serem elaborados pelo menos paralelamente, para haver sempre compatibilização das metas municipais, estaduais e nacionais.

A responsabilidade pela elaboração dos planos estaduais e municipais de educação é de toda a sociedade organizada do estado e do município, mas é importante que a secretaria de educação esteja sempre presente no processo de elaboração, porque ela possui dados, conhecimento e infraestrutura que facilitam a confecção do Plano. É recomendável que seja formado um Fórum permanente, com participação das entidades representativas da área educacional, que coordenará todo o processo de elaboração.

5. O diagnóstico

A construção do plano de educação precisa partir de um diagnóstico da educação no município ou estado, detectando, inclusive, as áreas mais carentes de dados e sistematização e, portanto, de diagnóstico mais difícil. Para elaborar o novo plano de educação, tanto do estado como do município, depois de formada a equipe multidisciplinar, é necessária uma avaliação minuciosa, meta por meta do plano anterior. Todas as metas aprovadas no plano foram alcançadas? Quais deixaram de ser cumpridas? Por que as metas não foram atingidas? Só assim, depois desse inventário será possível pensar onde se quer e se pode chegar. Várias são as fontes de informação: o Censo Populacional, o Censo Escolar, o portal do MEC, os Indicadores Demográficos e Educacionais disponíveis. Além dessas informações, o estado e o município possuem dados de suas escolas coletados pelas secretarias e conselhos.

No processo de elaboração dos Planos Municipal e Estadual de Educação, alguns obstáculos aparecem, tais como: a falta de dados estatísticos precisos; escassez de tempo e limitações dos participantes da elaboração dos planos, entre outros. Apesar das dificuldades, no entanto, o diagnóstico da situação educacional do estado e do município precisa ser feito. Somente o levantamento dos dados de cada uma das esferas dará uma visão global do diagnóstico do estado. É a partir desse diagnóstico que serão planejadas as novas metas a serem alcançadas, os meios para alcançá-las e escolhidas as diretrizes, bem como os prazos previstos para o alcance das metas.

Terminado o plano é importante que haja uma Conferência estadual ou municipal para concluir o seu processo de elaboração, cujo principal objetivo é aprovar e divulgar o Plano e o processo coletivo de sua construção. Dela devem participar todos os interessados e envolvidos na

educação que se faz no município ou no estado.

6. Acompanhamento e avaliação

Pela importância da avaliação do plano anterior, pode-se concluir que uma questão importante a ser definida para o novo plano é sua avaliação permanente, pois a sociedade precisa saber se as metas estão sendo atingidas, quais foram e quais não foram atingidas pelo plano anterior e se as estratégias contribuíram para isto. É fundamental que o projeto de lei preveja as responsabilidades do Poder Executivo, da Câmara de Vereadores, da Assembleia Legislativa e dos Conselhos Estadual e Municipal de Educação (onde há Conselho instituído) em relação aos mecanismos de monitoramento e avaliação sistemática. Então, é necessário definir desde o início do processo de elaboração do plano a estratégia que será utilizada para seu acompanhamento e avaliação.

Um caminho possível seria fazer, para cada meta, perguntas como: o que queremos com esta meta? Em que tempo? Com quais recursos? Quem são os responsáveis? É importante que nos planos de educação sejam previstos os mecanismos de acompanhamento e avaliação para que seja possível averiguar se o planejado será executado ou mesmo para detectar, posteriormente, as razões de sua não execução. Além disso, esse acompanhamento ajudará nas demandas de medidas corretivas, caso apareçam novas exigências não planejadas. A avaliação das ações encaminhadas irá garantir sua continuidade e a correção de possíveis erros no decorrer do processo.

Esse acompanhamento e avaliação deverão ser coordenados por uma instância coletiva, um Fórum Municipal ou Estadual, quando houver ou mesmo, na falta destes, pela Secretaria Estadual ou Municipal de Educação, com a participação do Conselho Municipal de Educação,

do Conselho Estadual de Educação e outros setores organizados da área educacional, incluindo os pais reunidos em suas entidades representativas.

7. As metas do PNE para a educação básica

Considerando que o objetivo deste texto é auxiliar estados e municípios na elaboração dos seus Planos de Educação e que, segundo a Constituição de 1988, os municípios devem atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, enquanto os estados e o Distrito Federal, prioritariamente no Ensino Fundamental e Ensino Médio (BRASIL, 1988, art. 211, § 1º, 2º e 3º), serão apresentadas a seguir as metas do PNE 2014 referentes à Educação Básica sobre cuja concretização Estados e Municípios são diretamente responsáveis.

7.1. Educação Infantil

Meta 1- 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 da 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.2).

O desafio do atendimento educacional às crianças de zero a cinco anos é duplo: quantitativo e qualitativo. Quantitativo porque a educação infantil, inexistente como obrigação do estado, passou a existir a partir da Constituição de 1988 e, com a LDB de 1996, passou a ser a primeira etapa da educação básica, sob responsabilidade do município. Além dessas obrigações legais, a procura pela educação infantil foi ampliada pela urbanização crescente da sociedade brasileira, a inserção crescente da mulher no mercado de trabalho e a precariedade das moradias

que não comportam as crianças, tudo isso torna a educação infantil uma necessidade. Qualitativo porque o crescimento dos conhecimentos sobre o desenvolvimento socioafetivo e cognitivo dessa faixa etária de zero a cinco anos tem exigido mais qualidade das instituições em termos de materiais pedagógicos, espaços educativos e de profissionais com formação em nível superior. Além disso, as creches e pré-escolas têm sido reivindicadas pela população como instituições educacionais de tempo integral para que as mães trabalhem deixando seus filhos em segurança. Não podemos nos esquecer também que a educação básica, segundo a Emenda Constitucional nº 59/2009, é obrigatória de 4 a 17 anos.

Na área rural, os municípios devem garantir instituições de educação infantil nas comunidades de moradia das crianças eliminando o transporte escolar para esta faixa etária.

7.2 . Ensino Fundamental

Meta 2 - Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE (BRASIL, 2014, p. 2).

A universalização do ensino fundamental de 6 a 14 anos está próxima de acontecer, mas não tem sido fácil porque os que estão fora da escola são os marginalizados socialmente, que, portanto precisam de outras medidas de governo, além das educacionais, para que cheguem à escola e nela permaneçam. A garantia de que 95% concluam o ensino fundamental na idade recomendada é tão difícil quanto a universalização, mesmo que estados e municípios tenham prazo até o final do PNE (2024) para

consegui-la. Além da relação intrínseca entre nível de escolaridade e renda, há discrepâncias históricas que precisam ser enfrentadas: entre moradores do campo e da cidade, brancos, negros e indígenas. A fim de colocar esses discriminados na escola, os municípios e estados precisam de grandes investimentos para construir mais escolas no campo, para que as crianças que frequentam a primeira fase do ensino fundamental não tenham necessidade do transporte escolar.

É preciso também criar e manter escolas para quilombolas e indígenas e não fechar escolas do campo sem a manifestação do órgão normativo do respectivo sistema de ensino e a concordância da comunidade escolar (Lei nº 12.960, de 27 de março de 2014).

Meta 5 - Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental (BRASIL, 2014, p. 3).

O problema principal do ensino fundamental está mais localizado na sua qualidade do que na sua universalização. Estados e municípios precisam investir principalmente na infraestrutura das escolas, em materiais pedagógicos e em profissionais da educação com boas condições de trabalho, incluindo a condição salarial

Meta 9 - Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional (BRASIL, 2014, p. 5).

Esta meta é referente à EJA, modalidade de ensino que necessita tratamento específico diferenciado do ensino fundamental comum. Estado e Municípios precisam buscar esses alunos e procurar oferecer-lhes a educação escolar onde para eles for melhor, perto do trabalho ou do

local de moradia. A escola precisa ir até ao aluno de EJA. São pessoas com autoimagem desconstruída por experiências fracassadas de escolarização e precisam ser conquistados para voltar à escola e nela permanecer.

7.3 Ensino Médio

Meta 3 - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento) (BRASIL, 2014, p. 3).

Meta 11 - Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público (BRASIL, 2014, p. 5).

As metas 3 e 11 referem-se ao ensino médio. A emenda constitucional nº 59/2009 estabelece a obrigatoriedade da educação de 4 a 17 anos e, portanto, a educação de 15 a 17 anos passa a ser obrigatória. A matrícula do ensino médio, hoje no Brasil, deveria estar “em torno de 10,4 milhões de alunos, que corresponde à população na faixa etária de 15 a 17 anos, contra os atuais 8,4 milhões de matriculados” (AGUIAR et al., s/d, p. 19-20).

A taxa de matrícula no ensino médio ainda é muito baixa e um dos motivos para isso é o trabalho precoce, tanto assim que a maior quantidade de matrículas do ensino médio está no noturno para possibilitar a conciliação do estudo com o trabalho. Além de oferecer estudo e preparação para o trabalho futuro, é preciso que estado e município criem alguma ajuda financeira para que o aluno permaneça na escola, principalmente se esta for em tempo integral.

7.4 Ensino Fundamental e Ensino Médio

Meta 8 - Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar no mínimo 12 (doze) anos de estudo no último ano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2014, p. 5).

Aplicam-se, aqui, as mesmas considerações feitas em relação à meta 2 (v. p. 9).

Meta 10 - Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional, nos ensinos fundamental e médio (BRASIL, 2014, p. 5).

Aplicam-se, aqui as mesmas considerações feitas em relação à meta 9 (v. p. 10).

7.5 Toda a Educação Básica

Meta 4 - Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente na rede regular de ensino, garantindo o atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou comunitários, nas formas complementar e suplementar, em escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (BRASIL, 2014, p. 3).

Houve crescimento no número de matrículas nessa modalidade e ensino no ano de 2011 em relação ao de 2010, passando de 702.603 matrículas para 752.305. Também ocorreu um crescimento de 15,3% no número de incluídos em classes comuns do ensino regular e na educação de jovens e adultos (EJA) e, ao mesmo tempo, a redução de 11,2% no número de matrículas em classes e escolas exclusivas (AGUIAR et al., s/d, p.22).

Apesar de todo esforço já despendido esta meta continua sendo um grande desafio para estados e municípios, porque envolve educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e EJA. Engloba, portanto, as dificuldades peculiares a cada um desses níveis e modalidades de educação e ainda as dificuldades de inserção no ensino regular dos portadores de deficiências. O ensino fundamental contém as dificuldades comentadas na meta 2 (v. p. 9) e as dificuldades de EJA, veja comentários da meta 9 (v. p. 10).

Meta 6 - Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica (BRASIL, 2014, p. 3).

A educação em tempo integral é reivindicada hoje pela população, especialmente para o ensino fundamental e educação infantil. Para o ensino médio, parte de pais e alunos preferem a escolarização em tempo parcial a fim de conciliá-la com o trabalho. É importante que o Estado faça um levantamento da possibilidade de ensino médio em tempo integral antes de sua implementação.

Municípios e estados devem desenvolver esse tipo de oferta de educação em parceria com o governo federal por tratar-se de uma educação dispendiosa, onde se faz muito necessária a colaboração da União.

As escolas precisam de infraestrutura, como refeitório e cozinha, quadra de esporte coberta, banheiros com chuveiros e profissionais qualificados nos dois turnos, além de alimentação adequada.

Meta 7 - Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

| IDEB | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|
| Anos iniciais do ensino fundamental | 5,2 | 5,5 | 5,7 | 6,0 |
| Anos finais do ensino fundamental | 4,7 | 5,0 | 5,2 | 5,5 |
| Ensino Médio | 4,3 | 4,7 | 5,0 | 5,2 |

Brasil (2014, p. 4).

Para alcançar a qualidade da educação é necessário um conjunto de ações tais como: melhoria das condições físicas da escola, das condições de trabalho dos profissionais da educação, do material pedagógico, da gestão da escola e das secretarias tornando-as mais democráticas e eficientes.

Para melhoria da qualidade não existem medidas padronizadas. Cada escola e cada sistema educativo precisam ser examinados, analisados com indicações de ações a serem implementadas. Mas há questões gerais que são comuns para a construção da qualidade da educação básica brasileira: redução da desigualdade social existente no Brasil e ampliação do direito social à educação.

Meta 15 - Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação, de que tratam os incisos I, II e III do **caput** do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014, p. 6).

Meta 16 - Formar em nível de pós-graduação 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (BRASIL, 2014, p. 7).

Meta 17 - Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano da vigência deste PNE (BRASIL, 2014, p. 7).

Meta 18- Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206, da Constituição Federal (BRASIL, 2014, p. 7).

As metas de 15 a 18 se referem aos profissionais da educação e suas condições de trabalho, incluindo a condição salarial. São metas de grande importância porque um quadro de professores formados em nível superior em cursos de licenciatura específica na área em que atuam,

motivados e comprometidos com a educação dos seus alunos, é essencial para a realização das metas, principalmente as que se referem à aprendizagem dos alunos. Em relação à educação continuada, é preciso também que se garanta um processo permanente e sistemático de formação. Considerando-se a importância da formação/atualização de todos os profissionais, serão estabelecidos convênios com as universidades e realizados investimentos em cursos, eventos, oficinas pedagógicas, congressos e seminários.

Mas a formação do professor não consiste somente em cursos em que os professores sejam ouvintes; sua formação pode dar-se mediante a criação de grupos de estudo, planejamento e reflexões com colegas de trabalho onde o professor poderá desenvolver conteúdos em grupo e trocar experiências com outros profissionais da área sobre formas de trabalho de inclusão e demais propostas de projetos e ações, combate a qualquer tipo de violência e todas as formas de preconceitos presentes na escola, além de experiências de enfrentamento de dificuldades de aprendizagem e disciplina. Nesse sentido, as próprias unidades escolares podem transformar-se em lócus de formação. Mas a formação sem a melhoria das condições de trabalho incluindo a condição salarial não melhora a qualidade da educação. A Lei que determina o piso salarial do professor, aprovada em 2008, ainda é pouco cumprida. Os reajustes anuais não são garantidos por todos estados e municípios.

A União, estados e municípios devem participar da concretização dessas metas porque, além da importância, elas são dispendiosas para serem arcadas somente por um ente federado.

Meta 19 - Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade

escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014, p. 7).

A gestão democrática da educação nas instituições educativas e nos sistemas de ensino público está garantida na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. À democracia nas instituições escolares poderia ser acrescentada a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola, a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes e a escolha de dirigentes e grêmios estudantis.

Meta 20 - 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 (BRASIL, 2014, p. 7).

O financiamento público da educação é fundamental para assegurar a educação como direito social e está garantido na Constituição de 1988 e na LDB de 1996. O novo PNE ratifica os preceitos constitucionais e amplia o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência dessa lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio do PNE. É um avanço significativo, principalmente se considerarmos que atualmente o investimento público em educação pública atinge pouco mais de 5% do PIB.

No entanto, em termos de recurso para a educação, só o aumento da verba não basta. É necessário que essa verba seja de fato aplicada em educação e que haja controle social de sua aplicação na União, estados e municípios.

Referências

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva et al. **Planejando a Próxima Década.** Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: MEC, s.d.

BOLLMANN, Maria da Graça N. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Revista Educação Sociedade**, Campinas, v.31, n.112, p. 657-676, jul.-set. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 01 mar. 2014.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Brasília, DOU 12.11.2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 25 jul. 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.005** de 25 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. DOU de 26.6.2014 - Edição extra.

DOURADO, L. F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. 2. ed. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

GOIÂNIA. **Plano Municipal de Educação.** Lei nº 8262, de 30 de junho de 2004. Goiânia: Diário Oficial do Município, 2004.

MONLEVADE, João A. **Fazer para acontecer.** Brasília: Idea, 2002.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – INTENÇÃO E REALIDADE

Marlene de Oliveira Lobo Faleiro

1. Introdução

O Plano Nacional de Educação, aspiração antiga dos educadores brasileiros, teve sua primeira ideia lançada em 1932, com o Manifesto dos Pioneiros, antes chamado A Reconstrução Educacional do Brasil. Dentre outros postulados, defendia-se um ensino público, gratuito, obrigatório e laico, voltado para a nova sociedade que surgia urbana e industrial. Esse Manifesto enfatizava a necessidade de um plano global e abrangente, porém unitário, para a reconstrução da educação brasileira.

Assim, essa ideia vem sendo desenvolvida, até que em 2001 é aprovado o primeiro PNE, que definiu objetivos e metas para educação nacional em todos os seus níveis e modalidades, para os dez anos seguidos, a partir de 2001. Apesar de não garantir tudo que seria necessário, e muito menos definir metas ideais, a sua estrutura e composição contribuíram para elevar razoavelmente os níveis de escolaridade.

Um dos obstáculos ao seu cumprimento consistiu nos nove vetos ligados à questão do financiamento, o que inviabilizou qualquer eficácia e concretude, não passando o mesmo de uma mera carta de intenções.

A ideia de um Plano Nacional, assim como de Planos Estaduais e Municipais, persistiu e só agora é aprovado, pela Lei Federal nº13.005 de 26 de junho de 2014, um PNE atualizado, com vinte metas e estratégias de execução, que expressam todo o panorama educacional brasileiro. Espera-se, entretanto, que estas metas não sejam apenas recomendações

sem caráter obrigatório e que sofram avaliação e fiscalização constantes e contínuas.

Neste contexto, a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais deve completar este amplo diagnóstico que definirá diretrizes, objetivos e metas, que se concretizadas atenderão às exigências atuais da política educativa em seus diferentes níveis e modalidades.

O presente texto pretende revisitar este processo de construção coletiva que reflete diferentes vozes que, certamente, resultará no maior comprometimento da sociedade, por meio de um projeto que contou com a participação dos diversos atores e instituições que compõem o quadro educacional brasileiro.

2. Plano Nacional de Educação

Finalmente em 26-06-2014, através de Lei Ordinária, prevista na Constituição Federal de 1988 e valendo para os próximos dez anos o Plano Nacional de Educação – PNE – foi sancionado sem vetos, estabelecendo metas e estratégias para educação brasileira. Agora, os estados e municípios devem se movimentar para criar ou adaptar os seus planos em consonância com o mesmo.

Este traz esperanças quanto ao aspecto do financiamento, garantindo novas fontes, sendo as principais: recursos na exploração do petróleo e gás natural, aumento da arrecadação do salário educação e criação do Custo Aluno Qualidade – CAQI. O documento propõe vinte metas abrangendo todos os níveis e modalidades de formação, desde a educação infantil até a educação superior sendo que cada meta é seguida de estratégias para sua concretização, com detalhamento para educação inclusiva, formação continuada e elaboração de plano de carreira para

professores, assim como gestão e financiamento da Educação.

Para custear estes objetivos, a meta é que o país invista o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto – PIB – em educação, sendo 7% nos próximos cinco anos, chegando a 10% nos cinco anos seguintes. A novidade será a destinação do Fundo Social do Pré-Sal (75%) e Custo Aluno Qualidade, com implantação prevista em dois anos, com valor nacional mínimo para cada estudante em cada etapa da educação básica. Este detalhamento ainda desconhecido deverá ser regulamentado.

O PNE tem vinte metas arrojadas bastante detalhadas, visando universalizar até 2016 o atendimento da população de 4 e 5 anos, do ensino fundamental de 6 a 14 anos e do ensino médio de 15 a 17 anos; alfabetizar todas as crianças, no máximo aos 8 anos de idade; ampliar as escolas de tempo integral; corrigir o fluxo escolar, nos quesitos aprovação, reprovação, abandono e distorção idade-série; elevar a taxa de alfabetização da população com mais de 15 anos; ampliar a oferta da Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional; elevar matrículas no ensino superior com ampliação da atuação de mestres e doutores; criar uma política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, valorizando o magistério na rede pública da educação básica assegurando planos de carreira com piso salarial nacional; fortalecer a gestão democrática da educação e ampliar os investimentos na educação pública, 7% do PIB no quinto ano de vigência e 10% no seu final.

A concretização deste Plano vai depender de muitos fatores dentre os quais, vontade política dos governantes ao entender que ele é um Plano de Estado e não de Governo, portanto compulsório no seu cumprimento, assim como da vigília de professores, técnico-administrativos, estudantes e toda sociedade civil organizada no acompanhamento e na cobrança de sua efetivação.

3. Planos de Educação de Goiás e Goiânia

3.1 Plano Estadual de Educação – PEE – 2008 – 2017

O Plano Estadual de Goiás tem seus fundamentos jurídicos assentados na Constituição Federal de 1988, na Constituição do Estado de Goiás, na Lei Complementar nº 26 de 1988, que estabelecem Diretrizes e Bases do Sistema Educativo do Estado de Goiás.

A Constituição estadual determina em seu Art. 159 que a Lei Complementar nº 26 estabelecerá o PEE, plurianual, visando a articulação e o desenvolvimento do ensino que conduzam a:

- I. Erradicação do analfabetismo e universalização do Ensino Fundamental;
- II. Melhoria da qualidade do ensino e formação para o trabalho;
- III. Promoção humanística, científica, tecnológica, esportiva e formação do hábito da Educação Física.

A Lei Federal nº 10.172/2001, por sua vez, dispõe em seu Art. 2º “A partir da vigência desta lei os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no PEE, elaborar planos decenais correspondentes”.

Para atender esta determinação, a Secretaria Estadual de Educação desencadeou o processo de discussão instituindo a Comissão elaboradora do Plano, com a seguinte formação: Associação Goiana dos Municípios, Comissão de Educação da Assembleia Legislativa, Sindicato dos Trabalhadores em Educação, Conselho Estadual de Educação, Fórum em Defesa da Escola Pública, Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, União Estadual dos Estudantes, Universidade Estadual de Goiás

e Universidade Federal de Goiás. Instituiu-se também uma Comissão Central que realizou Seminários Itinerantes em todo o estado, para preparar a elaboração dos diversos planos municipais, assim como foram feitos levantamentos estatísticos com a finalidade de diagnosticar a situação educacional por regiões e municípios para subsidiar os trabalhos das Comissões Regionais. Assim, foram elaboradas 35 propostas regionais, que foram lidas e analisadas e resultaram na elaboração preliminar do Plano, mais uma vez discutido no Seminário: PEE – Uma Construção Coletiva. As reflexões produzidas nos debates contribuíram para elaboração de um Anteprojeto, entregue ao governador do Estado em 09 de maio de 2003 para encaminhamento à Assembleia Legislativa.

No ano de 2006, a Secretaria de Estado da Educação e o Fórum Estadual de Educação retomaram a revisão do processo do PEE, para a atualização dos dados e encaminhamento de novo documento ao Gabinete Civil, neste mesmo ano. Em outubro de 2007, o governo solicitou nova atualização do Plano, tendo em vista que, nesse período, o MEC/Inep divulgou o censo educacional 2005. Para realizar este trabalho foi nomeada uma Comissão Revisora ainda neste ano.

Dessa forma, o PEE foi escrito para o período de 2008 – 2017, contemplando a legítima vontade da sociedade civil organizada representando o que se deseja para educação em Goiás. Ele abrange todos os níveis de ensino, desde a educação infantil até a educação superior, nas suas diversas modalidades, a saber: educação regular, especial, jovens e adultos, profissional, à distância, indígena, do/no campo e quilombolas.

É importante salientar ainda que, como se trata de um plano elaborado e implantado por força de determinação constitucional com tempo de duração que corresponde a dois mandatos e meio, deverá ser cumprido por qualquer governante envolvendo todas as esferas de poder. O PEE

não pode ser considerado um plano de governo a ser ou não cumprido em razão de injunções políticas contingenciais. Constitui-se, na verdade, em um Plano de Estado, que visa a estabelecer metas constitucionalmente delineadas, o que garante força e legitimidade. Suas metas devem, por isso mesmo, ser rigorosamente respeitadas e cumpridas por aqueles que ocuparem o Poder Executivo, em sua vigência. Aos poderes Legislativo e Judiciário cabe a tarefa de velar pelo fiel cumprimento das metas estabelecidas, responsabilizando, nos termos constitucionais e legais, o governante que deixar de desenvolvê-las.

3.2 Plano Municipal de Educação Goiânia Lei nº 8.262 de 30/06/2004

No município de Goiânia, em 2002, foi reativado o Fórum Municipal de Educação e convocadas as principais entidades ligadas à questão educacional, quais sejam: Centro de Ensino e Pesquisa Aplicada à Educação da Universidade Federal de Goiás; Centro Federal de Educação Tecnológica; Comissão de Educação da Câmara Municipal de Goiânia; Conselho de Diretores da Rede Municipal de Educação; Conselho Estadual de Educação; Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal do Direito das Crianças e dos Adolescentes; Departamento de Educação da Universidade Católica de Goiás; Faculdade de Educação da UFG; Secretaria Estadual de Educação; Secretaria Municipal de Educação; Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Educação; Sindicato dos Professores; Sindicato dos Trabalhadores em Educação e União Municipal dos Estudantes Secundaristas.

A seguir, estas entidades se dividiram em grupos de trabalho por temáticas, conforme organização do PNE. O resultado destes trabalhos foi apresentado ao conjunto do Fórum, momento em que foram sugeridos acréscimos, alterações e redimensionamentos de cada item. Foi nome-

ada uma comissão de redação para organizar os textos e dados apresentados pelos grupos, para dar forma final ao PNE. Esta redação foi apresentada em um Congresso Municipal de Educação, realizado em agosto de 2003. Tal Congresso possibilitou um amplo debate do plano e comprometimento da sociedade goianiense envolvida diretamente com a educação. Só então a proposta do PNE foi enviada ao Prefeito de Goiânia e à Câmara Municipal.

A estrutura do PME é inspirada no PNE, abordando cada eixo em três dimensões: diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas englobando todos os níveis e as modalidades, com exceção da educação indígena, que não tem demanda no município de Goiânia. A educação do/no campo foi considerada importante, pois o município inclui grande aglomerado urbano e tem população muito vinculada ao campo.

É necessário ressaltar ainda que o PNE não se constitui como um plano de governo ou de uma determinada gestão. Como um plano decenal, deve extrapolar os planos de governo e partidários, buscando atuar em todos os níveis, modalidades e esferas de educação que atuam no município. Constituiu-se como momento de planejamento conjunto que deve responder às necessidades sociais. Todavia, só a participação da sociedade é que garantirá a efetivação das diretrizes e ações planejadas. Ao mesmo tempo em que os PEEs e PMEs devem ter consonância com o PNE, devem garantir sua identidade e autonomia. A responsabilidade de estados e municípios deve ser compatível com sua capacidade orçamentária e, por isso, o regime de colaboração entre União, Estados e Municípios deve ser totalmente garantido. O PME está em fase de reformulação e adaptação, uma vez que sua vigência vai até 2014.

4. Interfaces: Intenção e Realidade

Dentre as vinte metas do PNE, algumas se sobressaíram por serem mais urgentes e necessárias, para o desenvolvimento econômico, político e cultural do país. Neste item procurou-se analisar e comentar cada um deles, na perspectiva de propor encaminhamentos que possam contribuir para sua efetiva execução.

4.1 Educação Infantil

Ter 100% das crianças de 4 a 5 anos matriculadas na pré-escola até 2016 e 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2020.

A história das sociedades aponta o século XX como o que legitimou uma nova forma de ver a infância, assim como realizou estudos e pesquisas importantes na área da saúde e da educação. Movimentos mundiais expressaram esta faixa etária como cidadã e não mais apenas como promessa de futuro, e, no Brasil, a aprovação do estatuto da Criança e do Adolescente, o esforço da erradicação do trabalho infantil, vem traçando uma política da criança, para reconhecer definitivamente seu direito à educação, a partir do seu nascimento.

O atendimento às faixas etárias de 0 a 3 anos esteve predominantemente aos cuidados da assistência social, compreendida como cuidados higiênicos, de saúde e alimentação, o que fez chegar no tempo atual com alto índice de déficit de atendimento. A transferência da área da assistência para a de educação aconteceu sem que se alocassem os investimentos financeiros necessários a esta etapa. Ainda mais, a responsabilidade dessa manutenção ter passado para a esfera municipal exigiu o regime de colaboração nas áreas da Saúde e da Assistência.

Para garantir o avanço destas políticas, além das parcerias oficiais é necessário o estabelecimento de vínculos com os movimentos sociais, como locais privilegiados de formação, com a elaboração de projetos interdisciplinares, criação e efetivação de Conselhos Gestores, eleição de diretores etc. Assim, a educação infantil deve ter identidade própria, ser baseada em amplas áreas de conhecimento, para trabalhar de forma integrada os eixos que a fundamentam, quais sejam, brincar, cuidar e educar.

4.2 Ensino Fundamental

Fazer com que toda criança de 6 a 14 anos esteja matriculada no ensino fundamental de 9 anos, e garantir que, em um prazo de 10 anos, 95% delas conclua uma etapa na idade recomendada. Alfabetizar todas as crianças até o 3º ano do Ensino Fundamental – 8 anos de idade.

A Constituição de 1988, em seu Art.108, preceitua que o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria, é dever do Estado e direito público subjetivo dos cidadãos. Igual obrigatoriedade é atribuída ao poder Público dos Estados. A LDBEN, em seu Art.32, dispõe que este nível de ensino visa à formação básica do cidadão mediante o desenvolvimento da capacidade de aprender, da habilidade e formação de atitudes e valores sobre os ambientes natural, social e político, tendo como objetivo básico o domínio da leitura, da escrita e do cálculo.

O Brasil tem avançado razoavelmente neste item básico, no que concerne às matrículas nas escolas de ensino fundamental. Com respeito à permanência na escola, ao aproveitamento satisfatório, à correspondência entre idade/série e à qualidade do ensino ministrado, há muito a ser feito, pois o direito ao ensino fundamental se refere também ao acesso,

à permanência e à qualidade do ensino, até a sua conclusão.

Dessa forma, os graves problemas que afligem o ensino fundamental exigem medidas urgentes de natureza social e política, destacando-se efetiva redistribuição de renda, aumento da jornada escolar e regime da escola em tempo integral, o que garantirá aos estudantes alimentação adequada, bem como orientação no cumprimento dos deveres escolares, práticas de esportes e atividades artísticas e culturais. As escolas necessitam também de salas de aula adequadas, bibliotecas, ginásios de esportes, laboratórios e equipamentos de informática e acesso adequado às pessoas com necessidades educacionais especiais.

4.3 Ensino Médio

Atendimento escolar para 100% dos jovens de 15 a 17 anos até 2016 e 85% de matrículas em até 10 anos. Aumento de matrículas na educação profissional técnica de nível médio e na educação profissional.

O Ensino Médio tem sido um dos entraves crônicos da educação brasileira. Tem havido esforços no sentido de ressignificar sua identidade, exigindo uma formação que contemple: a consolidação dos conhecimentos anteriormente adquiridos para prosseguir os estudos; a preparação básica para o trabalho e para a cidadania e a implementação da autonomia intelectual, da formação ética e do pensamento crítico.

A concentração deste nível nas regiões urbanas é grande, devido à migração do jovem para a cidade. Assim, a sua democratização e universalização demandam sua interiorização com qualidade e pertinência. A distorção idade/série é grande, em razão da repetência, abandono e posterior retorno em outra escola. Além disso, constata-se que a maioria dos alunos já é adulta, que já é inserida no mercado de trabalho e

frequenta o ensino noturno, formando grupos de alunos trabalhadores que necessitam de atendimento diferenciado, sem a perda da qualidade, que lhes garanta o acesso e a permanência, com sucesso na escola. É preciso ressaltar que, embora a taxa de reprovação esteja em declínio, o desempenho escolar não tem melhorado nos últimos anos.

O abandono, especialmente no estado de Goiás, relaciona-se em parte, com a falta de significado do ensino médio para o estudante, assim como pela necessidade de inserção no mercado de trabalho, exigida pela baixa renda da família. A reprovação, outro viés do fracasso escolar, pode ser atribuída à questão da dificuldade da escola em conviver com o adolescente do turno diurno e com as especificidades do noturno.

A formação de profissionais da educação para o ensino médio tem apresentado alguma evolução, apesar da crise profunda na formação de licenciados. Perdura ainda concentração em áreas do conhecimento como Letras, Geografia, História, Pedagogia, Ciências Sociais e grande lacuna nas áreas de Física, Química, Biologia, Matemática e Artes.

Desse modo, assim como no Ensino Fundamental, é necessário que PNE contemple esta análise para concretizar medidas urgentes de cunho social e político, para elevar o ensino médio à sua dimensão estratégica para o desenvolvimento científico, tecnológico e humano do cidadão e do país como um todo.

4.4 Educação Superior

Elevar a taxa de matrícula para 50% da população entre 18 e 24 anos. Garantir que 75% dos professores da educação superior sejam mestres e 35% doutores. Ampliar as matrículas na pós-graduação stricto sensu para atingir a titulação de 60 mil mestres e 25 mil doutores.

A Constituição de 1988 em diversos artigos determina para a educação superior: a gratuidade do ensino público, a autonomia, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa, da criação artística, do desenvolvimento tecnológico, como dever, promoção e incentivo do Estado, garantindo a educação como direito de todos; apoio financeiro do poder público à pesquisa e à extensão; a descentralização das atividades nas universidades públicas.

Esse nível de ensino no Brasil tem evoluído com medidas que têm democratizado o acesso e a permanência dos estudantes. É o caso do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, o sistema de cotas raciais e os programas de bolsas – PROUNI – e Ciências sem Fronteiras. Outro fato positivo foi a criação de novas Universidades públicas e dos Institutos Federais de Ensino Tecnológico.

Além do apelo à igualdade das condições de acesso, há necessidade de se pensar um projeto robusto de interiorização, de flexibilização e da qualidade dos cursos oferecidos. É necessário planejamento, para que a avaliação institucional seja condição vital de renovação e transformação do sistema, dando-lhe relevância e pertinência sociais.

Aqui se fala especialmente de programas de formação de professores para os diversos níveis e modalidades de ensino, para aqueles que exercem sua profissão e que não tiveram oportunidade de frequentar cursos de graduação. Este é um dos maiores desafios do sistema educacional e que é de responsabilidade da educação superior.

Na concepção de que a pesquisa representa suporte para o desenvolvimento do estado, do país e de um povo, ela é fundamental para inovar o conhecimento tecnológico para fazer avançar o conhecimento e quebrar paradigmas. As pesquisas na educação superior ainda parecem se restrin-

gir às atividades desenvolvidas na pós-graduação *stricto sensu*, especialmente nas regiões mais distantes dos grandes centros populacionais. É necessário incrementar os programas de iniciação científica e a pesquisa na graduação, observando-se a vinculação destas atividades com o ensino e a extensão.

4.5 Educação de Jovens e Adultos – EJA

Aumentar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, alcançando em até dez anos a média de 12 anos de estudo para a população do campo e dos 25% menos favorecidos socialmente e igualar a escolaridade média entre negros e não negros. Reduzir para 6,5% a taxa de analfabetismo da população maior de 15 anos. Garantir que 25% das matrículas de EJA sejam integradas à educação profissional.

Estatísticas mundiais recentes comprovam que números alarmantes de pessoas com mais de 15 anos não sabem ler e escrever. Do ponto de vista sócio cultural, observa-se que jovens e adultos, ao ingressarem na escola, trazem conhecimentos adquiridos, os quais não são respeitados no processo ensino-aprendizagem não permitindo a valorização da experiência extraescolar e a vinculação entre a vida escolar, o mundo trabalho e as práticas sociais. Por isso, abandonam a escola, por não encontrarem respostas às suas necessidades e aspirações.

Sem dúvida, a todos jovens e adultos deve ser dada a oportunidade de prosseguir sua educação, para que se concretize o direito de aprender, a fim de que exerçam com responsabilidade seus deveres de cidadania ativa. Essa educação deve promover a compreensão entre homens e mulheres, a paz e tolerância entre todos os grupos étnicos e religiosos, o que se considera essencial para a superação da pobreza e melhoria na

qualidade de vida das famílias e das comunidades.

Para tanto, deve-se atuar na qualificação do professor de EJA, proporcionando-lhe a oferta de capacitação permanente, mediante a organização de grupos de estudo, na própria escola ou no município, com a participação de professores de diversas unidades escolares de EJA. Para favorecer a inclusão social, estes cursos deverão proporcionar alternativas de atendimento, de acordo com as especificidades locais e regionais, interligadas às propostas de cursos profissionalizantes básicos.

5. Qualidade e inclusão

Oferecer educação em tempo integral para pelo menos 25% dos alunos do ensino básico em pelo menos 50% das escolas públicas. Atingir em 2021 o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB – de 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental, de 5,5 nos finais e 5,2 no ensino médio. Garantir atendimento educacional especializado aos adolescentes de 14 a 17 anos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino.

Dentre os entraves à universalização da jornada de tempo integral está a precariedade da estrutura física de grande parte das escolas públicas, no que diz respeito às instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias, salas de aula, quadras de esporte, bibliotecas, espaços de convivência e alimentação. É urgente ainda a necessidade de adoção de medidas já referidas, investimentos específicos para solucionar o problema da reprovação, permanência, abandono e distorção entre idade e ano/série.

Quanto à educação especial, a legislação brasileira é farta na proteção às pessoas com necessidade especiais. Destacam-se as definições para esse nível de ensino, inscritas constitucionalmente: a) A educação especial se

constitui num conjunto de recursos pedagógicos e serviços de apoio que atendam ao direito à educação de todos os estudantes com necessidades educacionais especiais; b) Por educandos com necessidades especiais entende-se todas as crianças, os jovens e os adultos cujas necessidades decorram de suas características peculiares ou de suas dificuldades de aprendizagem, permanentes ou transitórias.

No Brasil, as escolas especiais atendem, geralmente, somente estudantes com deficiências e transtornos globais de desenvolvimento. Historicamente tem caráter substitutivo às classes comuns e regulares. No entanto, as escolas em processo de inclusão são as comuns e regulares que acolhem estes estudantes.

No Brasil, e em Goiás especificamente, tem havido um esforço de implantar gradativamente a educação inclusiva, com ações que têm como objetivo a estruturação de redes de apoio à inclusão, realização de cursos de Educação para a Diversidade, parcerias com Secretarias Municipais de Educação, seminários, encontros pedagógicos e ciclos de estudo, adaptações físicas e capacitação de profissionais em educação inclusiva.

Apesar de todo o esforço, ainda se pode falar em precariedade de atendimento, que não se restringe ao número de alunos matriculados, mas à infraestrutura e aos recursos humanos. As providências a serem tomadas para a construção dessa escola inclusiva passam pela adoção de estruturas físicas sem barreiras de qualquer natureza, capacitação dos profissionais, das famílias, da comunidade, pessoal de apoio ou das equipes multiprofissionais aptas a dar assistência social, psicológica e médica. Enfim, deve-se compreender que os conceitos de assistência e integração só farão sentido se tiverem como meta a inclusão social, começando pela escola, de modo que possibilite a todos, independentemente de apresen-

tarem ou não necessidades especiais, o desenvolvimento de potencialidades e completa integração na sociedade.

5.1 Professores e demais profissionais da educação

Criar e implantar uma política nacional de formação de professores assegurando que todos que trabalham na educação básica possuam curso de licenciatura na área em que atuam. Formar até o final da vigência do PNE 50% dos professores em nível de pós-graduação e que 100% tenham cursos de formação continuada. Equiparar os salários dos professores das redes públicas e educação básica dos profissionais de formação equivalente. Criar e colocar em prática planos de carreira, tomando como base o piso nacional.

O Brasil tem grande dívida histórica e social para com toda a educação, sendo maior ainda com os profissionais dessa área. Nenhuma categoria profissional foi tão desvalorizada nas últimas décadas quanto estes. As condições de trabalho que lhes são oferecidas, na maioria das escolas são precárias para realizarem a contento a tarefa que devem assumir, qual seja, a de facilitadores da aprendizagem e da formação sócio-histórico-cultural das novas gerações. A remuneração paga a estes profissionais não é condizente com a natureza da atividade, obrigando-os a cumprir extensa jornada de trabalho que, para muitos, envolve os três períodos: matutino, vespertino e noturno.

A soma desses fatores conduz ao acentuado e crescente abandono da profissão, ou à progressiva desmotivação, provocando síndromes de desistência e de desânimo que atinge números significativos da categoria. Se as autoridades e a sociedade desejam uma nova educação escolar, sua construção deverá iniciar-se pelo inadiável resgate da valorização desses profissionais, garantindo-lhes formação adequada e permanente

condições de trabalho, salários dignos, carreira segura e progressiva. A realização de concursos públicos em Goiás foi um passo importante, assim como a implantação do Estatuto e Planos de Cargos e Salários para docentes e servidores técnico-administrativos no ano de 2001.

No entanto, o caminho a ser percorrido ainda é longo e árduo, sobretudo no que diz respeito às condições de trabalho, à remuneração, à formação, à democratização das relações de trabalho e à recuperação do entusiasmo, da confiança e da dedicação profissionais.

A preocupação com a formação docente deve ser constante e progressiva, não podendo se restringir a cursos rápidos e/ou de atualização, mas também à pós-graduação *stricto sensu*. Para tanto, há que se prever na carreira o sistema de ingresso, a promoção e o afastamento periódico para estudos, levando-se em consideração as condições de trabalho, a formação continuada e a avaliação de desempenho.

5.2 Financiamento

Efetivar a gestão democrática da educação, com critérios de mérito de desempenho e consulta pública à comunidade escolar. Atingir em dez anos o investimento equivalente a 10% do Produto Interno Bruto – PIB – na educação pública.

Para se pontuar a questão do financiamento é necessário ligá-la à questão da gestão, do acompanhamento e da avaliação. A concretização efetiva do PNE exigirá além da definição de custos e da identificação dos recursos disponíveis o estabelecimento das competências financeiras dos poderes públicos, federal, estaduais e municipais. Sem o regime de colaboração, com divisão de responsabilidades entre os poderes, o PNE e os planos estaduais e municipais não passarão de carta de intenções sem transformar a realidade. É necessário, portanto, não só estabelecer

instrumentos que garantam o financiamento previsto no Plano, assim como normatizar e assegurar seu repasse em fluxos regulares.

A Constituição Federal de 1988, ao acolher a gestão democrática do ensino público como base de organização do sistema educacional, apresentou o desafio de promover a oferta e melhoria da educação básica, com elevação dos níveis de aprendizagem e de permanência dos estudantes na escola aos estados e municípios, cabendo à União o papel supletivo e redistributivo.

A escola como parte desse sistema deve buscar a construção de um projeto político pedagógico no qual todos os segmentos envolvidos sejam atores para garantir sua autonomia, com o fortalecimento dos órgãos necessários à gestão democrática e participativa como Grêmios Estudantis, Conselhos Escolares e associações que envolvam a comunidade em geral. Dessa forma, se busca a garantia do financiamento adequado aos vários níveis de ensino, através do aperfeiçoamento das formas de gestão da escola e de participação da comunidade na educação escolar.

É necessário também criar mecanismos que possibilitem o acompanhamento e a avaliação das metas e estratégias do PNE a serem concretizadas em cada nível de ensino, para assegurar o desenvolvimento das políticas estabelecidas. É importante também a elaboração ou atualização dos planos estaduais e municipais, os quais deverão compor um conjunto articulado, quanto às metas e estratégias estabelecidas e às ações que, na soma dos esforços dos três poderes, da escola e da sociedade civil organizada, se possa chegar aos resultados esperados.

6. Considerações finais

A aprovação do Plano Nacional de Educação sem vetos foi um grande passo para o processo de emancipação da educação no Brasil, para tirá-la dos baixos índices de desenvolvimento, o que a inferioriza perante aos brasileiros, aos demais países e aos organismos internacionais. A sua execução deverá ser monitorada continuamente e avaliada periodicamente pelo Ministério da Educação, Comissão de Educação da Câmara e do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação e Fórum Nacional de Educação.

Compete agora às autoridades constituídas, aos educadores e ao conjunto da sociedade civil organizada zelar pelo cumprimento desta construção coletiva que envolveu milhares de mãos em um trabalho árduo e vigoroso que, certamente, contribuirá para a transformação positiva do processo educacional, sonho do povo brasileiro.

7. Fontes de consulta

Brasil – Constituição Federal – 1988

Brasil – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 1996

Brasil – Lei Federal nº 10.172 / 2001

Brasil – Plano Nacional de Educação -Lei Ordinária nº 13.005 / 2014

Goiás – Constituição Estadual – 1998

Goiás – Plano Estadual de Educação -Lei Complementar nº 62 / 2008

Goiás/Goiânia – Plano Municipal de Educação – Goiânia – Lei 8.262 / 2004

ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO DO PLANO DE AÇÕES COM VISTAS À COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA A CONSECUÇÃO DAS METAS DO PNE

Luciana Teófilo Santana
Theresa Maria de Freitas Adrião

1. Introdução

As reflexões presentes neste texto apresentam um exercício analítico com vistas a compreender as possíveis contribuições do Plano de Ações Articuladas (PAR) na consecução das metas do Plano Nacional de Educação (PNE - 2014-2024), com referência à atuação do governo federal na oferta de cooperação aos demais entes federados, em termos de assistência técnica e financeira para a implementação de políticas educacionais. Mais especificamente, buscamos indicar em que medida o instrumento de diagnóstico do PAR, em vigência, permite análise e proposição de ações que levariam à assunção e efetivação, nas localidades, de metas estabelecidas no PNE e consequente elaboração de planos locais. Para tanto buscamos analisar as dimensões e os indicadores contidos no instrumento diagnóstico do PAR e correspondê-los às metas do PNE, uma vez que a consequente cooperação a ser ofertada pela União estaria condicionada ao diagnóstico da realidade educacional, e sendo necessária, teria neste diagnóstico condição *sine qua non* para sua efetivação.

Pesquisa realizada por Santana (2011), referente ao conteúdo do diagnóstico e ações a serem empreendidas definidas nos termos de cooperação, para a dimensão Gestão Democrática, firmados entre Governo Federal e municípios paulistas considerados prioritários em 2007, indicou limites relacionados à operacionalização do PAR.

ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO DO PLANO DE AÇÕES COM VISTAS À COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA A CONSECUÇÃO DAS METAS DO PNE

Para o que se apresenta neste texto, destaca-se como tal o estabelecimento a priori pelo próprio instrumento do PAR das etapas do planejamento: resultados esperados, elenco de possíveis causas e as ações a serem empreendidas. Ao restringir tais aspectos a um elenco pré-determinado, o PAR faz corresponder automaticamente a cooperação a programas pré-existentes. Essa rigidez do instrumento e a padronização da oferta de cooperação, em nossa opinião, limita as possibilidades de respostas e na medida em que, para atender a um mesmo indicador para municípios com realidades muito distintas, são apontadas as mesmas ações e ofertada a mesma forma de assistência, independente da fragilidade e das limitações que o município possa manifestar (SANTANA; ADRIÃO, 2012).

No mesmo sentido, outra questão relevante a ser considerada no esforço para efetivação do PNE refere-se ao fato do PAR não apresentar em sua estrutura mecanismo que considere a capacidade técnica, humana e organizacional dos entes federados, em especial dos municípios, para implantação das ações e subações sugeridas. Tal situação é percebida mesmo em se tratando de Programas já consolidados pelo Governo federal para os quais são necessários na localidade equipamentos, pessoas com qualificação adequada, reformulação organizacional e treinamento.

Ao gerar demandas, por meio do diagnóstico e do Plano de Ações, e diante da oferta de cooperação que nem sempre corresponde às necessidades e demandas locais, o PAR pode levar os municípios a buscarem diferentes estratégias para responder às ações previstas. Entre as estratégias pensadas, alguns municípios sinalizaram a possibilidade de recorrer ao setor privado para assunção das metas e responsabilidades assumidas, o que acaba por fortalecer o movimento de instituição de parceria entre o setor público e privado ao empreender as políticas públicas educacionais. Nesse sentido a possibilidade de apoio aos municípios por meio do PAR e da oferta de cooperação a ela condicionada que, em primeira análise,

poderiam contrariar esse movimento de busca pelo setor privado por parte do poder público, mostrou em alguns casos poder ser induzido pelo exercício de elaboração do PAR.

2. Notas sobre cooperação federativa no contexto do PNE edo PAR

Foi no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, por meio da Resolução/CD/ FNDE nº 029, de 20 de junho de 2007, que se estabelecem os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, e os municípios e estados a serem priorizados para receber tal assistência tendo em vista os resultados obtidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Para efetivação da cooperação anunciada, algumas condições deveriam ser atendidas por dirigentes locais: 1) elaboração e envio, dentro de prazo estabelecido pelo MEC, de informações prévias com a visão local das ações que pudessem contribuir para a melhoria das condições de acesso, permanência e aprendizagem dos alunos e para o desenvolvimento da rede pública da educação básica; 2) recepção à consultoria disponibilizada pelo MEC, garantindo a participação do dirigente municipal, dirigente educacional e outros representantes da sociedade civil organizada, na formulação do Plano de Ações Articuladas (PAR); 3) garantia da participação representativa da sociedade civil no exercício do controle das ações educacionais ofertadas à comunidade, durante a implementação do PAR, por meio da indicação de Comitê Local do Compromisso todos pela Educação (BRASIL, 2007a).

ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO DO PLANO DE AÇÕES COM VISTAS À COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA A CONSECUÇÃO DAS METAS DO PNE

A elaboração do PAR^[1] se efetiva nos municípios e estados por meio de um processo que se dividiu, sinteticamente, em duas etapas: a primeira, de aplicação do instrumento para o diagnóstico da situação educacional na rede municipal; e, a segunda, que consiste na elaboração do PAR propriamente dito.

Nesse cenário o Plano de Ações Articuladas se configura, portanto, em um instrumento de planejamento pelo qual se objetiva produzir diagnóstico da realidade educacional dos municípios e posterior movimento de execução de ações para as quais é ofertada assistência técnica aos estados e municípios, objetivando alterações na estrutura encontrada com vistas à elevação dos índices educacionais e desempenho dos alunos. Cada dimensão avaliada é composta por áreas de atuação e cada área apresenta indicadores específicos, totalizando cinquenta e dois indicadores que são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis. A pontuação gerada para cada indicador é fator determinante para a elaboração do PAR, ou seja, pela metodologia adotada,

[1] De acordo com o Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007, ao aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os municípios devem realizar um diagnóstico da realidade educacional local a partir das seguintes dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura e recursos pedagógicos. A partir desse diagnóstico, desenvolvem um conjunto de ações definidas denominado Plano de Ações Articuladas (PAR) e inicia-se uma segunda etapa de caráter propositivo, na qual é gerado automaticamente um conjunto de ações e subações pré-estruturadas para as equipes locais desenvolverem. Esse segundo momento consiste da elaboração do PAR propriamente dito que considerando o diagnóstico da educação local oferece cooperação em forma de assistência técnica ou financeira por meio dos Programas do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Findo esse processo é gerado o Termo de Cooperação entre Município e Governo Federal, definindo as responsabilidades desses no processo.

os critérios para os quais são atribuídas pontuação 4 e 3 são avaliados como satisfatórios e critérios de pontuação 1 e 2, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, podem gerar ações para as quais será demandada assistência por parte do governo federal (BRASIL, 2007b).

A correspondência entre o PNE e o PAR encontra fundamento no Artigo 214 da Constituição Federal da República modificado pela Redação Emenda Constitucional de nº 59, segundo a qual

a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração (...) e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (BRASIL, 1988).

Com esteio neste fundamento legal, aqui, partimos da compreensão de que a elaboração do PNE, e por consequência a consecução das metas nele previstas, é um exercício que requererá a assunção compartilhada de responsabilidades tal como preconiza a constituição Federal e a LDB, em efetivação ao regime de colaboração, e nesse sentido o Plano de Ações Articuladas, ao viabilizar essa cooperação, em especial no que tange à possibilidade de elaboração de um detalhado diagnóstico das localidades, pode assumir uma importante função na consecução dessas metas.

Ao corresponder as metas do Plano Nacional de Educação à cooperação viabilizada, por meio da elaboração do PAR, compreendemos que a efetivação do plano nacional de educação está condicionada ao regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme disposto na Constituição Federal.

Na questão federativa, que requer efetivação do regime de colaboração

entre os entes federados, tem destaque o cenário de que no final da década de 1980, em função das modificações do regime político formalizado na CF-1988, os municípios passam a arcar com maiores responsabilidades diante das demandas por políticas públicas a partir de então a eles atribuídas. No mesmo contexto, os processos de descentralização levaram os municípios a assumir, sem a devida capacidade técnica e financeira, responsabilidade pelos serviços públicos, antes de competência das esferas estaduais e federal.

Destarte, neste texto, nos centramos na análise do instrumento diagnóstico do PAR dos municípios, de forma a identificar os limites e as possibilidades a postos por esse instrumento na efetivação do previsto nas metas PNE que dependem para seu alcance da efetiva assunção de compromissos por parte dos mesmos.

3. As metas PNE e o instrumento diagnóstico do PAR: análise da interlocução existente

Nesta sessão relacionamos as metas previstas no PNE (2014-2024), com aspectos que integram as dimensões e os indicadores do instrumento diagnóstico do PAR. Cumpre destacar que se trata de uma compreensão dessa correspondência muito embora muitas das metas do PNE por serem sistêmicas poderão ser aludidas de maneira tangencial por diferentes indicadores e dimensões do PAR, assim, buscamos aqui corresponder aquelas que apresentassem relação direta à meta.

Quadro 1 – Interlocução entre as metas PNE e o instrumento diagnóstico PAR: Metas relativas ao acesso e à conclusão da Educação Básica

| Metas PNE | Dimensões e Indicadores do PAR correlatos |
|---|--|
| <p>Meta 1 - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos.</p> | <p>Dimensão - 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação Indicador - 1. Organização da rede de ensino</p> |
| <p>Meta 2 - Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de 6 a 14 anos e garantir em 95% sua conclusão.</p> | <p>Dimensão - 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação Indicador - 1. Organização da rede de ensino</p> |
| <p>Meta 3 - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%, nesta faixa etária.</p> | <p>Dimensão - 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação Indicador - 1. Organização da rede de ensino</p> |

**ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO DO PLANO DE AÇÕES COM VISTAS
À COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA A CONSECUÇÃO DAS METAS DO PNE**

| Metas PNE | Dimensões e Indicadores do PAR correlatos |
|---|--|
| <p>Meta 4 - universalizar, para a população de 4 a 17 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.</p> | <p>Dimensão - 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação Indicador - 1. Organização da rede de ensino</p> |
| <p>Meta 8 - elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.</p> | <p>Não identificado indicador com correspondência direta.</p> |

Fonte: As autoras a partir das metas da Lei 13.005 de 25 de junho de 2014, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 01 jul. 2014. E Instrumento de Diagnóstico do PAR, disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/par/par.php?modulo=principal/planoTrabalho&acao=A&tipoDiagnostico=arvore>>. Acesso em: 21 jul. 2014. Acesso privado aos municípios.

No quadro 1 são apresentadas as metas PNE 1, 2 e 3 que se referem às medidas de ampliação no tempo de escolaridade obrigatória no Brasil, mais especificamente com referência à Universalização da Pré-Escola e do Ensino Médio e ainda a efetivação do Ensino Fundamental de 9 anos de duração. Tais metas são aludidas pelo instrumento diagnóstico do PAR, no indicador relativo à organização da rede de ensino no qual os estados e municípios devem responder questões relativas à implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos e à implantação e organização do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos.

A meta PNE 4 concernente ao acesso e à conclusão da Educação Básica no que tange à escolarização da pessoa com deficiência, e o atendimento educacional especializado preferencialmente na rede regular de ensino, é aludido pelo diagnóstico do PAR que busca aferir sobre como se dá nas localidades a oferta do atendimento educacional especializado (AEE), complementar ou suplementar à escolarização.

A meta PNE de nº 8 refere-se à busca pela elevação da escolaridade média da população em idade entre 18 a 29 anos para mínimos 12 anos de estudos, a serem atingidos até o último ano do PNE. Sobre essa questão não há menção direta no instrumento diagnóstico do PAR, mas o instrumento aponta para as metas anteriores relativas à Universalização da Pré-Escola, do Ensino Fundamental de nove anos e Ensino Médio que poderia levar a assunção da Meta 8. Muito embora essa menção indireta possa contribuir com a elevação dos anos de escolarização média da população, seja por meio da Universalização do Ensino Médio ou da ampliação de programas de Educação de Jovens e Adultos, ao estar subsumida em outras temáticas, a ausência de indicador específico pode dificultar sua percepção e o cumprimento, uma vez que entendemos o PAR como um mecanismo de avaliação e viabilização das políticas por meio de cooperação, quando essa for entendida como necessária.

**ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO DO PLANO DE AÇÕES COM VISTAS
À COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA A CONSECUÇÃO DAS METAS DO PNE**

Quadro 2 – Interlocução entre as metas PNE e o instrumento diagnóstico PAR: Metas relativas à efetivação da educação de qualidade

| Metas PNE | Dimensões e Indicadores do PAR correlatos |
|---|--|
| Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental. | Dimensão - 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação Indicador - 2. Organização das práticas pedagógicas |
| Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica. | Dimensão - 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação Indicador - 1. Organização da rede de ensino. |
| Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o Ideb projetadas. | Dimensão - 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação Indicadores - 1. Organização da rede de ensino; 2. Organização das práticas pedagógicas; 3. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem. |

| Metas PNE | Dimensões e Indicadores do PAR correlatos |
|---|---|
| <p>Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.</p> | <p>Dimensão - 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação Indicador - 1. Organização da rede de ensino.</p> |
| <p>Fonte: As autoras a partir das metas da Lei 13.005 de 25 de junho de 2014, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 01 jul. 2014. E Instrumento de Diagnóstico do PAR. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/par/par.php?modulo=principal/planoTrabalho&acao=A&tipoDiagnostico=arvore>. Acesso em: 21 jul. 2014. Acesso privado aos municípios.</p> | |

As metas PNE apresentadas no quadro 2 referem-se à efetivação de uma educação pública de qualidade, elemento por nós entendido como constituinte do direito à Educação. A meta PNE de nº 5 alude de maneira direta ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), um compromisso formal assumido pelos entes federados em assegurar a alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do Ensino Fundamental. No instrumento diagnóstico do PAR os municípios devem apontar, no indicador relativo à organização das práticas pedagógicas, adoção de metodologias específicas para a alfabetização; aqui, como nos demais indicadores, será apresentada cooperação correspondente caso o diagnóstico aponte para essa necessidade. Ao se apresentar como meta PNE e estar presente no diagnóstico do PAR, o compromisso com a alfabetização até os oito anos de idade pode induzir

nas localidades práticas de treino entre outros mecanismos perversos que poderão em prática contradizer os princípios de uma aprendizagem significativa, para além das aferições e dos indicadores.

Compreendido como um importante elemento para a qualidade da Educação, o aumento do tempo escolar expresso na oferta de Educação em tempo integral é objeto da meta de nº 6 do Plano Nacional de Educação. No diagnóstico do PAR essa questão está presente também como indicador que trata da organização da rede de ensino, o qual inquirir as localidades à existência de política de educação em tempo integral e de atividades que ampliam a jornada escolar do estudante para, no mínimo, sete horas diárias nos cinco dias por semana. Vale pontuar as dificuldades que as localidades têm para implementar programas desta natureza diante da ausência de medidas que favoreçam sua implementação, o que requereria um esforço intergovernamental e intersecretarial para além da implementação de um programa pensado em âmbito central, e que em grande medida favorece procedimentos informais e insuficientes para a efetivação de uma política dessa complexidade.

Com vistas à elevação dos indicadores oficiais de qualidade em educação que compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a meta PNE de nº 7 referencia a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem. Correspondentes a essa meta, as questões de diagnóstico do PAR contemplam, na Dimensão de Práticas Pedagógicas e Avaliação, indicadores que tratam de aferir como estados e municípios dialogam como PAR ao perguntar sobre as políticas de correção de fluxo e aspectos relativos à qualidade da aprendizagem.

Ainda com referência à meta PNE nº 7, com destaque aparece no item “questões pontuais” do PAR, que também compõem o instrumento diagnóstico, questionamento sobre a participação dos sistemas de ensino

nas avaliações educacionais em âmbito nacional, tais como a Provinha Brasil. Se essa correspondência se faz importante, na medida em que a participação dos sistemas nessas avaliações é condição para a produção dos indicadores que sinalizaram o desempenho da educação local no comparativo com as metas projetadas no cenário nacional, é também preocupante a ênfase em mecanismo de avaliação de desempenho que desconsidera o próprio diagnóstico local e os esforços diferenciados e desiguais aos quais os municípios estão submetidos.

O compromisso com a erradicação (sic) do analfabetismo absoluto é abordado pela meta PNE de nº 9 e encontra certa correspondência no diagnóstico PAR ao solicitar dados relativos ao atendimento à demanda de Educação de Jovens e Adultos (EJA). O diagnóstico do PAR menciona a Educação de Jovens e Adultos sempre de maneira subsumida à etapa de escolaridade regular correspondente, então ainda que a Meta PNE trate com exclusividade dessa temática, em sendo o PAR um instrumento para sua consecução, as possíveis contribuições ficam minoradas, uma vez que nele questões que levam a identificar e por consequência empreender medidas com referência a EJA são tratadas no PAR de maneira tangencial.

No instrumento diagnóstico do PAR não foram identificadas questões que fizessem menção à oferta da educação profissional e superior, temáticas essas expressas nas metas 10, 11, 12, 13 e 14 do PNE. Entretanto, muito embora não sejam essas de atribuição dos municípios, pois não residem em sua esfera de competência, as políticas de incentivo à elevação da formação dos docentes em exercício, expressas na implementação dos planos de carreira, bem como na oferta de formação inicial aos docentes cuja habilitação não corresponda à atuação, em alguma medida pode contribuir com a elevação dos níveis de formação no país tanto nos programas de pós-graduação lato sensu quanto stricto sensu e comu-

**ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO DO PLANO DE AÇÕES COM VISTAS
À COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA A CONSECUÇÃO DAS METAS DO PNE**

mente são matéria dos planos de carreira do magistério. Dessa forma, ainda que ao responder ao diagnóstico do PAR os municípios e estados não possam identificar os números relativos ao nível de escolarização de seus profissionais, a partir da elaboração dos Planos de Carreira podem contemplar tal formação como possibilidade de evolução funcional e em alguma medida contribuir para a elevação da escolaridade em nível superior, objeto das metas ora em análise.

Quadro 3 – Interlocução entre as metas PNE e o instrumento diagnóstico PAR: Metas relativas à Formação e Valorização dos Profissionais da Educação

| Metas PNE | Dimensões e Indicadores do PAR correlatos |
|---|--|
| Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. | Dimensão - 2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar Indicador - 1. Formação inicial de professores da educação básica |

| Metas PNE | Dimensões e Indicadores do PAR correlatos |
|---|--|
| <p>Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.</p> | <p>Não identificado indicador com correspondência direta.</p> |
| <p>Meta 17: valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.</p> | <p>Dimensão - 1. Gestão Educacional Indicador - 2. Gestão de pessoas</p> |
| <p>Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal</p> | <p>Dimensão - 1. Gestão Educacional Indicador - 2. Gestão de pessoas</p> |
| <p>Fonte: As autoras a partir das metas da Lei 13.005 de 25 de junho de 2014, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 01 jul. 2014. E Instrumento de Diagnóstico do PAR. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/par/par.php?modulo=principal/planoTrabalho&acao=A&tipoDiagnostico=arvore>. Acesso em: 21 jul. 2014. Acesso privado aos municípios.</p> | |

ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO DO PLANO DE AÇÕES COM VISTAS À COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA A CONSECUÇÃO DAS METAS DO PNE

Apresentadas no quadro 3 as metas PNE de nº 15 a 18 foram agrupadas por, neste trabalho, serem entendidas como aquelas que se referem à formação e valorização dos profissionais da Educação.

A meta de nº 15 trata da formação inicial dos professores; essa temática é referenciada pela Dimensão 2 do instrumento diagnóstico do PAR, que trata de aferir sobre a Formação Inicial de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar. No entanto, com relação à meta de nº 16, que trata da formação dos profissionais da Educação em nível de pós-graduação, não encontramos no instrumento diagnóstico do PAR indicadores que permitam mensurar, em números, as necessidades formativas dos profissionais da Educação ou, ainda, identificar a existência de ações com vistas a essa formação.

As metas PNE 17 e 18 que tratam da valorização dos profissionais da educação poderão ser vislumbradas pelas localidades a partir do diagnóstico do PAR, pois este na Dimensão de Gestão Educacional, no indicador que avalia a “gestão de pessoas”, os estados e municípios devem responder às questões relativas à existência de estágio probatório para efetivação dos profissionais da educação. São perguntados também sobre a remuneração dos profissionais docentes frente ao piso salarial nacional e ainda sobre a existência de plano de carreira dos profissionais da educação.

Quadro 4 – Interlocução entre as metas PNE e o instrumento diagnóstico PAR: Metas relativas à Gestão Democrática do Ensino e Financiamento da Educação

| Metas PNE | Dimensões e Indicadores do PAR correlatos |
|--|--|
| <p>Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.</p> | <p>Dimensão - 1. Gestão Educacional Indicador - 1. Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino.</p> |
| <p>Meta 20: 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.</p> | <p>Dimensão - 1. Gestão Educacional Indicador - 4. Gestão de finanças</p> |

Fonte: As autoras a partir das metas da Lei 13.005 de 25 de junho de 2014, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 01 jul. 2014. E Instrumento de Diagnóstico do PAR. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/par/par.php?modulo=principal/planoTrabalho&acao=A&tipoDiagnostico=arvore>>. Acesso em: 21 jul. 2014. Acesso privado aos municípios.

A meta PNE de nº 19 encontra, segundo a compreensão tida neste estudo, correspondência na Dimensão relativa à Gestão do Ensino, mais especificamente no indicador que afere informações concernentes à Gestão Democrática dos Sistemas de Ensino, pois questiona os

sistemas de ensino com referência à articulação e ao desenvolvimento dos sistemas de ensino no tocante à existência, ao acompanhamento e à avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE); a existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME), existência e funcionamento de conselhos escolares (CE); existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas, participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria municipal de educação e consideração das especificidades de cada escola; composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); existência e atuação do Comitê Local do Compromisso. Muito embora a referida meta seja generalista as estratégias para sua efetivação são contempladas de maneira direta no indicador 1 da Dimensão que, no instrumento diagnóstico do PAR, avalia a Gestão Democrática do Ensino.

Com referência à meta 20 que trata do financiamento da Educação, muito embora a dimensão que produz diagnóstico sobre infraestrutura física e recursos pedagógicos tenha relação com essa matéria, o instrumento diagnóstico do PAR permite referência direta a esta meta na dimensão de Gestão do Sistema de Ensino, no indicador que trata da Gestão das finanças educacionais. Nesse indicador os municípios e estados, ao responderem as questões, identificam e informam sobre a existência de equipe gestora capacitada para o gerenciamento dos recursos para a Educação e utilização do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope); sobre o cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da Educação; e sobre a aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Ainda, esta correspondência é latente, pois de maneira direta o diagnóstico não alude à ampliação dos recursos para educação de maneira a atingir os 10% do PIB, sua contribuição residiria na indução a uma adequada aplicação desses recursos na localidade.

Muito embora, apenas as metas PNE de nº 13, 15 e 19, em seu texto, apontem de maneira explícita para a necessidade de cooperação entre os entes federados para sua efetivação, é sabido que para a assunção das mesmas, especialmente os municípios necessitarão de cooperação vertical tal como preconiza e viabilizarão o exercício de elaboração do PAR para os indicadores e questões nos quais tal necessidade de cooperação foi identificada pelo instrumento diagnóstico do PAR.

4. Considerações Finais

Além de desconsiderar a capacidade dos municípios em se mobilizar para responder à União na forma que estabelece o termo de cooperação, a assistência ofertada por meio do PAR demonstrou, segundo Santana (2011), não considerar barreiras organizacionais, legais e orçamentárias que possam existir para implementação das metas afixadas, pois medidas como implementação de Planos de Carreira de profissionais da Educação produzem impactos financeiros e podem ter barreiras legais e organizacionais para sua implementação. Dentre esses limites se destaca a Lei de Responsabilidade Fiscal cuja vigência tem limitado a expansão da qualidade na educação pública.

Assim, soluções previamente definidas dificilmente servirão para atender as reais necessidades dos municípios, e tampouco elas serão capazes de equacioná-las com oferta de cooperação que se limite ao âmbito

operacional. Grande parte da cooperação necessária requereria mudanças estruturais, referentes à necessária revisão de aspectos centrais da legislação federal, por exemplo.

Diante do exposto, nos parece que o PAR se constitui um instrumento que pode favorecer a cooperação federativa no concernente à educação, pois quando lançado, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), foi concebido e apresentado como um esforço para que a União fixasse metas comuns e definiu programas por meio dos quais prestará assistência técnica e financeira aos demais entes federados, com vistas à elevação dos índices educacionais do país e, portanto, e por isso, serve a priori como ferramenta para a consecução de metas no âmbito do PNE, no qual tal fundamento se faz inerente.

Além de corresponder em princípio à finalidade do PNE, de alguma forma, as análises aqui tecidas nos permitem diálogo com algumas das principais críticas ao PNE (2014-2024) que não têm, em si, um diagnóstico da realidade de forma a, a partir dele, estabelecer metas. Assim sendo, o PAR, um instrumento de diagnóstico, ainda que de maneira extemporânea, permite aos estados e municípios aferir dados de sua realidade e de alguma maneira correspondê-los às metas previstas no PNE.

Este breve estudo demonstrou que, de maneira geral, as metas previstas no Plano Nacional de Educação são aludidas pelo instrumento diagnóstico do PAR, e, portanto, são observadas possibilidades de contribuição do PAR para a consecução das metas PNE, pois as dimensões, os indicadores e as questões presentes no PAR permitem aos municípios identificarem sua realidade e caso o instrumento diagnóstico aponte para a necessidade será ofertada cooperação correspondente, tal como preconiza o instrumento.

Entretanto, embora tenham sido observadas possibilidades do PAR contribuir, ao menos do ponto de vista do diagnóstico, com a análise da realidade e a posterior relação com as metas do PNE, a pesquisa realizada nos municípios paulistas prioritários apontou que talvez essa correspondência temática não seja suficiente, pois ainda que haja relação, a cooperação ofertada deve viabilizar essa possibilidade de, em cooperação com a União, estados e municípios possam equacionar suas questões locais e num âmbito maior, e por extensão, contribuir para o alcance das metas do Plano Nacional de Educação.

Nesse cenário, parece-nos possível e fundamental destacar o que afirma Fusari (1990) que entende que o planejamento não pode ser um documento rígido e absoluto. Ele é a formalização dos diferentes momentos do processo de planejar que, por sua vez, envolve desafios e contradições. Sinalizamos, portanto, a importância de que o exercício cooperativo, do qual o PAR e o PNE são constituintes, permeado por desafios e contradições tal como o planejamento, possa conceber os estados municípios como interlocutores, e não como meros executores de políticas pensadas em um plano central, mas que diante delas possam situar-se, posicionar-se e até mesmo contrapor-se, na busca individual e coletiva na consecução das metas do Plano Nacional de Educação. Tal princípio é inerente ao regime federativo que pressupõe coordenação de esforços para assunção, divisão e compartilhamento de responsabilidades pela oferta de serviços públicos de qualidade às populações, serviços dos quais a educação deve ser entendida como essencial.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Ministério de Educação e Cultura. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**- nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

_____. **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. 2007a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007.

_____. Ministério da Educação. **Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios**. Versão revisada e ampliada. Brasília, DF, nov. 2007b.

FUSARI, J. C. **O planejamento do trabalho pedagógico**: algumas indagações e tentativas de respostas. São Paulo: *Ideias*, 1990. n. 8, p. 44-58

SANTANA, L. T. **O Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários**:o exercício cooperativo em análise. Rio Claro: s.n, 2011.

_____; ADRIÃO, T. M. O Plano de Ações Articuladas em municípios paulistas prioritários. **Série – Estudos**- Periódico do Programa de Pós-Graduação Em Educação da UCDB, n. 34 (jul/dez 2012). Campo Grande, 2012.

CONTRIBUIÇÕES E LIMITES DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) PARA A EFETIVAÇÃO DA COLABORAÇÃO FEDERATIVA

Elisangela Alves da Silva Scaff
Marília Fonseca

1. Introdução

A efetivação da colaboração federativa se constitui em desafio histórico para o Brasil, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. No período que abarcou os governos militares (1964-1985), as bases do Estado Federativo foram enfraquecidas pela concentração do poder na instância federal. Além da centralização financeira, os militares detinham a prerrogativa de indicar prefeitos e governadores, o que inviabilizava a autonomia dos governos locais (ARRETCHE, 2000).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, retoma o conceito de República Federativa, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal.

No entendimento de Sena (2009), a funcionalidade da dimensão federativa remete à possibilidade de mediação de conflitos federativos e à indução à cooperação, que, no caso da Educação, se traduz pelo *regime de colaboração*, em que cada ente exerça suas funções próprias e supletivas em ambiente institucional de solidariedade e equilíbrio federativos. O autor assinala na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) os fundamentos do regime de colaboração, corolário do federalismo cooperativo:

CONTRIBUIÇÕES E LIMITES DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) PARA A EFETIVAÇÃO DA COLABORAÇÃO FEDERATIVA

Art. 8º A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Apesar do estabelecido na Constituição Federal e na LDB, até o momento, as legislações complementares, essenciais para a concretização do regime de colaboração, pouco avançaram na definição de uma estratégia capaz de dar materialidade ao conceito. Além disso, Cury (2002, p. 173) acrescenta que a heterogeneidade do país também se apresenta como obstáculo para a realização do modelo federado, seja pela “desproporção existente entre os estados do Brasil, seja sob o ponto de vista de recursos financeiros, seja do ponto de vista de presença política, seja do ponto de vista de tamanho, demografia e recursos naturais”. Diante dessa realidade, segundo o autor, a Constituição Federal, ao invés de criar um sistema único de educação, como fez com a saúde, optou por pluralizar os sistemas de ensino, “cuja articulação mútua será organizada por meio de uma engenharia consociativa articulada com normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas, concorrentes e comuns” (CURY, 2002, p. 173).

Sena (2013), por sua vez, argumenta que essa forma de organização, embora tenda a contemplar as diversidades regionais e político-institucionais do Brasil, acaba por gerar uma multiplicidade de “núcleos de poder”, o que exige um processo de planejamento extremamente complexo, “uma vez que pressupõe negociações e decisões políticas entre os entes federativos e os setores sociais” (SENA, 2013, p. 138 e 139).

No campo educacional, um dos instrumentos de negociação política criados pelo Governo Federal no sentido de enfrentar o desafio do regime

de colaboração foi o Plano de Ações Articuladas (PAR), que é objeto de análise do presente texto. Os dados aqui apresentados decorrem dos resultados de pesquisa nacional em rede, desenvolvida em vinte e dois municípios de cinco estados brasileiros^[1]: Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Bahia, Minas Gerais e Maranhão.

2. O PAR como instrumento para a efetivação do regime de colaboração

O Plano de Ações Articuladas – PAR - é um plano de cooperação entre a União, os estados e os municípios. Foi instituído pelo Decreto n° 6.094, de 24 de abril de 2007, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE -, com o objetivo de subsidiar as melhorias necessárias para a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB – e a melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2007).

[1] Trata-se do projeto de pesquisa “Gestão das Políticas Educacionais - o Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR”, coordenado pelas professoras Marília Fonseca e Eliza Bartolozzi Ferreira (UnB/UFES/CNPq), no período de 2009 a 2011; do projeto “Gestão das Políticas Educacionais: o impacto do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios sul-mato-grossenses”, coordenado pela professora Regina T. Cestari de Oliveira (UCDB/CNPq), no período de 2011 a 2013; do projeto “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR em escolas de ensino fundamental”, coordenado pela professora Marília Fonseca (UNB/UFGD/FUNDECT/CNPq), no período de 2013 a 2015; do projeto “Valorização docente no Plano de Ações Articuladas (PAR): análise de municípios sul-mato-grossenses”, coordenado pela professora Elisângela Scaff (UFGD/CNPq), no período de 2013 a 2015; e do projeto “Parcerias público-privadas em municípios sul-mato-grossenses: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas – PAR”, coordenado pela professora Elisângela Scaff (UFGD/FUNDECT), no período de 2014 a 2016.

CONTRIBUIÇÕES E LIMITES DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) PARA A EFETIVAÇÃO DA COLABORAÇÃO FEDERATIVA

O PDE anuncia como programa estratégico o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, sendo o PAR o instrumento disponibilizado para o planejamento dos entes federativos locais com vistas ao alcance dessas metas. Como um de seus objetivos centrais, o Plano de Metas pretende inaugurar

[...] um novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais (BRASIL, 2007).

Esse novo regime tem como principal instrumento para sua efetivação o Plano de Ações Articuladas (PAR), como estabelece o §5º do referido decreto: “o apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas - PAR”. Desde a apresentação do PDE, as transferências voluntárias da União para os demais entes federativos passaram a ser condicionadas à adesão ao Compromisso Todos pela Educação, por meio da assinatura do PAR.

A seção II do decreto apresenta disposições sobre a formulação e implantação do Plano de Ações Articuladas nos municípios. Estabelece, em seu artigo 9º, que o PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica e/ou financeiramente pelo Ministério da Educação. Visa ao cumprimento das 28 diretrizes do plano, pautadas em resultados de avaliação da qualidade do ensino e do rendimento dos estudantes, cujo parâmetro é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (BRASIL, 2007, 2008).

Segundo o entendimento do MEC, a adesão ao Plano de Metas significa o compromisso dos gestores municipais com sua concretização no âmbito local. Para tanto, o Governo Federal disponibiliza instrumentos

que orientam o planejamento nos estados e municípios a partir de quatro dimensões, quais sejam: gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Tal planejamento deve ser realizado por uma comissão técnica local constituída por sujeitos sociais do segmento educacional, tais como dirigentes e técnicos da secretaria municipal de educação e representantes dos diretores de escola, dos professores da zona urbana e rural, dos coordenadores ou supervisores escolares, do quadro técnico-administrativo das escolas, dos Conselhos Escolares e, quando houver, do Conselho Municipal de Educação.

Cabe a essa comissão elaborar o Levantamento da Situação Escolar – LSE, por meio de preenchimento de formulário eletrônico com atribuição de notas de 1 a 4 a vários itens de cada uma das dimensões, cuja pontuação 4 considera a situação como positiva, não sendo necessárias ações imediatas, a pontuação 3 se refere à existência de ações nesse segmento, com aspectos positivos e negativos, mas que também não requerem ações imediatas. Já as pontuações 1 e 2 sinalizam para a prioridade do ente local, uma vez que aquele item não se efetiva no município ou possui sérios problemas em sua operacionalização. Somente os componentes avaliados com notas 1 e 2 serão considerados no processo de apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

A definição a respeito da natureza da assistência a ser prestada ao município é feita por uma comissão técnica, que exerce a função gerencial do programa no MEC. Essa comissão é formada por um coordenador, da Secretaria de Educação Básica, bem como representantes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, das Secretarias de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; de Educação Especial e

de Educação à Distância, do Inep e da Capes. Somente após o parecer dessa comissão é que os convênios são assinados.

3. A efetivação da colaboração federativa por intermédio do PAR

A pesquisa desenvolvida em vinte e dois municípios brasileiros permite apontar como um fator positivo na execução do PAR a aproximação do Ministério da Educação com as secretarias municipais de educação, o que possibilitou maior interação entre os entes federativos, proporcionando estímulo e segurança aos municípios com respeito à execução dos programas e planos do Governo Federal.

Encontra-se aí um avanço importante, uma vez que as relações do Estado brasileiro com os entes subnacionais são comumente marcadas por desigualdades estruturais, políticas, econômicas, sociais, culturais e, principalmente, por diferenciadas capacidades administrativas. Essas particularidades locais têm peso determinante para a descentralização, uma vez que demandam um papel ativo da União, de forma a conciliar respeito, autonomia e apoio aos entes federados (SENA, 2013, p. 140).

Como reflete Arretche (2000), as estratégias de indução desenhadas para transferir responsabilidades aos entes da Federação podem contornar os obstáculos provenientes das características estruturais e institucionais dos mesmos, mas isso não pode ser garantido pela simples adoção do PAR sem o monitoramento adequado do poder central junto aos sistemas municipais. Nessa direção, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2010) estabelece que o MEC prestará assistência técnica e financeira, quando for o caso, aos municípios e estados que solicitarem e necessitarem de apoio para implementar ações que visem à melhoria da qualidade da educação básica.

No decorrer da pesquisa foi possível identificar que, com o início da experiência do PAR, muitos municípios passaram a estreitar o contato com o Ministério da Educação e o FNDE (FERREIRA; FONSECA, 2013, p. 289). Por outro lado, o acompanhamento da implantação do PAR possibilitou maior controle do FNDE na aplicação dos recursos repassados aos entes locais. Tal controle é realizado por meio do SIMEC, sistema on-line criado para inserção dos dados do PAR e como instrumento de acompanhamento e avaliação nacional do planejamento de cada ente federativo. As ações e metas do PAR só podem ser executadas ou alteradas após liberação pelo FNDE, o que ocorre a partir da aprovação das ações previstas pela comissão técnica do Governo Federal.

Tais constatações vão ao encontro das considerações de Sena (2013, p. 140), ao afirmar que “Por um lado, o PAR trouxe fortalecimento à cultura do planejamento e a necessária presença da União por meio de apoio técnico e financeiro. Ao mesmo tempo, implicou algum grau de centralização e diminuição do espaço de autonomia dos estados e municípios...”. Esse controle do FNDE, no entanto, se diferencia de acordo com a capacidade técnica e política dos municípios, gerando uma heterogeneidade nas práticas de planejamento educacional entre eles.

O planejamento é visto por Ianni (1971) como um instrumento de intervenção do Estado na execução de políticas. Também Saviani (2013, p. 10) considera o planejamento como “um instrumento de política educacional, isto é, a forma pela qual se busca implementar determinada política no campo da educação”.

Após a Constituição de 1988, o planejamento deixa de ser um “processo de mera vontade dos governantes” (SENA, 2013, p. 137), visto que seu artigo 174 estabelece o papel do Estado como agente normativo

CONTRIBUIÇÕES E LIMITES DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) PARA A EFETIVAÇÃO DA COLABORAÇÃO FEDERATIVA

e regulador da atividade econômica, com as funções de fiscalização e incentivo ao planejamento, sendo este determinante para o setor público. É com base nessa prerrogativa que se fortalece o planejamento econômico e social a partir da década de 1990, materializado inicialmente nos Planos Plurianuais de Governo (PPAs), nos Planos Nacionais de Educação (2001–2011 e 2014–2024) e no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O aprimoramento das práticas de planejamento é outro fator positivo levantado pela pesquisa. Segundo secretários municipais de Educação e membros das equipes técnicas de acompanhamento, entrevistados, o PAR constitui-se em importante ferramenta de planejamento, uma vez que o instrumento disponibilizado via sistema eletrônico e a metodologia de aplicação são facilitadores na realização do diagnóstico do município e na reprogramação das ações que não tenham sido contempladas e/ou implementadas.

Observa-se aí a incorporação, pelos municípios, de uma dimensão mais técnica do planejamento, o que permite afirmar que ainda não se logrou concretamente a construção de planos ou planejamentos municipais apoiados em uma proposta pedagógica efetiva para a solução dos problemas que comprometem a melhoria da qualidade da educação municipal.

Um indicativo preocupante em alguns municípios é a concentração das atividades atinentes ao PAR sob a responsabilidade de um responsável técnico da Secretaria Municipal de Educação. Em alguns municípios investigados, o PAR foi elaborado no âmbito dos gabinetes das secretarias, envolvendo geralmente dois técnicos do MEC e alguns assessores técnicos da secretaria, como foi o caso dos municípios sul-mato-grossenses (OLIVEIRA; SCAFF; SENNA, 2012, p. 139). Há casos em que

o município contou também com o auxílio de uma consultoria contratada pela secretaria de estado de educação, prática esta que pode anular o objetivo expresso pelo PAR de estimular a elaboração de um plano coletivo no âmbito municipal.

Ficou clara a importância definitiva das equipes de assessoramento técnico do MEC para a organização do trabalho das comissões locais, no entanto, esta assistência não foi estendida a todos os municípios. Nos municípios contemplados, foi possível identificar melhor compreensão e aceitação do PAR pelos gestores municipais. Em contrapartida, aqueles que receberam somente as demandas de trabalho tendem a considerar os instrumentos eletrônicos disponibilizados como a única forma de articulação com o MEC, por meio do seu sistema *on-line* – SIMEC. Ainda que as secretarias tenham apontado que, de um lado, o sistema facilita e acelera as transferências de recursos e, por extensão, a execução das ações planejadas, de outro, queixam-se da exacerbação burocrática, já que a exiguidade dos prazos para o preenchimento dificultaria a organização do trabalho coletivo.

A participação da comunidade na definição, no acompanhamento e na avaliação das ações do PAR é um dos pressupostos do plano e certamente pode contribuir para que todos possam compreender a dimensão que esta política representa, de forma a evitar a descontinuidade que marcou tantos outros programas implantados pelo MEC em nível local. Da mesma forma, a atuação dos conselhos representativos da comunidade escolar e da sociedade civil pode contribuir para que as ações planejadas sejam de fato executadas e que a aplicação dos recursos alcance os objetivos do PDE/PAR.

É uma constante nos documentos do PDE e do PAR a chamada à responsabilidade dos gestores públicos, da classe política e da sociedade

civil quanto às mudanças necessárias para elevar os indicadores educacionais da educação básica do país, contudo, a análise dos instrumentos disponibilizados pelo PAR evidencia a estreita associação do conceito de qualidade de ensino à mensuração estatística, uma vez que o principal objetivo é alcançar a nota 06 no Ideb (AMORIM; SCAFF, 2013, p. 257). A Resolução nº 029/2007 do FNDE estabelece que

Todos os Municípios, que pleitearem recursos de transferências voluntárias deverão aderir ao Plano de Metas – Compromisso “Todos Pela Educação”, assinando o Termo de Adesão, num claro comprometimento de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, e observância das diretrizes relacionadas no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007, p. 25).

Ao se tomar somente o Ideb como parâmetro de qualidade da educação básica, incorre-se em sérios problemas quanto à forma como os gestores darão andamento às ações do PAR. A ausência de clareza quanto aos mecanismos de controle, como alerta Saviani (2007), gera a possibilidade de que as administrações municipais manipulem informações e dados estatísticos de modo a garantir o recebimento de recursos, escamoteando o desempenho efetivo dos sistemas municipais de ensino.

4. Potencialidades e fragilidades do PAR nos municípios brasileiros

O financiamento é apontado pelos gestores municipais como a razão maior para a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2010). Os sujeitos da pesquisa reconhecem que o PAR tem sido a base para captar recursos do MEC e também que, mesmo em quantidade pequena, as verbas estão chegando, incentivando melhorias

perceptíveis nas redes municipais de ensino (FERREIRA; FONSECA, 2013, p. 281).

Desse modo, a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação se deu mais pela possibilidade de firmar convênios financeiros do que pelo alcance real de metas de qualidade que compõem o PAR. A tendência dos municípios em aderir a programas federais em busca de maiores recursos pode levar a uma compreensão reducionista do conceito de qualidade, na medida em que os municípios se rendem a conceitos pré-determinados por esses programas.

Não obstante, foram apontadas também fragilidades no cumprimento das ações instituídas no Plano, o que compromete o alcance do seu objetivo principal. Entre esses empecilhos, o mais mencionado nas entrevistas foi o da burocracia rígida, referindo-se a ações que ainda não foram executadas devido ao excesso de exigências feitas pelo MEC sobre procedimentos que os municípios devem garantir para aderirem a algum programa.

Ferreira e Fonseca (2013) citam o caso dos municípios do norte de Minas, nos quais o PAR ainda não conseguiu ganhar credibilidade, principalmente devido à parca liberação de recursos financeiros, o que pode ser atribuído, pelo menos em parte, à dificuldade dos entes federativos locais em atender às exigências técnicas do programa.

A baixa capacidade administrativa é destacada como uma das principais limitações dos municípios na implantação efetiva do PAR. Este fato foi reiterado nos municípios da Zona da Mata, mas também em localidades do norte de Minas e do Mato Grosso do Sul (FERREIRA; FONSECA, 2013; AMORIM; SCAFF, 2013). Essa é uma das principais contribuições que o PAR pretende trazer quando insere um instrumento de planejamento de sistema educacional, exigindo a designação de comis-

CONTRIBUIÇÕES E LIMITES DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) PARA A EFETIVAÇÃO DA COLABORAÇÃO FEDERATIVA

sões fixas, com ampla representatividade, para realizar esse trabalho. No entanto, constata-se que nem todos os municípios em análise incorporaram essa determinação, agindo em relação a essas comissões de forma totalmente diversa.

Com base nas entrevistas, é perceptível que a participação almejada pelo Governo Federal foi deixada de lado, pois, embora as comissões tenham sido constituídas, o trabalho de planejamento se restringiu a uma só pessoa. Isso não se deve somente à tendência autocrática das administrações municipais, mas principalmente à dificuldade em conciliar as decisões coletivas às limitações impostas pela plataforma eletrônica, ou seja, as necessidades mais prementes da comunidade nem sempre cabem nos itens contemplados pelo PAR.

Revela-se, assim, a carência de uma assistência técnica mais efetiva por parte do MEC/Inep, uma vez que a elaboração dos instrumentos de planejamento disponibilizados pelo PAR não contou com a participação da comunidade para sua elaboração e a participação somente na execução acaba sendo limitada às interpretações dos sujeitos locais. Some-se a isso o fato de que

Na tradição histórica brasileira, as análises indicam que as políticas educacionais têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas de governo, em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, de políticas de Estado (DOURADO, 2010, p. 681).

O excerto acima traz relevante contribuição ao associar as políticas de Estado à construção coletiva pela sociedade brasileira. De fato, evidencia-se grande dificuldade, por parte dos dirigentes e comunidade local, em colocar em prática um programa elaborado em gabinete,

cujas concepções, objetivos e metodologia estão fora do alcance de suas percepções, concepções e conhecimentos.

Nesse contexto, um elemento fundamental para a efetivação do PAR como política de Estado está na adequação dos instrumentos de planejamento, de forma a possibilitar maior autonomia dos entes federativos locais na sua elaboração. Também a participação destes no processo de elaboração e reelaboração desses instrumentos deverá contribuir para que se apropriem dos mesmos, incorporando essa metodologia de planejamento ao contexto das secretarias de educação.

A ausência desse comprometimento e do entendimento do conjunto da plataforma eletrônica e dos objetivos do PAR tem levado à contratação de empresa de consultoria particular para prestar as informações necessárias relativas aos procedimentos a serem adotados junto ao Ministério da Educação.

As parcerias público-privadas são apontadas em um dos indicadores do PAR, na dimensão Gestão Educacional, ao sinalizar a “Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares que visem à formação integral dos alunos”, bem como acordos com parceiros externos, como ONGs, institutos e fundações, para o desenvolvimento de atividades complementares (BRASIL, 2011).

Dessa forma, o Governo Federal indica aos municípios a possibilidade de realização de parcerias com o setor privado, a fim de promover a melhoria dos índices educacionais, inserindo esse aspecto como um dos indicadores de qualidade da educação municipal. A indução do PAR para adesão às parcerias público-privadas é tratada por Adrião e Peroni (2008) e Peroni et al. (2012) e se constitui em elemento crucial na análise do processo de implementação do PAR em nível local.

A utilização de recursos do plano para a “terceirização” do planejamento e da gestão municipal por meio de empresas especializadas é um risco para a efetivação do planejamento coletivo como requer o PAR, na medida em que esta prática pode tolher a participação dos protagonistas da ação coletiva, tanto nas secretarias quanto nas escolas, o que tende a enfraquecer a conquista da autonomia municipal.

5. Desafios ao PAR na efetivação do Regime de Colaboração

A aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), pela Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014, coloca em pauta o desafio de efetivação do regime de colaboração. A estratégia 20.9 visa

[...][regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste (BRASIL, 2014).

A regulamentação do regime de colaboração entre os entes da Federação é tarefa pendente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Sua efetivação deverá contribuir definitivamente para a melhor definição dos parâmetros pelos quais se efetivará, daí em diante, a colaboração federativa entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal.

Fica evidente no PNE (2014 – 2024) a priorização dessa matéria, no entanto, há que se atentar para a relação que se estabelecerá entre as normativas emanadas a partir de então e o PAR. Impossível não retomar aqui a discussão realizada em 2007, a partir da aprovação do PDE, que deixou de considerar as metas e estratégias estabelecidas no PNE (2001 – 2011), já considerado “letra morta”.

A regulamentação do regime de colaboração, a partir do PNE (2014 – 2024) não deve deixar de considerar a existência de uma experiência de pelo menos sete anos de colaboração federativa, realizada por meio do PAR, cujas fragilidades e avanços podem contribuir para o processo de elaboração dos atos normativos a partir de um patamar mais avançado.

Há que se considerar, ainda, que a aprovação do PNE (2014 – 2024) põe em pauta também a elaboração de Planos Estaduais e Municipais de Educação, que já se encontram em andamento em inúmeras unidades da Federação. Cabe ressaltar a importância de articulação entre os planos em elaboração e o PAR, cujos instrumentos já são utilizados, bem ou mal, por todos os estados e municípios brasileiros.

Certamente a articulação entre o PAR e as metas e estratégias dos Planos Estaduais e Municipais de Educação poderá garantir o acompanhamento e a avaliação do que foi planejado por estados e municípios, garantindo assim, coletivamente, como defende Saviani (2013), a continuidade e a intencionalidade das ações:

[...] o plano educacional é exatamente o instrumento que visa introduzir racionalidade na prática educativa como condição para se superar o espontaneísmo e as improvisações que são o oposto da educação sistematizada e de sua organização na forma de sistema (SAVIANI, 2013, p. 8).

Entendendo o planejamento como o referido autor, considera-se indispensável a articulação entre o PAR e o processo de construção dos Planos de Educação, de forma a garantir o cumprimento das metas e estratégias estabelecidas no novo PNE.

6. Considerações finais

Os dados apresentados permitem afirmar que o PAR tem obtido êxito na realização de seu objetivo, configurando-se como importante instrumento na efetivação do regime de colaboração entre os entes federados. Tal colaboração, no entanto, ainda encontra-se restrita ao âmbito financeiro, uma vez que o mesmo se constitui em condição para a efetivação de repasses da União aos municípios. Dessa forma, a “adesão voluntária” dos municípios ao PAR acaba se tornando uma condição *sinequa non* para que receba recursos da maior parte dos programas federais.

Ferreira (2013) aponta que em torno de 80% dos municípios brasileiros nunca havia apresentado projetos para a obtenção de recursos e, quando apresentavam, eram reprovados pela forma ou pela inconsistência da proposta. Dessa maneira, esses municípios ficavam impedidos de conseguir qualquer forma de financiamento gerado pelas transferências voluntárias. O único acesso aos recursos federais, até então, era garantido pelas transferências legais. Os municípios mais bem preparados, seja por sua capacidade técnica seja pela facilidade na contratação de consultorias especializadas na elaboração de projetos, sempre acabavam obtendo os recursos.

Como assinala Fonseca (2013), o objetivo maior do PAR é estimular as secretarias municipais de educação a construir seus planos de educação, fator indispensável para conquistarem a sua autonomia no campo da gestão educacional. No âmbito escolar, recomenda a chamada

perspectiva sistêmica, com o intuito de interligar as atividades da escola por meio de um planejamento integrado. Desse modo, espera-se superar o planejamento tutelado por agentes internacionais e a fragmentação das ações, tal como ocorria no modelo do PDE/escola – devido ao seu modo de planejar por objetivos e de executar as ações por projetos pontuais^[2].

A aprovação do PNE (2014-2024) traz oportunidades promissoras, mas, também, novos desafios para a gestão municipal, entre eles a construção de planos municipais de educação que atendam às diferenciadas condições locais. Na vigência do novo PNE, o PAR pode ser o instrumento capaz de gerar uma cultura de planejamento de longo prazo e com a garantia efetiva de participação da comunidade escolar no processo decisório. Associado a um processo de cooperação técnica da União com os entes federados, torna-se possível garantir a continuidade das ações, o monitoramento, a avaliação e o controle social das políticas públicas.

A esse respeito, fica a dúvida se a assistência técnica e financeira da União, via PAR, pode suprir as secretarias municipais de condições para compensar suas dificuldades operacionais. A prática vem mostrando que a assistência técnica do MEC não tem sido capaz de alcançar sequer os municípios mais carentes, que correspondem à maioria. O contato mais frequente ocorre por meio do FNDE e seu sistema Simec, que aprova as ações requeridas e realiza a transferência de recursos para os

^[2] O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) era o projeto principal do Programa Fundescola, concebido no âmbito de um acordo entre o MEC e o Banco Mundial, assinado em 1998. Visava à modernização da gestão escolar pela adoção de um modelo de planejamento de cunho gerencial que se apoiava na eficiência administrativa como forma de diminuir os custos educacionais. As ações escolares eram organizadas na forma de projetos, cada um deles executado sob a responsabilidade de um *professor gerente*.

CONTRIBUIÇÕES E LIMITES DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) PARA A EFETIVAÇÃO DA COLABORAÇÃO FEDERATIVA

municípios. Este meio é considerado, de um lado, importante facilitador do planejamento municipal e, de outro, um instrumento que pode provocar uma forma de centralização, na medida em que venha a ferir a autonomia das secretarias municipais de educação.

No que tange ao regime de colaboração, fica, pois, a dúvida sobre o papel dos estados na vigência do PNE e como se dará a sua interlocução com o MEC e os municípios. Certamente, esta questão deverá ser equacionada para que a construção de planos municipais não fique restrita a um diálogo meramente financeiro, como vem ocorrendo na interlocução do PAR com o FNDE/Simec. O diálogo mais ampliado entre o MEC e os entes federados é basilar para que o regime de colaboração se dê na forma que requer a Constituição de 1988 e também como foi expresso na proposta do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e ratificado no PAR (BRASIL, 2007). A partir daí, a União passou a assumir mais compromissos perante os estados, os municípios e o Distrito Federal, para, respeitando os princípios federativos, dar unidade ao desenvolvimento da educação. Para tanto, propõe-se a corrigir as distorções que geram desigualdades entre os entes e a ajudá-los a superar as condições adversas (políticas, técnicas e financeiras) que inibem o desenvolvimento da educação de qualidade.

Referências

ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **Público e privado na educação: novos** elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

AMORIM, M. D.; SCAFF, E. A. S. O planejamento como instrumento de gestão da educação básica: tendências das políticas atuais. *In*: LIMA, Antônio Bosco de; FREITAS, Dirce Nei Teixeira de (Org.). **Políticas sociais e educacionais: cenários e gestão**. Uberlândia: EDUFU, 2013, v. 1, p. 247-266.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes** da descentralização. São Paulo: FAPESP, 2000.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB)**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Brasília, DF, 2007.

_____. **Resolução nº 029**, de 20 de junho de 2007. 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. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007.

_____; _____. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**: instrumento de campo. Brasília: MEC, 2008.

_____; _____. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Brasília: MEC, 2010.

_____; _____. **Plano de Ações Articuladas - PAR 2011-2014**. Guia prático de ações para os municípios. Brasília, DF: PAR, Novembro de 2011.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002. [Capturado em 01/7/2014 no link <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>]

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. [Capturado em 11/05/2012 no link <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03>]

FERREIRA, E. B. Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do Século XXI. *In*: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. **Política e planejamento educacional no Brasil do século XXI**. Brasília: Liber Livro, 2013, p.57-82.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. Plano de Ações Articuladas (PAR): dados da pesquisa em rede. *In*: _____. **Política e planejamento educacional no Brasil do século XXI**. Brasília: Liber Livro, 2013, p. 281-298.

FONSECA, M. Planejamento educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas governamentais e as demandas da sociedade. *In*: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. **Política e Planejamento educacional no Brasil no Século XXI**. Brasília: Liber Livro, 2013, p. 83-103.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil** (1930 – 1970). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

OLIVEIRA, R. T. C.; SCAFF, E. A. S.; SENNA, E. Elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios de Mato Grosso do Sul. **Série-Estudos**. Campo Grande, MS, n. 34, p. 133-146, jul./dez. 2012.

PERONI, V. M. V. et al. Relação público privado na educação básica – notas sobre o histórico e o caso do PDE-PAR – Guia de Tecnologias. **Série-Estudos**. Campo Grande, MS, n. 34, p. 133-146, jul./dez. 2012.

SAVIANI, D. **O Plano de desenvolvimento da educação básica: análise do projeto do MEC**. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

_____. Prefácio. *In*: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. **Política e planejamento educacional no Brasil do século XXI**. Brasília: Liber Livro, 2013.

SENA, P. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da UnB, Brasília, 2009.

CONTRIBUIÇÕES E LIMITES DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)
PARA A EFETIVAÇÃO DA COLABORAÇÃO FEDERATIVA

_____. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. *In*: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. **Política e planejamento educacional no Brasil do século XXI**. Brasília: Liber Livro, 2013.

EDUCAÇÃO INTEGRAL E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: uma articulação necessária

Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira

É possível uma cidade onde seus principais protagonistas sejam as crianças?

A cidade ideal... *“deve ter alamedas verdes*

a cidade dos meus amores,

quem dera os moradores

... e os pintores e os vendedores

... as senhoras e os senhores

... e os guardas e os inspetores

fossem somente crianças.”

Irmãos Grimm “Os músicos de Bremen”

Adaptação de Chico Buarque nos “Saltimbancos”

1. Introdução

Educação integral e planejamento participativo constituem temáticas que se articulam e que possuem em comum o compromisso com a formação da cidadania e com a garantia de uma prática educativa de qualidade capaz de contribuir para o desenvolvimento da pessoa humana em suas múltiplas dimensões. Ambas sinalizam para a dimensão social e política do ato de educar, para a preparação de sujeitos críticos, participativos e capazes de intervir na realidade como seres construtores da história. O planejamento participativo se coloca como condição relevante para a viabilização da educação integral, esta, por sua vez, se

consubstancia em objeto do planejamento participativo, traduzindo-se em sua materialidade, na medida em que advoga um processo educativo capaz de dar conta das diferentes dimensões do ser humano.

A apreensão da relação existente entre essas duas temáticas nos leva a tecer uma abordagem que possibilite a compreensão da educação integral, suas bases teórico-conceituais, suas formas de interpretação e desdobramentos no cenário educacional brasileiro, associada à explicitação do planejamento participativo como mecanismo relevante à efetivação da educação integral, situando-o nos marcos da democracia participativa.

2. Educação integral e planejamento participativo: da concepção à ação

Em princípio, é importante destacar que análises feitas em torno das experiências de educação integral desenvolvidas no Brasil, ao longo dos tempos, têm revelado diferentes entendimentos, múltiplas formas de concebê-la, o que justifica a coexistência de práticas bastante diferenciadas. Ressalte-se que a ideia de Educação Integral foi introduzida no Brasil na primeira metade do século XX, por educadores pertencentes a matrizes político-ideológicas diversas, anarquistas, integralistas, católicos e educadores com ingerência política, como Anísio Teixeira, notório expoente da Escola Nova, explicitando o conflito de concepções políti-

cas com nítidos rebatimentos na sua concepção^[1].

À guisa de ilustração, merecem destaque as duas experiências que deram início à trajetória da educação integral no país. A primeira, de iniciativa de Anísio Teixeira, com a criação do Centro Educacional Carneiro Ribeiro, na cidade de Salvador, Bahia, na década de 1950, experiência que ficou conhecida como Escola Parque, caracterizada pela proposta de vinculação entre educação e vida. A segunda, já nos anos 80 e 90 daquele século, com os denominados CIEPs – Centros Integrados de Educação Pública -, fruto da inspiração de Darcy Ribeiro, viabilizada politicamente por Brizola, então governador do Rio de Janeiro, cujos compromissos sinalizavam para políticas de massificação de atendimento das demandas populares^[2].

[1] Nesse contexto de conflito de concepções político-ideológicas, o Estado e a sociedade brasileira passavam por importantes processos de agitações sociais como decorrência das lutas por modernização caracterizadas pelas reivindicações da classe média brasileira que clamava por mudanças no plano da cultura, da política, da economia e da educação. Na dimensão cultural, contava com a participação de artistas das áreas da escultura, da arquitetura, da música e da literatura; na dimensão política as lutas sociais reivindicavam pela extensão do sufrágio e do voto secreto, pelo fim do voto censitário e por uma legislação que protegesse o trabalhador nas suas atividades laborais. É também nessa conjuntura política que o PCB, Partido Comunista Brasileiro é fundado. Grande parte dessa luta foi capitaneada pelo movimento tenentista, braço armado das lutas pela modernização. Na economia, a luta caminhava no sentido de uma maior ingerência do Estado, acelerando o processo de industrialização, ainda bastante incipiente. E, finalmente, no Plano da educação a luta era pela escola nova que tinha em Anísio Teixeira seu grande representante. Não obstante essas lutas ocorrerem nos marcos da sociedade capitalista, não deixavam de ser importantes pela sua tendência progressistas no sentido da afirmação de um Estado democrático de direito.

[2] Vale a pena lembrar que uma condição para a formação de alianças com Lula no segundo turno das eleições presidenciais, em 1989, foi a criação de CIEPs em todo o Brasil.

EDUCAÇÃO INTEGRAL E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: uma articulação necessária

Não obstante o caráter inovador de que se revestiram tais experiências à época, teóricos como Paro et al. (1988) e Arroyo (1988) externaram suas críticas às mesmas, o primeiro aos elevados gastos com o funcionamento e a expansão e o segundo à ideia que perpassaram de entendimento da escola como uma instituição total, passando uma imagem de confinamento dos alunos no espaço escolar.

Consoante com o debate contemporâneo, assumimos o entendimento de educação integral como aquela que parte do princípio de que o ser humano é multidimensional, cabendo à educação propiciar o desenvolvimento de suas diferentes potencialidades. Uma educação que, conforme Guará (2005, p. 01), deverá garantir o “equilíbrio entre os aspectos cognitivos, afetivos, psicomotores e sociais”, pressupondo o pleno desenvolvimento da pessoa humana mediante a adoção de uma prática pedagógica capaz de compreender “o ser humano em sua integralidade, em suas múltiplas relações, dimensões e saberes, reconhecendo-o em sua singularidade e universalidade” (GUARÁ, 2005, p. 01).

Nessa perspectiva, a escola deve ser repensada, tendo em vista considerar os alunos e as alunas como sujeitos inteiros, portadores de vivências e aprendizagens as mais diversas, incentivando-se a formação de sua autonomia, como exigência de cidadania. Isso nos leva a entender a natureza emancipatória de que deve se revestir a educação integral, na medida em que possa oferecer condições efetivas de desenvolvimento do sujeito, da formação de sua consciência crítico-reflexiva, de sua capacidade de ler o mundo e de nele intervir como protagonista de sua história e da história da humanidade.

Essa complexidade que é constitutiva do ser humano coloca para a educação integral a necessidade do planejamento como espaço capaz de capitanear propostas de ação compatíveis com os pressupostos, os

valores e as peculiaridades de que se reveste a formação humana, em suas múltiplas e conectadas dimensões.

Nesse sentido, a prática do planejamento participativo parece se prestar muito bem à efetivação dos intentos da educação integral, na medida em que a sua própria vivência, no âmbito escolar, traduz por si mesma uma prática educativa, uma experiência democrática e cidadã. Isso porque a participação, como elemento constitutivo do planejamento, deve ser entendida, conforme Gohn (2005, p. 30),

como um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova.

Tal compreensão de participação se situa nos marcos paradigmáticos da transformação, de base crítico-emancipatória, potencializadora de processos de ruptura, contrapondo-se à visão paradigmática da integração, de viés funcionalista-positivista, de corte liberal-burguês.

Nesse sentido, uma escola que se lança ao desafio de trabalhar a formação humana em sua inteireza precisa ter clara a direção que necessita imprimir ao seu fazer pedagógico cotidiano, tarefa que se traduz na busca de uma intencionalidade refletida, pensada, repensada e traduzida em propostas de ação racionalmente planejada pelos diferentes sujeitos do processo educativo.

Dessa forma, a participação se coloca como elemento imprescindível à definição dos rumos a serem imprimidos ao projeto educativo da escola, tornando os diferentes sujeitos corresponsáveis diretos pelas ações desenvolvidas. Como resultante desse processo tem-se a formação e o exercício da cidadania plena, comprometida com a emancipação políti-

ca e social dos indivíduos.

Nessa perspectiva, a participação que se acha inscrita no planejamento apresenta estreito vínculo com a democracia, categoria que também é polissêmica, possuindo diferentes significados, se apresentando sob diferentes visões paradigmáticas. Daí a complexidade presente no trato da participação e de sua relação com a democracia e, por conseguinte com a cidadania que também é polissêmica. Participação, democracia e cidadania são categorias que, embora dotadas de independência teórico-conceitual, guardam entre si estreitos laços, devendo estar presentes no cotidiano escolar, nas relações sociais e políticas nele existentes.

Uma concepção de democracia que se situa no espectro paradigmático da transformação e que pode muito bem servir de base ao planejamento participativo, consoante com os pressupostos da educação integral, é a denominada democracia participativa preconizada por Boaventura de Souza Santos. Esta permite pensar na possibilidade de efetivação da emancipação social, à medida que contribui para a ampliação da atuação dos sujeitos nos processos decisórios, questão que responde às expectativas da educação integral de formar pessoas atuantes, críticas, cidadãs.

Assentada nos movimentos sociais, a democracia participativa coloca em xeque as históricas e gritantes práticas de exclusão, de dominação, de manipulação, promovendo espaços de consolidação de uma nova cultura política, na medida em que as pessoas se tornem capazes de exercer o controle das ações desenvolvidas. Como sabemos a escola, enquanto instituição social, historicamente, tem exercido papel de reprodução do *status quo* dominante, evidenciando práticas de exclusão, de seletividade, de competitividade, contudo, a natureza dialética que lhe é intrínseca a torna, paradoxalmente, espaço de produção de uma contracultura,

fato que se observa, sobretudo, em sociedades em que o processo de democratização vem se consolidando, como é o caso do Brasil. Ao se colocar na defesa da construção de práticas democratizantes, da abertura de canais de participação dos diferentes segmentos que compõem a escola na construção de seu projeto, a educação integral ratifica o ideário da democracia participativa.

Isso porque, a educação integral, pela sua própria natureza, requer um projeto elaborado coletivamente, aglutinando os anseios e interesses dos diferentes sujeitos da escola, tendo em vista oferecer um ensino de qualidade sociocultural como resultado da prática da participação, da democracia e do exercício da cidadania.

Nesses termos, a democracia participativa como horizonte do planejamento na educação integral se justifica pelas possibilidades que carrega de criar uma contracultura no seio da escola, na medida em que este, conforme afirma Silva (2005, p. 39),

- Contempla o direito à igualdade e o direito à diferença;
- Requer e é pensada a partir da constituição de sujeitos sociais ativos;
- Representa uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania de baixo para cima;
- É uma situação que se dá na relação com o outro, no grupo social instituído;
- Requer a igualdade na diferença, conceitos aparentemente antagônicos, mas estreitamente vinculados;

EDUCAÇÃO INTEGRAL E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: uma articulação necessária

Vale ressaltar que essa concepção de democracia propõe o estabelecimento de um novo contrato social, diferente daquele engendrado ao longo da modernidade e que, segundo Pereira,

assume como prerrogativas a emancipação social e a inclusão e a consideração tanto de indivíduos isoladamente como também de grupos sociais, tendo em vista a eliminação dos mecanismos de exclusão da cidadania, ampliando a sua concepção “para além do princípio da reciprocidade e simetria entre direitos e deveres”, com base num novo entendimento de subjetividade. Um novo contrato social, portanto, capaz de comportar a igualdade, a diferença, o multiculturalismo (2009, p. 78).

Diante dessas questões postas, compete à escola repensar, de forma planejada participativamente, o seu currículo, a sua prática pedagógica cotidiana, as suas relações interpessoais e as formas de sua articulação com as diferentes práticas sociais, tendo em vista propiciar ao aluno diversas formas de aprendizado e de inclusão social, repensando não só o tempo pedagógico mas e, sobretudo, a sua qualidade, uma vez que qualificar a educação é tarefa imprescindível a uma escola que se propõe a viabilizar a educação integral.

Nesse sentido, a junção da ampliação do tempo e da garantia da qualidade do ensino tem se colocado como questão importante à garantia do direito do aluno à educação, pelo acesso a diferentes atividades educativas, devidamente planejadas pelo coletivo da escola. Isso implica colocar em debate os fundamentos teóricos e os princípios ético-morais que devem alicerçar o currículo escolar de modo a torná-lo significativo e relevante, incorporando temáticas que se acham postas pela contemporaneidade, a exemplo de: direitos humanos, cultura, diversidade, gênero, meio ambiente, desenvolvimento sustentável, justiça social, cidadania, democracia, inclusão, dentre tantos outros.

Nesse sentido, a apreensão da relação existente entre educação integral e escola de tempo integral é de suma importância para compreendermos o alcance da Educação Integral e o lugar que nela ocupa a jornada de tempo integral na escola. Se a educação integral é concebida como a possibilidade de uma formação mais completa do aluno como ser humano, como cidadão que tem o direito de acesso, tanto a conteúdos didáticos como a outros saberes e fazeres relacionados à vida, ela não pode ser confundida ou restringida apenas à ampliação do tempo escolar. É importante considerar que a escola de tempo integral, por si só, não caracteriza a oferta de uma educação integral^[3].

Conforme analisa Moll (2004, p. 15),

a ampliação do tempo não significa necessariamente a Educação Integral. Nós temos o cuidado de trabalhar uma Educação Integral que persiga a formação e o desenvolvimento humano mais amplo e múltiplo possível, sem esquecer a base do currículo.

Essa questão também é tratada por Arroyo (1988, p.33) ao analisar a oferta de mais um turno escolar, dizendo que se

nos limitarmos a oferecer mais tempo da mesma escola, ou mais

[3] Segundo Gonçalves (2006), deve-se considerar que, especificamente, a questão da formulação de propostas de escolas de tempo integral gerou, nas duas últimas décadas, um intenso debate, posicionando diversos educadores e pesquisadores que ora questionavam o caráter populista nas propostas políticas de apresentação e a inviabilidade de sua universalização (PARO et al., 1988), ora, sua consistência como projeto pedagógico, apontando uma intenção de confinamento, constituindo-se numa instituição total (ARROYO, 1988). Diz ele que “para além das críticas, as propostas de escola de tempo integral, principalmente as propostas de Anísio Teixeira e de outros educadores de sua geração, representaram, para seus alunos, não um lugar de confinamento, e sim uma oportunidade para uma vida melhor” (p.02).

EDUCAÇÃO INTEGRAL E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: uma articulação necessária

um turno – turno extra –, ou mais educação do mesmo tipo de educação. Uma dose a mais para garantir a visão tradicional do direito à escolarização é uma forma de perder o significado político da educação em tempo integral.

Arroyo (1988) nos alerta para a necessidade de não se produzir uma fragmentação nas atividades curriculares, um dualismo entre turno e contraturno, ou seja,

no turno normal a escola e seus profissionais cumprem a função clássica: ensinar-aprender os conteúdos disciplinares na exclusividade dos tempos de aula, na relação tradicional do trabalho docente-discente, nos tratamentos tradicionais da transmissão de lições, deveres de casa, avaliações, aprovações-reprovações (...) Para o turno extra, deixam-se as outras dimensões da formação integral tidas como optativas, lúdicas, culturais, corpórea, menos profissionais, mais soltas e mais atraentes (p. 45).

Segundo ele, é preciso repensar o papel da escola, refletir sobre o processo de ensino e de aprendizagem e rediscutir a forma de organização curricular tendo em vista

dar conta de um projeto de educação integral em tempo integral que articule o direito ao conhecimento, às ciências e tecnologias como o direito às culturas, aos valores, ao universo simbólico, ao corpo e suas linguagens, expressões, ritmos, vivências, emoções, memórias e identidades diversas (ARROYO, 1988, p. 44).

Por outro lado, Demo (2010), ao considerar que a maior preocupação com relação à implementação da Educação Integral não deve ser com a transmissão curricular, mas com a sua ressignificação com base no ato de ensinar e de aprender, afirma que na concepção de educação integral a preocupação maior deve ser com o ensinar melhor, com o aprender mais significativamente. “Em vez da aula reproduzida, entra em cena

a proposta sempre construída, desconstruída e reconstruída, no ritmo disruptivo do conhecimento” (p. 27).

Tais reflexões ratificam a necessidade de um constante repensar da ação educativo-pedagógica da escola, tendo em vista criar condições de garantia de uma unidade pedagógica com base nos fundamentos que norteiam a educação integral, ação que se torna possível pela prática do planejamento participativo que coloca os diferentes sujeitos da ação educativa, como protagonistas das ações desenvolvidas. Isso porque quanto mais o indivíduo se sente coautor da ação, mais compromisso ele tem com os resultados produzidos.

O planejamento participativo constitui, assim, espaço onde os conflitos são tratados tendo em vista o estabelecimento de consensos provisórios, haja vista a própria natureza da democracia que encerra um processo em permanente construção e reconstrução. Nesse sentido, o planejamento participativo, como ação eminentemente política, precisa ocupar seu espaço na escola, como instrumento capaz de contribuir para a conscientização, para a mobilização e a intervenção dos diferentes atores na prática educativa, substituindo a histórica rejeição do ato de planejar como algo neutro, burocrático, algo de competência de técnicos.

A jornada ampliada, com certeza, se trabalhada com base nos princípios que norteiam a educação integral, se traduz em aumento de condições para que a escola caminhe na perspectiva do desenvolvimento pleno do aluno, tendo mais possibilidades de fazer com que a ação educativa possa extrapolar seus muros, utilizando espaços sociais existentes na comunidade e fazendo parcerias com instituições na oferta de oportunidades educacionais, ampliando o diálogo da escola com os diferentes contextos sociais como lugares de aprendizagem. Assim entendida, a jornada ampliada ou a escola de tempo integral passa a ser considera-

da uma questão fundamental à educação integral, pelas possibilidades de aumento de tempos e espaços pedagógicos, devidamente planejados com ampla participação.

São várias e diversificadas as experiências de escola de tempo integral desenvolvidas recentemente no país, fruto de iniciativas de governos estaduais e municipais, apresentando diferentes formatos de utilização da jornada ampliada de ensino^[4]. Outras experiências em curso em diferentes municípios brasileiros têm se caracterizado pela oferta aos alunos de atividades sócio-educativas desenvolvidas por entidades comunitárias, a exemplo de ONGs, mediante a articulação direta com as redes públicas de ensino.

Não poderemos esquecer a rede mundial das cidades educadoras^[5] como iniciativa capaz de promover o reconhecimento do potencial educativo inerente às metrópoles, possibilidades que devem ser aproveitadas pelas escolas, com a certeza de que compete aos educadores ampliar o caráter educativo das cidades, através de projetos e ações que incluam as crianças como protagonistas.

[4] Mais recentemente, inúmeras experiências de educação integral vêm sendo realizadas, a exemplo dos CEUs (Centros de Educação Unificada) no município de São Paulo, a Escola Integrada em Belo Horizonte; São Paulo é uma Escola, implantada pelo município de São Paulo, a Escola de Tempo Integral desenvolvida pela rede estadual de São Paulo, a Escola Pública Integrada vivenciada em Santa Catarina, Aluno em Tempo Integral do Estado de Minas Gerais; o Projeto Bairro-Escola desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu; o projeto “Noutro turno” desenvolvido por 10 municípios da baixada maranhense. Pernambuco também vem experimentando a educação integral, na rede pública estadual de ensino médio, através da implementação do Programa de Educação Integral (EREMs).

[5] A respeito da cidade educadora ver: Carta das Cidades Educadoras, Declaração de Barcelona, 1990.

Para Carbonell (2002, p. 103), a cultura e a educação estão antes de tudo no território que, segundo ele, constitui

um mundo diverso e contraditório cheio de rituais, símbolos e costumes; memória, sofrimento e esperança; o mundo do trabalho e do consumo – o agrícola e o industrial -, o desemprego e a ocupação temporal, o mundo artesanal que vai se extinguindo e o das grandes superfícies comerciais que conformam novas formas uniformes de vida, o dos múltiplos serviços, o dos grêmios, sindicatos e cooperativas; e o mundo da cultura: arte, música, cinema, teatro... O território, assim concebido, está repleto de linguagens múltiplas, de ruídos naturais e artificiais, de odores e sabores, de paisagens que vão se transformando, de realidades visíveis e subterrâneas... reais e simbólicas, de solidões e encontros, de sonhos e frustrações.

Suas palavras sinalizam para a possibilidade de tornar a cidade mais habitável, dotada de espaços e tempos para o desenvolvimento de atividades lúdicas e culturais com a participação da escola que “transborda seus muros para seus arredores e para sua cidade”. Segundo ele,

a cidade ou comunidade educadora se converteu em uma grande escola com tempos e espaços flexíveis para atender as diversas necessidades dos cidadãos e em uma rede de serviços e apoios sociais e culturais que vão se forjando em torno da instituição escolar. Trata-se, além disto, de criar espaços de encontro, intercâmbio e aprendizagem em qualquer lugar do território. Numa visão de cidade como território de existência plena da cidadania, todas as pessoas, espaços e tempos ensinam e aprendem e, podem ensinar e aprender de tudo desde que sejam aprendizagens significativas (2002, p. 104).

EDUCAÇÃO INTEGRAL E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: uma articulação necessária

Paulo Freire não poderia deixar de ser mencionado nessa discussão acerca da cidade educativa face ao legado que nos deixou no trato dessa questão. Dele temos a afirmação de que

Escolas em revisão constante de suas experiências e de suas “atitudes”. Ligadas aos problemas gerais de sua comunidade local. Ligadas às fábricas. Aos clubes. Às escolas beneficentes. À vida inteira, afinal, de sua localidade. Identificando seus alunos com suas dificuldades. Estudando essas dificuldades com seus alunos. Com as Associações de Pais. Com especialistas. Levando seus alunos, em função de seus interesses, às fábricas, aos bancos, aos postos de saúde e trazendo a seus alunos fábricas, bancos, postos de saúde por meio de seus representantes [...] Deixaria de ser então a escola esta quase “ausência” nas áreas onde se instala e passaria a ser o que deve ser: “presença” atuante. “Presença” interferente no seu contexto. Algo vivo e organicamente integrado a seu contexto (2001, p. 95-96).

Ressalte-se que as experiências realizadas em torno da cidade educadora têm, de modo geral, partido dos seguintes pressupostos:

crianças e adolescentes como sujeitos principais;

foco em torno de um território determinado;

processos associativos e construção de parcerias;

participação popular na formulação, execução e avaliação dos planos educativos;

revitalização e renovação do sistema escolar público.

Do exposto, podemos observar que a educação integral inclui diferentes alternativas de viabilização, seja pela jornada ampliada da escola, ques-

tão que se acha posta pelas políticas educacionais hegemônicas em curso não só no Brasil, como em muitos outros países, seja por processos de articulação da prática educativa escolar com espaços públicos governamentais e/ou não governamentais propiciadores de atividades consideradas relevantes para o desenvolvimento do aluno, sendo complementares ao processo de formação humana e ao enriquecimento do currículo escolar.

A ampliação da jornada escolar tem sido consenso evidenciado na política educacional nas diferentes instâncias federativas brasileiras, em nome da garantia do direito do educando a uma educação integral, proposta que deve ser traduzida em política de Estado, face à relevância para a efetivação da educação como direito público subjetivo.

De fato, esforços governamentais têm sido empreendidos, nas diferentes instâncias federativas, no sentido de estimular a implementação de experiências de educação integral. O próprio MEC tem assumido compromisso com a educação integral como política de governo, através de programas, a exemplo do Mais Educação, com vistas à expansão da escola de tempo integral, apresentando para tal instrumentos normativos e material de orientação/fundamentação acerca de sua concepção e de formas de sua implementação.

Nesse sentido, é de fundamental importância que sejam viabilizadas articulações entre a política educacional e outras políticas públicas, visando ampliar e diversificar as oportunidades de aprendizagem do aluno, propiciando inovações na forma de encaminhar a educação integral. Tais articulações deverão contribuir para o respeito e aproveitamento da diversidade de práticas vivenciadas nos diferentes âmbitos de atuação das políticas públicas, de modo a tornar a educação integral mais inovadora e mais significativa para os alunos.

EDUCAÇÃO INTEGRAL E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: uma articulação necessária

Mesmo em meio aos avanços obtidos na caminhada da educação integral, não podemos deixar de chamar a atenção para a problemática existente: sérios equívocos teórico-conceituais e metodológicos, falta de formação continuada para atuação profissional segundo este enfoque paradigmático, inexistência de condições infraestruturais das redes de ensino, tratamento diferenciado, inclusive no que diz respeito à questão salarial, gerando conflitos entre os profissionais da educação. A adoção de posturas verticalistas no processo decisório é outro aspecto que tem sido alvo de questionamentos, associada à inexistência de processos de articulação com outras instituições e com a comunidade. O próprio MEC (2009) ratifica esse diagnóstico ao reconhecer que

coexistem, até hoje, problemas como degradação do espaço físico, aumento de turnos e de número de alunos por turma, descontinuidade das políticas públicas e a disseminação de múltiplas tendências pedagógicas sem a preocupação com sua sustentabilidade teórico-metodológica vinculada à formação e continuada de professores (p. 14/15).

Para o MEC, muito embora a ampliação do acesso à escola tenha sido uma conquista, “atualmente 97,3% das crianças e adolescentes de 7 a 14 anos estão matriculadas na escola pública – a proporção de estudantes que concluem o Ensino Fundamental é muito baixa” (2009, p. 15).

Tais evidências ratificam a urgente necessidade de adoção de mecanismos capazes de contribuir para a solução dos crônicos e graves problemas que ainda persistem na educação brasileira, sobretudo quando se advoga a necessidade e pertinência da política de educação integral para o país. Um desses mecanismos, sem sombra de dúvidas, é o planejamento participativo, como uma das possibilidades de democratização da escola e da educação e, como decorrência, da ampliação das condições para qualificar a prática educativa escolar.

Dessa forma, a democracia participativa deve ser construída no âmbito das escolas com base na afirmação de que os sujeitos não podem ser vistos de forma isolada e que a participação constitui um ato eminentemente político e, por conseguinte, educativo, possibilitando o desenvolvimento de habilidades democráticas. Quanto mais os indivíduos participam, mais vão se tornando capacitados para participar. O avanço da democracia impõe sempre mais participação ativa no campo das decisões, aumentando, conseqüentemente, os espaços de exercício do poder, concorrendo para a definição de propostas compatíveis com as necessidades e os anseios da comunidade escolar, nos marcos da educação integral.

3. Tecendo as amarras

As reflexões encaminhadas ao longo deste texto nos permitem ratificar a relevância de que se reveste a implementação do planejamento participativo nas escolas que assumem a perspectiva da educação integral, possibilitando a construção de canais de participação ativa que são indispensáveis à afirmação de uma gestão democrática. Nesse sentido, a democracia participativa nos permite vislumbrar elementos capazes de promover substantivas rupturas na prática cotidiana da escola, instaurando novas formas de pensar e agir na perspectiva da formação integral da pessoa humana, da construção da emancipação social e da inclusão.

Nessa direção, a democracia participativa, como fundamento e horizonte do planejamento participativo, sinaliza possibilidades de construção de uma prática gestonária em que o exercício do poder passa a ser descentrado, compartilhado e construído socialmente. As relações sociais também passam por redefinições, firmando-se na solidariedade e no respeito às diferenças e divergências. Também as formas de articula-

EDUCAÇÃO INTEGRAL E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: uma articulação necessária

ção entre a escola e as demais instituições e espaços da sociedade passam por um novo olhar voltado para as possibilidades educativas que podem ser engendradas, permitindo aos educandos diferentes aprendizagens socialmente construídas.

Vale lembrarmos que Santos (2000), ao fazer suas críticas à democracia engendrada pela modernidade, aponta a urgência de se pensar numa alternativa que se coloque a serviço da inclusão, em suas distintas dimensões, firmada nos princípios da igualdade e da diferença. Essa forma de entender a democracia, segundo ele, deve ser capaz de vincular o local, o regional e o global, tendo em vista a necessidade de assegurar a visão de totalidade e garantir o respeito às especificidades, traduzindo um processo de reinvenção democrática. Esse entendimento permite à escola estabelecer conexões entre as diferentes esferas do todo social, traduzindo em sua agenda pedagógica projetos e ações que possibilitem aos educandos apreender a realidade em múltiplas dimensões e articulações.

Nesse sentido, o currículo necessita ser repensado numa perspectiva multicultural e interdisciplinar, incluindo o trato da relação entre o local e o global, possibilitando aos alunos estabelecer relações, analisar o contexto social em que vivem, adquirindo a visão de totalidade social. A convivência com as diferenças também se traduz em questão a ser abordada pelo currículo que interessa à viabilização da educação integral.

Pensar um novo ethos político, no caso em tela para a escola, significa, conforme Santos, valorizar “o princípio da comunidade e, com ele, a ideia de igualdade sem mesmice, a ideia de autonomia e a ideia de solidariedade” (1996, p. 278). Nesse novo ethos ocupam lugar a pluralidade cultural e o reconhecimento de novas identidades, dimensões que

não podem ser furtadas na viabilização da educação integral.

As próprias palavras de Santos nos servem para refletir sobre as possibilidades que a educação integral, associada aos pressupostos que dão assento à democracia participativa, tem de contribuir para a formação de sujeitos iguais, respeitadas as suas diferenças como condição de exercício de cidadania.

Temos que ser iguais todas as vezes que as diferenças nos inferiorizam, e temos que ser diferentes todas às vezes que as igualdades nos descaracterizam.

Boaventura Santos

Referências

ARROYO, M. G. O direito ao tempo de escola. **Cadernos de Pesquisa**, s. l., n. 65, 1988.

BRASIL. LDB. Lei 9394/96. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 07 ago. 2013.

BRASIL. Projeto de Lei PNE. **Plano Nacional de Educação 2011-2020**. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/pne_15_12_2010.doc> Acesso em: 18 ago. 2013.

CARBONELL, Jaume. **A aventura de inovar**: a mudança na escola. Porto Alegre: Artmed, 2002.

DEMO, P. **Escola de Tempo Integral**. Textos Discutíveis – 11. 2010. Disponível em: <<http://pedrodemo.blogspot.com.br/search?q=integral>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Participação da sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2005.

GONÇALVES, Antonio Sérgio. Reflexões sobre educação integral e escola de tempo integral. **Cadernos Cenpec**, nº 2 – educação integral, 2º semestre, 2006.

GUARÁ, I. **Educação Integral**. Articulação de projetos e espaços de aprendizagem. 2005. Disponível em:<http://www.cenpec.org.br/modules/xt_conteudo/index.php?id=46>. Acesso em: 09 jul. 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Série mais educação**: educação integral. Texto referência para o debate nacional. Brasília, 2009.

MOLL, J. A Cidade Educadora como Possibilidade: apontamentos. *In*: CONZATTI, M.; FLORES, M. L. R.; TOLEDO, L. (orgs.). **Cidade Educadora**: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Cortez, 2004.

PARO, V. et al. A escola pública de tempo integral: universalização do ensino e problemas sociais. **Cadernos de Pesquisa**, s.l., n. 65, p. 11-20, 1988.

PEREIRA, Célia Maria Rodrigues da Costa. **Democratização da política educacional brasileira e o FUNDEF**: uma análise de suas práticas discursivas – do “dito feito” ao “feito não dito”. Recife: Edições Bagaço, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, Itamar. É possível desconstruir e reconstruir a concepção e a prática vigentes da participação na escola? **Revista de Educação AEC**. Brasília, ano 34, n 135, abril/junho, 2005.

A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E OS DESAFIOS DIANTE DAS INTERPRETAÇÕES DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Maria Margarida Machado

1. Introdução

Este texto tem a intenção de contribuir com gestores públicos e professores na reflexão sobre a implementação da Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação, em vigor no período de 2014 a 2024, através da elaboração ou revisão dos planos estaduais, distrital e municipais de educação. Para tanto, iniciamos com esta reflexão do Professor Jamil Cury:

[...] a importância da lei não é identificada e reconhecida como um instrumento linear ou mecânico de realização de direitos sociais. Ela acompanha o desenvolvimento contextualizado da cidadania em todos os países. A sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta. Luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça. Todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais (CURY, 2002, p. 247)

Este autor chama a atenção a dois aspectos importantes, quando pensamos nas questões legais em nosso país. Primeiro, ele ressalta que toda lei é fruto de luta dos atores sociais na defesa de uma causa. Segundo, ele afirma que, no caso da educação, tudo o que alcançamos, até o

momento, foi resultado destas lutas em prol da garantia da igualdade de oportunidades. Estas afirmações nos conduzem a uma reflexão sobre as leis em vigor, especialmente, a Emenda Constitucional nº 59/2009 e o PNE 2014-2024, aprovado em junho deste ano, com o objetivo de contribuir com os sujeitos envolvidos na avaliação ou elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação, no que se refere especificamente à modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A EC nº 59/2009 precisa ser tomada nas suas virtudes e nos seus limites, quando se trata de olhar, historicamente, o que significa fixar parâmetros de obrigatoriedade da educação. À primeira vista pareceria óbvio perguntar: a educação é ou não é direito de todos? Então, por que ainda no século XXI se faz necessário fixar uma faixa etária para a obrigatoriedade da oferta da educação no Brasil?

Para pensar sobre esta questão, analisando os dois dispositivos legais, a reflexão proposta destaca os atos normativos que definiram a questão da obrigatoriedade da educação no contexto brasileiro, segue analisando o quadro atual de oferta da educação básica e da sua demanda na relação com as atuais metas do PNE 2014-2024, e finaliza apontando alguns desafios frente ao cumprimento das metas do plano de educação atual, nas esferas federal, estaduais e municipais e a necessidade de fortalecermos a EJA como política pública de Estado.

2. A obrigatoriedade que deixa de fora do direito à educação muitos trabalhadores

A promulgação da EC nº 59/2009 foi resultado de um movimento intenso dos diversos atores que defendem a educação pública, que se rearticulam e pressionam, desde 2003, primeiro do mandato do Governo do Presidente Lula, com foco inicial mais voltado para a revogação dos

efeitos prejudiciais da desvinculação da receita da União (DRU) para educação e pela revogação dos vetos ao Plano Nacional de Educação (PNE) instituído pela Lei nº 10.172/2001.

O processo que se estabelece de negociações e pressões sob o governo federal, no período de 2003 a 2009, foi lento, tenso e aos poucos ocupou o cenário da política educacional. Algumas medidas implementadas revelam que houve mudanças em curso: a aprovação da ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos (Lei nº 11.274 de 06/02/2006); a criação do Fundeb (Lei nº 11.494 de 20/06/2007), incorporando na lógica nacional do financiamento a educação infantil, o ensino médio e todas as modalidades que estavam fora do FUNDEF; a realização da Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb, 2008); a tentativa de coordenação das ações, dos programas e das políticas com a formalização do Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE); a mobilização nacional para a organização da Conferência Nacional da Educação (Conae/2010), indicando a elaboração do novo PNE. Todas estas iniciativas corroboraram para que a EC nº 59/2009 representasse, entre outros aspectos, um ganho na extensão da obrigatoriedade da educação básica, não mais apenas ao ensino fundamental; na visibilidade do direito à educação das crianças de 4 a 5 anos e dos adolescentes de 15 a 17 anos; no comprometimento da União com a educação básica.

Todos esses aspectos positivos podem ser considerados em suas potencialidades controversas, sendo uma delas a que define em que medida a insistência em traçar parâmetros etários para a obrigatoriedade continua não contribuindo para o acesso de todos à educação, ainda que o inciso I do Art. 208 reformulado siga afirmando que a educação básica será “assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. Na realidade das políticas educacionais o que observamos muitas vezes é que o peso das ações se concentra

A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E OS DESAFIOS DIANTE DAS INTERPRETAÇÕES DO DIREITO À EDUCAÇÃO

na faixa etária obrigatória, inclusive com o argumento de que se atender bem quem é da faixa etária obrigatória não existirá mais defasagem idade série na educação do país.

Ainda dessa formulação, que já estava presente no texto anterior que tratava da obrigatoriedade do ensino fundamental, cabem duas reflexões para gestores e professores: primeiro, a leitura que é feita pelo gestor público, responsável direto pela oferta da educação básica, de que a obrigatoriedade é para a faixa etária, antes 7 a 14 anos, agora 4 a 17 anos; portanto, fora deste parâmetro de idade não há prioridade na oferta, podendo no máximo ter alguma cobertura e esta deve ser gratuita, mas nada que se encaminhe para qualquer tentativa de universalização da educação básica.

A segunda reflexão tem relação com a ênfase na noção de acesso na idade própria quando se fala em educação básica. Esta postura volta a colocar em questão o princípio da educação ao longo da vida, assumido pelo governo brasileiro em acordos internacionais, que tem reafirmado a necessidade de se reconhecer jovens e adultos como sujeitos de direito à aprendizagem sempre e que o Estado deve ter uma responsabilidade na garantia do alcance deste direito.

Tratar o tema do direito de todos à educação e tomá-lo na lógica do estabelecimento da obrigatoriedade do Estado para com sua garantia implica em identificar o tamanho desta responsabilidade. Para que se possa ter noção da necessidade de políticas públicas de educação que garantam esse direito, cabe visualizar a população correspondente a este todos e pensar o que já se alcançou em termos deste direito. Para isto, dentro do levantamento do último Censo Demográfico, os dados disponíveis são:

Tabela 1 – Brasil (2010): Situação da população a partir de 15 anos em relação à Educação Básica, por faixa etária

| Faixa etária | População total | Não concluiu a Educação Básica (%) ¹ | Frequenta a Educação Básica (%) | Não concluiu e não frequenta a Educação Básica (%) ² |
|--------------|--------------------|---|---------------------------------|---|
| 15-17 | 10.353.865 | | 82,1 | 9,3 |
| 18-24 | 23.873.786 | 51,5 | 16,7 | 34,8 |
| 25-29 | 17.102.917 | 46,7 | 6,0 | 40,7 |
| 30-35 | 18.730.863 | 53,7 | 5,0 | 48,8 |
| 36-49 | 35.745.087 | 63,0 | 4,0 | 59,0 |
| 50-65 | 26.061.418 | 72,7 | 3,1 | 69,6 |
| > 65 anos | 12.946.226 | 86,1 | 2,3 | 83,8 |
| Total | 144.814.164 | 68,8 | 11,7 | 52,1 |

Fonte: Elaborado a partir dos microdados do Censo 2010 fornecidos pelo IBGE.

Notas: (1) Considera a população a partir de 18 anos, uma vez que, no Brasil, pela idade de entrada e o número de séries do sistema educacional, até 17 anos o aluno deveria cursar a Educação Básica. Percentual total das faixas considera a população acima de 18 anos estimada em 134,5 milhões. (2) Considera somente a população de 15 a 17 anos que não está frequentando e não concluiu a Educação Básica. Exclui os que concluíram a Educação Básica e/ou estão cursando a Educação Superior.

As reflexões que decorrem dos últimos censos e das pesquisas nacionais por amostra de domicílio (Pnad) têm revelado o envelhecimento da população brasileira, provocado pela redução da natalidade, mas também, pela melhoria da qualidade de vida da população, que tem alcançado mais anos de vida. Estes fatores de envelhecimento da população nos colocam diante da questão de como os brasileiros envelhecem e de como esse envelhecimento vem sendo acompanhado, ou não, pelo aumento do processo de escolarização. Para pensar a questão levantada, os números da Tabela 1 apresentam parte da realidade de escolarização da população brasileira com idade a partir de 15 anos.

A taxa de frequência por faixa etária chama atenção pelos ausentes. Estima-se que 9,3% dos adolescentes de 15 a 17 anos estão fora da escola e não concluíram a Educação Básica. Quando analisamos os dados dos jovens de 18 a 29 anos, o número de ausentes do sistema educacional, os

A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E OS DESAFIOS DIANTE DAS INTERPRETAÇÕES DO DIREITO À EDUCAÇÃO

que não concluíram a Educação Básica, representa 34,8% entre os que possuem de 18 a 24 anos, e chega a 40,7% entre os que estão entre 25 e 29 anos. Por outro lado, a tabela também mostra a presença, mesmo que em pequenas proporções (e decrescentes, na medida em que aumenta a idade da população nas faixas etárias), da população a partir de 18 anos na Educação Básica, seja EJA ou as etapas regulares (a soma total dos percentuais aplicados à população de cada faixa etária chega a um montante de 8,5 milhões de estudantes).

A Tabela 1 mostra ainda que 68,8% dos brasileiros com 18 anos e mais (cerca de 92,6 milhões) não concluíram a Educação Básica. A partir da última coluna da mesma tabela é possível obter uma estimativa por faixa etária dos potenciais ingressantes no sistema educacional, possivelmente via EJA ou outro atendimento nas classes noturnas. Considerando o percentual da população em cada faixa etária que não concluiu a Educação Básica e não está frequentando a escola, chega-se a um percentual de 52% da população de 15 anos e mais, o que resulta em, aproximadamente, 75,4 milhões de potenciais ingressantes.

Obviamente, do ponto de vista do planejamento da política pública para garantia do direito à educação a essa numerosa parcela da população, deve-se considerar que, segundo o Censo Escolar 2012, o total de matrículas da Educação Básica naquele ano era de 50,4 milhões e na EJA, de 3,9 milhões e que não seria razoável pensar que o sistema dobraria de tamanho facilmente.

Seria simplista demais imaginar que as matrículas atuais atendem à demanda dos jovens e adultos, o que seria considerar as atuais condições de oferta da EJA como adequadas para atrair e manter esses sujeitos que optaram por exercer o direito à educação. Por isso, estudos específicos são necessários para dar conta desta complexidade, que envolve uma

estimativa mais apurada do número ideal e/ou possível de matrícula da EJA para os próximos anos, considerando todas as variáveis intervenientes desse processo de volta e permanência na escola, no que se refere aos jovens e adultos. Este é o principal desafio que está posto para o alcance das metas e estratégias previstas no novo PNE.

3. Os desafios da Educação de Jovens e Adultos no PNE 2014-2024

A compreensão da educação como direito de todos é que nos faz chegar às metas do PNE 2014-2024 e perguntar o que de fato se configura como busca de garantia deste direito, ou se o que vai ser implementado se configurará como mais um paliativo, sem o compromisso real com a oferta da EJA de qualidade para jovens e adultos trabalhadores. Para esta reflexão cabe destacar aqui as metas consideradas estruturantes para a EJA como política pública e as metas que são mais específicas para o público que hoje é atendido pela modalidade.

Na Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014) o que está relacionado diretamente à EJA são as metas 3, 8, 9 e 10. Mas, não é possível desconsiderar que a temática do atendimento à população jovem e adulta também está vinculada ao que podemos chamar de metas estruturantes como é o caso da Meta 7 onde se prevê “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem(...)”; da Meta 15: “garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando-lhes a devida formação inicial, nos termos da legislação, e formação

continuada em nível superior de graduação e pós-graduação, gratuita e na respectiva área de atuação”.

Em sendo destacado como estruturante a busca de qualidade e o regime de colaboração, também estão nesta condição a busca pela formação dos professores, a gestão democrática e o financiamento que dê sustentação a todas as metas anteriores. Portanto, cabe destaque à Meta 16: “formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores que atuam na educação básica em curso de pós-graduação *stricto* ou *lato sensu* em sua área de atuação, e garantir que os profissionais da educação básica tenham acesso à formação continuada, considerando as necessidades e contextos dos vários sistemas de ensino”; Meta 19: “garantir, em leis específicas aprovadas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior públicas, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades”; e, por fim, mas não menos essencial, a Meta 20: “ampliar o investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio, observado o disposto no § 5º do art. 5º desta Lei”.

O destaque destas metas estruturantes é para chamar a atenção aos gestores e professores que, sem considerá-las quando formos pensar a modalidade de EJA, não é possível apostar no alcance das metas específicas que são,

Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional (BRASIL, 2014).

A retomada destas 4 metas específicas no âmbito dos planos estaduais, distrital e municipais demanda dos gestores a identificação inicial do diagnóstico de jovens e adultos que possuem 15 anos e mais e não concluíram a educação básica. É necessário identificar esta demanda em cada localidade, a partir dos dados e microdados levantados pelo IBGE, para projetar o que significa o atendimento dos percentuais previstos em cada meta. Portanto, na Meta 3 é preciso identificar quantos adolescentes de 15 a 17 anos existem na localidade, quantos concluíram e quantos não concluíram o Ensino Fundamental, quantos estão matriculados e quantos não estão matriculados no Ensino Médio. A partir destes

A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E OS DESAFIOS DIANTE DAS INTERPRETAÇÕES DO DIREITO À EDUCAÇÃO

dados será necessário projetar o esforço necessário da gestão educacional para o alcance da meta, que já estava prevista com a aprovação da EC nº 59/2009.

Ainda em relação à Meta 3 cabe destacar, para esta reflexão, três estratégias que exigem dos planos locais um atendimento à diversidade da realidade dos adolescentes que ainda não concluíram o Ensino Médio,

Estratégias:

[...] 3.7) fomentar a expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência;

[...] 3.11) redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de forma a atender a toda a demanda, de acordo com as necessidades específicas dos alunos;

3.12) desenvolver formas alternativas de oferta do ensino médio, garantida a qualidade, para atender aos filhos de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante;[...] (BRASIL, 2014).

O alcance de todas as estratégias desta meta implica numa reconquista dos adolescentes para o retorno ao processo de escolarização, pois parte significativa deles já esteve na escola e abandonou ou continua nela retida sem a conclusão do ensino fundamental. As três estratégias destacadas acima exigem ainda mais da gestão, por se tratar de uma oferta de ensino médio que seja ainda diferenciada: a 3.7 propondo a integração com educação profissional em comunidades específicas; a 3.11 enfatizando que esta oferta precisa manter-se sendo diurna e noturna e a 3.12 enfatizando a necessidade de atendimento aos filhos dos povos itinerantes. Para estas três realidades é necessário que se mude a concepção

de oferta do ensino médio pelas redes estaduais, que assumem majoritariamente estas matrículas, pois o formato que hoje está em vigor não corresponde às especificidades previstas.

Quanto à Meta 8 é preciso voltar à Tabela 1 deste texto e dimensionar o tamanho do desafio que é fazer com que, em dez anos, mais de 40 milhões de jovens concluam a educação básica. A realidade apresentada pelos dados do IBGE é a de que à medida que avança a idade menos matrículas nós temos, portanto, os dados de quem não concluiu e não está frequentando nenhuma escolarização aumenta. Quando este dado se refere às populações do campo, região de menor escolaridade e 25% mais pobres, igualando a escolaridade entre negros e não negros, isto exige da gestão dos planos uma busca de referência desta diversidade que a meta se propõe a atender.

Do conjunto das estratégias desta Meta 8 cabe expressar que várias delas são muito contraditórias, quando se trata da perspectiva de defesa de uma educação básica para os jovens trabalhadores, que se faça em um sistema público de ensino. O receio já começa nas 8.1 e 8.2 que formalizam a ideia de um atendimento dos jovens de 18 a 29 anos pela via de programas de correção de fluxo que são questões já discutidas no campo da EJA como superadas, pois não contribuem para a consolidação da modalidade como política pública de estado e acaba por reforçar a ideia de que EJA é um atendimento provisório, o que não deve ser considerado se pensarmos que o desafio é da construção de uma escola para os trabalhadores e que vai se modificando ao longo do tempo em que as necessidades formativas destes também vão se alterando.

Outra estratégia que chama a atenção nesta Meta 8 e que deve ser tomada com cuidado pelos gestores públicos da educação é a “8.3) garantir acesso gratuito a exames de certificação da conclusão dos ensinos

fundamental e médio” (BRASIL, 2014). A existência e necessidade de certificação por exames é histórica na educação brasileira e o acesso, quando necessário, deve ser gratuito, todavia é importante reiterar que a escolarização precisa priorizar o acesso dos trabalhadores a uma educação de qualidade que não seja substituída pelo acesso restrito ao certificado. O que nos preocupa ainda é, em que medida há, por parte de estados, Distrito Federal e municípios, condição efetiva de regular e coibir a indústria de vendas dos certificados que já está espalhada pelo país. Neste sentido, optar por adesão a exames de certificação nacionais, como Enceja e Enem, não isentam os gestores locais de fiscalizarem se de fato os documentos apresentados de conclusão da educação básica são ou não verídicos.

Continuando na reflexão sobre as estratégias polêmicas nesta Meta 8, também é problemática a defesa de educação técnica ofertada por segmentos que não são do setor público e que esta seja da forma concomitante. Novamente se perde uma oportunidade de fortalecimento de uma rede pública de educação para os trabalhadores e, contraditoriamente, se legitima uma impossibilidade de atendimento a estes sujeitos quando ele precisa de tempo para estar em duas instituições.

Por fim, as estratégias 8.5 e 8.6 desta mesma Meta 8 chamam atenção para algo na EJA que é fundamental, que são as ações articuladas de forma intersetorial para mobilização e acompanhamento de alunos, pois dadas as especificidades deste público não é possível apenas a educação dar conta de suas necessidades. Portanto, os planos locais têm o desafio de apresentar as redes intersetoriais que serão constituídas para o alcance desta meta. Por outro lado, também admitir numa estratégia a necessidade de busca dos alunos em uma ação intersetorial é um grande desafio para as redes que precisam se abrir a esta outra forma de pensar a educação ofertada aos jovens.

Para a compreensão da Meta 9, que trata do enfrentamento da questão do analfabetismo, é preciso retomar os dados do IBGE que considera analfabeta a pessoa que não lê nem escreve um bilhete simples. Os dados de 2003 a 2010 indicam que este índice cai de 12% para 9,6% da população de 15 anos e mais. Esta redução percentual é acompanhada de uma pequena redução também nos dados absolutos, embora o volume de quase 14 milhões de pessoas não alfabetizadas ainda represente um desafio. Voltando à EC nº 59/2009, que afirma que será “[...] assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”, e analisando as políticas públicas na área da educação de jovens e adultos, pode-se afirmar que isso por si só não é suficiente para que a condição de analfabetismo se altere nos próximos anos.

A alfabetização de jovens e adultos, para além das questões metodológicas e pedagógicas, precisa ser enfrentada como um problema de política pública de ensino fundamental. As experiências históricas, desde as campanhas da década de 1940, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) nas décadas de 1970 e 1980, o Programa Alfabetização Solidária nos anos 1990 e o Programa Brasil Alfabetizado nos dois mandatos do Governo Lula e no mandato da Presidenta Dilma, confirmam isto. Com certeza todas estas iniciativas resultaram em algum acesso à escolarização, mas nenhuma delas conseguiu estender a escolaridade ao público que dela participou, com resultados que correspondessem pelo menos à conclusão de quatro anos de estudos.

Desta reflexão o que se apreende inicialmente é que, se a obrigatoriedade anterior (7 a 14 anos) tivesse de fato enfrentado o analfabetismo entre jovens e adultos, ele não seguiria existindo para novamente ser tomado na atual emenda constitucional. Assegurar a oferta gratuita da educação básica *para os que a ela não tiveram acesso na idade própria*,

hoje exige que primeiro se avalie com rigor o que já foi feito, pois a imensa maioria destes jovens e adultos não alfabetizados de hoje já teve passagens pela escola e segue sem ser alfabetizada. Neste sentido, cabe aos gestores públicos, pelo menos, identificá-los em suas características peculiares para a definição de uma política de expansão da escolaridade. Isto significa saber onde residem e quais os limites de acesso a classes de educação de jovens e adultos; quais possuem necessidades especiais de aprendizagem e demandariam um atendimento diferenciado; quais estão em situação de vulnerabilidade social que demandariam outras políticas sociais integradas à oferta de escolaridade.

A última meta que demanda um cuidado específico em relação à EJA é também, como as anteriores, um desafio porque exige uma mudança muito significativa na forma de oferta da modalidade. Mesmo com todo esforço que o campo da EJA vem fazendo nos últimos anos para superar a visão de suplência na oferta do ensino fundamental e médio, ele ainda segue muito o modelo do Ensino Supletivo, onde a concepção era de redução de tempo e espaços de aprendizagem ainda tendo como referência a escola das crianças e adolescentes. Uma das alternativas de superação destas práticas aligeiradas foi aproximar de forma efetiva a EJA do mundo do trabalho, através das experiências de integração curricular entre formação básica e formação profissional.

O cálculo do alcance da Meta 10, em se tratando de partir dos dados do Censo Escolar de 2013, representa um esforço de passar 25% de 2.447.792 matrículas do ensino fundamental da EJA para a oferta integrada à educação profissional (EP) na Formação Inicial e Continuada (FIC), que representaria 611.948 matrículas, e 25% de 1.324.878 das matrículas do ensino médio de EJA para cursos técnicos integrados, que representaria 331.219 matrículas. É uma tarefa gigante se pensarmos que este mesmo Censo Escolar de 2013 apresenta apenas 21.465 matrículas

em EJA integrada à EP no nível fundamental e 42.421 matrículas em EJA integrada à EP no nível técnico.

Todavia, a questão não é apenas de ampliação do atendimento com base na matrícula existente. Ela é mais desafiadora ainda se voltarmos aos dados das tabelas apresentadas anteriormente e constataremos os milhões de brasileiros que não concluíram o Ensino Fundamental e Médio, já possuem mais de 18 anos, são trabalhadores e precisariam de uma oferta de escolarização mais voltadas para o mundo do trabalho, como pretendem os cursos integrados. Ela é também mais complexa se tomarmos as realidades das redes municipais que não possuem oferta de educação profissional e, portanto, terão que encontrar uma alternativa para integração, ou ainda, a realidade dos 11 Estados do país onde a EJA está em uma secretaria e a EP em outra, dificultando a oferta do Ensino Médio integrado.

Todas as estratégias vinculadas a esta Meta 10 carecem do enfrentamento das duas questões anteriores para se efetivarem: os dados quantitativos que revelam uma multidão que precisa ser atendida e a adequação do sistema público de educação para a constituição de uma nova escola, que se configuraria como o espaço da educação dos trabalhadores. A opção política, pedagógica e administrativa pelo currículo integrado, portanto, exige condições de infraestrutura e profissionais preparados para atuar nesta modalidade integrada. Talvez por se configurar numa proposta de atendimento de $\frac{1}{4}$ da matrícula na modalidade integrada, para o cumprimento desta meta poder-se-ia recuperar as experiências que existiram e existem pelo país de Centros de Educação de Jovens e Adultos, funcionando manhã, tarde e noite, com profissionais específicos para este atendimento na modalidade de currículo integrado.

4. Quando a obrigatoriedade não deveria negar o direito mas colaborar para o cumprimento das metas do PNE 2014-2024

As reflexões em torno da EC nº 59/2009 e do PNE 2014-2014 enfatizam mais uma vez que não se trata, na realidade brasileira, de considerar a demanda por educação de jovens e adultos como residual. São milhões de brasileiros que não possuem educação básica, portanto, a legislação aprovada precisa ganhar a adesão e o compromisso dos gestores e professores, mas sobretudo da sociedade como um todo para que ela se faça cumprir, para que o país não permaneça no equívoco de admitir a exclusão da população jovem e adulta do direito à educação.

São vários desafios frente a ausência de cobertura obrigatória da educação para a população acima de 15 anos, num destaque para o efeito desta política para a educação de jovens e adultos. O que está em questão é o quanto a demarcação da faixa etária obrigatória de 4 a 17 anos da EC nº 59/2009, pela experiência histórica da educação brasileira, tem legitimado a focalização e a exclusão de jovens e adultos do acesso a uma escola que seja condizente com suas necessidades educacionais e com o real direito que todos têm de uma educação de qualidade. O educador Anísio Teixeira, na década de 1950, já se ocupava com a defesa de uma educação que não fosse privilégio de alguns, destacando neste sentido o papel do Estado na sua efetivação:

Obrigatória, gratuita e universal, a educação só poderia ser ministrada pelo Estado. Impossível deixá-la confiada a particulares, pois estes somente podiam oferecê-la aos que tivessem posses (ou a protegidos), e daí operar antes para perpetuar as desigualdades sociais, que para removê-las. A escola pública, comum a todos, não seria, assim, o instrumento de benevolência de uma classe

dominante, tomada de generosidade ou de medo, mas um direito do povo, sobretudo das classes trabalhadoras (TEIXEIRA, 1957, p.80).

Passados mais de 50 anos desta afirmação, cabe reforçar que continua sendo da responsabilidade do Estado a oferta de uma educação como direito do povo, sobretudo das classes trabalhadoras. Focalizar o atendimento na faixa etária de 4 a 17 anos, sem cuidar com a ressalva necessária de que milhões de brasileiros acima de 18 anos ainda não completaram a educação básica é também “operar antes para perpetuar as desigualdades sociais”. A população pobre das grandes cidades e do campo, parte expressiva de negros e mulheres; a população indígena adulta; os jovens e adultos em situação de vulnerabilidade, muitos apenados; as pessoas com necessidades educativas especiais; parte significativa destes que compõem a população economicamente ativa do país, não podem contar com uma política educacional “confiada a particulares”.

O desafio posto, portanto, a quem pensa política educacional na perspectiva do direito de todos está em, face aos ganhos da EC 59/2009 e aos desafios do PNE 2014-2024, não permitir que ela seja a responsável por mais perdas de direitos para a população de 18 anos e mais. Para tanto, é preciso que se enfrentem algumas *máximas* que têm perdurado na educação brasileira, que soam quase como culturas estabelecidas e justificam a negação do direito. São elas a cultura estabelecida do mínimo a ser cumprido e a conformação com a realidade da não escolarização como uma fatalidade entre a população jovem e adulta, dada a sua dura realidade, resultante da desigualdade econômica e social do país.

A primeira máxima deve ser enfrentada no acompanhamento da ação dos gestores públicos e professores, ao assumirem as metas do novo Plano Nacional de Educação 2014-2024, que deverão se desdobrar nos planos estaduais e municipais. Do Ministério da Educação às secretarias

A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E OS DESAFIOS DIANTE DAS INTERPRETAÇÕES DO DIREITO À EDUCAÇÃO

de estado, Distrito Federal e municípios, há que se exigir uma postura diferenciada em relação ao decênio anterior, quando a maioria expressiva das metas quantitativas sequer foi alcançada.

Quanto ao enfrentamento da cultura da não escolarização esta é uma tarefa do Estado, mas é também da sociedade civil, da população como um todo. Os próprios jovens e adultos de 18 anos e mais precisam reconhecer que a educação é um direito deles para reivindicá-la na forma da lei, como bem disse Cury (2002, p. 247) e compreender sua dimensão de “Luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça”. É o que se espera alcançar na próxima década com uma mudança de postura de toda a sociedade brasileira frente ao acompanhamento e à cobrança para que a Lei nº 13.005/2014 não fique apenas no papel.

Referências

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. **Emenda Constitucional nº 59** de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 15 nov. 2010.

_____. **Lei nº 11.274** de 06 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>.

_____. **Lei nº 11.494** de 20 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>.

_____. **Lei nº 13.005** de 25 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à Educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, julho/ 2002.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957.

CONSELHOS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM MUNICÍPIOS DO NORDESTE BRASILEIRO

Henrique Guimarães Coutinho
Ana de Fátima P. de Sousa Abranches

1. Introdução

O texto discute a atuação e o papel dos Conselhos Municipais da Educação como espaço de participação social em relação à fiscalização sobre a alocação dos gastos públicos da educação na esfera local com o objetivo de compreender as principais características, avanços e dificuldades dessa participação, além observar a presença ou não de indicadores de exercício de democracia no âmbito dos CME's.

Para a operacionalização da análise são utilizados os dados da pesquisa realizada pela Fundação Joaquim Nabuco em 2010 sobre o Plano de Ação Articulada (PAR) a partir de uma amostra de municípios do Nordeste brasileiro com baixos indicadores educacionais utilizando questionários com perguntas predominantemente fechadas, dirigidas aos conselheiros(as) municipais de educação; professores(as), aos diretores(as), aos pais e mães de alunos(as), aos alunos(as) - que foram analisados tendo como referência os indicadores definidos com base no Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação/Guia Prático de Ações.

O universo pesquisado abrangeu os nove estados da Região Nordeste que foram representados através de uma amostra aleatória de 264 (duzentos e sessenta e quatro) municípios válida para o Nordeste, onde foram aplicados critérios de estratificação por estado da federação e porte dos

municípios considerando as 793 escolas de menor Ideb ($< 3,0$) no ano de 2005, que foram priorizadas pelo PAR em sua primeira fase. A escolha pela Amostra Aleatória Estratificada Proporcional (AAEpr) se deu por que os estimadores de variância da população são mais eficientes do que na Amostra Aleatória Simples (AAs).

No caso específico, foi utilizado intervalo de confiança de 95% e erro amostral de 5%, padrão para esse tipo de estudo, chegando-se a uma amostra de 263,4 (arredondados para 264) municípios, entre os 793 da população. Em relação à estratificação, para o caso em questão foram utilizados dois estágios. No primeiro, foram levados em consideração os estados da Federação, na Região Nordeste, proporcionais ao número de municípios que existiam em 2007, elegíveis para o PAR (nesse caso, municípios com Ideb muito baixo). Em um segundo momento, respeitando as capacidades institucionais dos municípios, garantiu-se a equitativa distribuição por porte: pequenos municípios (até 10.000 habitantes), médios (até 20.000 habitantes) e grandes (acima de 20.000 habitantes). Em seguida foram sorteadas quatro escolas por municípios a serem visitadas, sendo as duas de maior e as duas de menor Ideb no município, entre as escolas urbanas.

2. Origem e consolidação dos Conselhos Gestores no Brasil

A gestão participativa na educação vem se constituindo como um consenso dentro da agenda das políticas públicas educacionais e tem sido tratada como sinônimo de democracia. Os conselhos se originam fundamentados na perspectiva de que é preciso viabilizar institucional-

mente os canais efetivos para a participação e o controle social^[1] para os diversos segmentos sociais atuarem no âmbito das políticas educacionais. Para operacionalizar essa participação foram criadas estruturas institucionalizadas e reconhecidas oficialmente para funcionar como espaços de discussão, deliberação e fiscalização das políticas educacionais. Os conselhos gestores surgem no cenário político e na agenda pública como espaços de participação de segmentos sociais locais no acompanhamento, na discussão, na decisão e na fiscalização sobre alocação de recursos públicos direcionados aos programas sociais, constituindo desta forma um tecido institucional estratégico no desenvolvimento da gestão democrática de políticas públicas sociais.

Os conselhos municipais são considerados como importantes avanços em direção à democratização, uma vez que a participação da sociedade em arenas decisórias e fiscalizadoras passa a funcionar como elemento condicionante para gestão democrática e participativa e, ainda, como garantia de maior transparência na utilização dos recursos da educação. Pode-se observar que este tema é tratado há muito tempo; nos textos de Tocqueville (1962) observa-se que a participação seria uma forma de proteger o sistema democrático da “tirania da maioria” que poderia representar uma ameaça às minorias governadas. A participação, para este autor, tem uma conotação essencial, uma vez que o agir político de

[1] O controle social é um componente da gestão democrática, designa várias ações e mecanismos por meio dos quais a sociedade civil sabe, conhece e interfere na elaboração e gestão das políticas públicas. Compreende-se o controle social como sendo a capacidade da sociedade civil de participar e influenciar na gestão pública, podendo orientar as ações do Estado e dos gastos governamentais na direção dos interesses da coletividade (CORREIA, 2000, p. 53). O controle social nesta abordagem é entendido como o controle da sociedade sobre a gestão pública.

cada indivíduo representaria uma maneira de controle cidadão sobre os governantes e a diminuição da distância entre eles. A conscientização por meio da educação, em Tocqueville, levaria a um interesse prático em solucionar problemas comuns e atuar no espaço público deixando de lado interesses da vida privada. Também se encontram referências sobre esse fenômeno em textos de Rousseau (1978) que pontuava que o elemento “participação individual” surgia como garantia de bons governos, e os cidadãos, de fato, seriam aqueles defensores do bem comum, exercendo através do contrato social o controle sobre as ações governamentais.

O caso brasileiro recente pode ser analisado pela ótica de um país que ao sair de um longo período ditatorial (que limitou ao extremo os espaços de participação) necessitava com urgência retomar os caminhos democráticos. A retomada da redemocratização no fim na década de 1970, marcada politicamente pela anistia aos exilados, a liberdade de expressão, ao fim da censura e a volta das eleições livres e diretas em todos os níveis de governo, contou com o engajamento ativo de diversos setores sociais e políticos (Movimento Democrático Brasileiro, Ordem dos Advogados do Brasil, União Nacional dos Estudantes, movimentos sociais ligados a diversos setores, as pastorais da igreja católica etc.).

Neste contexto surgiram os conselhos populares setoriais criados para servirem de fórum de debates, discussões e reivindicações organizadas nos diversos segmentos sociais, que foram o embrião dos conselhos gestores de políticas públicas. O trabalho de Gohn (2001) mostra que no Brasil podemos identificar as seguintes tipologias de conselhos: (a) os criados pelo poder executivo com o objetivo de estabelecer uma mediação direta com segmentos organizados da sociedade; (b) os populares oriundos dos movimentos populares que lutavam por mais espaços (através de mobilização e pressão) e (c) os criados por lei (institucionais)

frutos de demandas negociadas pelos segmentos organizados da sociedade civil junto ao poder político estabelecendo canais de participação direta da sociedade na gestão e fiscalização dos recursos públicos.

A constituição de 1988 possibilitou o desenvolvimento desse último tipo e do desenho institucional capaz de proporcionar a participação de diversos segmentos da sociedade envolvidos com as políticas públicas, garantindo espaço na gestão de programas sociais. A estrutura dos conselhos reservou espaço para a participação permanente de membros do poder público e da sociedade civil organizada. Esse espaço funciona como arena decisória, onde os representantes desses dois setores (Estado e sociedade) podem interagir, discutir e deliberar sobre as diretrizes gerais e específicas dos programas sociais. A composição e o número de conselheiros variam de acordo com o segmento social a ser representado, ou seja, os representantes da sociedade são escolhidos de acordo com cada área temática. Os conselhos gestores são instituições mais sofisticadas do ponto de vista político-institucional, se comparados com os conselhos populares da década de 1970, uma vez que possuem existência jurídica, reconhecimento legal e participação do poder público local.

3. Participação social no Brasil

Dentro deste contexto surge a discussão sobre a qualidade da participação em função das grandes dificuldades encontradas nas comunidades mais pobres e vulneráveis em exercer o direito sobre esse espaço de participação e garantir de forma eficaz a melhoria da qualidade da educação. Alguns autores como Melo (2003) apontam que é preciso

disseminar “Empowerment”^[2] nos grupos sociais envolvidos diretamente nos programas sociais. Isto por que grande parte do público-alvo das políticas públicas é formada por pessoas excluídas em situação de vulnerabilidade social, ou seja, com poucas possibilidades de participar ativamente do processo. Este conceito engloba ações direcionadas a criar ambientes mais favoráveis junto às comunidades mais pobres e vulneráveis socialmente, dando melhores condições de estabelecer diretamente suas escolhas nos canais de participação.

Esse mesmo autor demonstra que a existência desse fenômeno possibilita ganhos positivos, por parte da comunidade, na distribuição dos gastos, uma vez que geram melhores condições de participação, controle social e transparência na execução de programas e na capacidade de incluir setores consideráveis da população, que normalmente são excluídos dos processos decisórios e conseqüentemente ficam impossibilitados de participar do acompanhamento dos gastos públicos. Em síntese é preciso qualificar as comunidades e dar condições para seus membros participem adequadamente dos conselhos para que efetivamente essas esferas funcionem em condições de proporcionar o que se espera delas: controle e fiscalização sobre os gastos na perspectiva de melhoria constante na qualidade da educação ofertada. A presença da sociedade organizada em arenas decisórias locais é tida como fator fundamental na priorização e no direcionamento das políticas educacionais em função da grande extensão do território nacional, de sua heterogeneidade regio-

[2] *Empowerment* deve ser compreendido, de acordo com Melo (2003), como um processo de fortalecimento dos recursos e das capacidades dos setores pobres e excluídos para participar ativamente do processo decisório e das implementações de decisões públicas que afetam suas vidas”. Não há uma tradução literal para a língua portuguesa, o termo que se aproxima mais seria “empoderamento”, mas não há consenso sobre isso na literatura recente.

nal e das diversidades locais. Essa questão deve ser encarada como essencial para a alocação dos recursos num contexto de gestão alinhada com as necessidades específicas de cada região ou município brasileiro e a consolidação da atuação efetiva dos conselhos gestores, como canais de participação social. O controle dos gastos surge como condição consensual entre aqueles que defendem a gestão participativa e democrática dos recursos da educação.

4. Educação e Descentralização na educação: um breve panorama do Brasil

Antes de discutir a importância dos conselhos da educação é preciso contextualizar o processo de descentralização da educação no Brasil. Como foi visto neste texto esse processo está diretamente relacionado com a retomada democrática concretizado institucionalmente e juridicamente através da Constituição de 1988. Segundo Arretche (1999), as políticas educacionais começaram a ser descentralizadas desde a década de 1960.

A realidade dos sistemas de ensino fundamental e médio no Brasil poderia ser retratada como um quadro onde havia uma grande universalização (acesso) e uma qualidade muito ruim do ensino oferecido. O quadro pode ser sintetizado na seguinte afirmação: o Brasil apresentava bons indicadores de cobertura e péssimos indicadores de qualidade do ensino (ARRETICHE, 1999). A determinação constitucional se mostrou ineficaz e insuficiente para a melhoria do sistema de ensino público. Mas é bom ressaltar que o governo federal controlava de forma centralizada os recursos da educação e a sua distribuição ocorria sem qualquer discussão ou participação das demais esferas federativas. Com isto pode-se observar que havia uma desconcentração de serviços educacionais oferecidos

CONSELHOS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM MUNICÍPIOS DO NORDESTE BRASILEIRO

à população, mas não havia participação da sociedade no processo decisório, descaracterizando a descentralização como é conhecida hoje, que conta com a participação da sociedade local nos conselhos municipais.

De acordo com Castro (1998), a partir da década de 1990 o sistema de ensino público passou por uma série de reestruturações e redefinições em suas hierarquias (fundamental, médio e superior), onde a esfera federal passou a atuar promovendo o planejamento, a regulação e a avaliação dos programas, e ainda, originando inovações e transformações de caráter pedagógico. Em função destas afirmações pode-se concluir que a esfera federal foi perdendo sua condição de executora direta e os estados e municípios vão assumindo essas responsabilidades, passando a compartilhar com o governo federal os custos do financiamento da educação no ensino fundamental e médio.

No Ensino Fundamental, observa-se que a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com previsão de duração de dez anos (1997 a 2007), serviu como condutor das transferências de recursos da união para os estados da federação e os municípios, através do critério de número de alunos matriculados nas redes de ensino público.

Com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2008, ampliando o Fundo para a Educação Básica, o foco permanece na gestão democrática e participativa da educação em busca da melhoria da qualidade educacional oferecida pelas redes públicas municipais de ensino para aperfeiçoar as suas ações e alinhá-las aos interesses da sociedade em relação à educação e à alocação dos recursos. Assim, foi adotada uma série de medidas com o intuito de corrigir falhas e distorções detectadas no Fundef.

5. Apresentação e discussão dos resultados

Com base nos dados coletados na pesquisa de campo que correspondeu a 187 presidentes de Conselhos Municipais da Educação entrevistados - CME (na ausência deles se entrevistou os vice-presidentes) com o objetivo de se obter uma noção mais próxima da realidade institucional, das relações com o poder político local e noções do funcionamento dos conselhos. O perfil geral desses representantes constitui um quadro onde 68% são do sexo feminino, 19% possuem Ensino Médio (normal/magistério), 36% possuem curso superior e 43% possuem pós-graduação, revelando uma condição favorável para um bom desenvolvimento das suas atribuições e, ainda, apresenta uma média de idade de 41 anos.

Em relação à institucionalidade do CME um ponto considerado positivo diz respeito à questão da lei de criação dos conselhos onde 93% afirmaram que o conselho foi criado através de lei municipal e em relação à existência de regimento interno apenas 6% dos conselhos não tinham nenhum regimento ou processo de elaboração.

No contexto da identificação de indicadores de gestão democrática observaram-se alguns pontos positivos:

(a) Na escolha dos conselheiros foi possível observar um quadro de avanço democrático nessa escolha uma vez que 57% foram eleitos contra apenas 4% de indicação do prefeito do município e 39% foram indicados pelo próprio segmento que representa. Confira como é feita essa escolha na tabela 01 abaixo.

**CONSELHOS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL
EM MUNICÍPIOS DO NORDESTE BRASILEIRO**

Tabela 1 - Fonte: Pesquisa Fundação Joaquim Nabuco/Ministério da Educação- 2010

| Como são escolhidos os conselheiros? | | |
|---|----------|----------|
| Respostas | n | % |
| Eleitos pelo segmento | 107 | 57 |
| Indicados pelo segmento | 72 | 39 |
| Indicados pelo Prefeito | 8 | 4 |
| Total | 187 | 100 |

(b) Foi observada uma quantidade razoável de segmentos da sociedade com assento nos conselhos municipais. Pode-se observar, também, uma diversidade significativa de segmentos o que denota uma boa representatividade dentro dos conselhos da educação, ou seja, nos Conselhos Municipais de Educação os segmentos sociais e as instituições políticas municipais envolvidas com a educação estão presentes na composição do conselho, o que pode indicar mais democracia por conta dessa participação. A tabela 02 abaixo ilustra detalhadamente esse quadro:

Tabela 2 - Fonte: Pesquisa Fundação Joaquim Nabuco/Ministério da Educação- 2010

| Que segmentos estão representados/têm assento no Conselho Municipal de Educação? | | |
|---|----------|----------|
| Respostas | n | % |
| Secretaria de Educação do Município | 180 | 96 |
| Professor da rede municipal | 172 | 92 |
| Pais de alunos | 169 | 90 |
| Diretor de escola municipal | 160 | 86 |
| Alunos da educação básica | 122 | 65 |
| Câmara Municipal | 111 | 59 |
| Conselho Tutelar | 104 | 56 |
| Sindicato dos Professores | 101 | 54 |
| Sindicato dos Servidores Públicos Municipais | 86 | 46 |
| Escola privada de educação infantil | 76 | 41 |
| Outras Secretarias Municipais | 71 | 38 |
| Organização Não Governamental | 62 | 33 |
| Representante de estabelecimento de ensino superior | 31 | 17 |

**CONSELHOS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL
EM MUNICÍPIOS DO NORDESTE BRASILEIRO**

| Que segmentos estão representados/têm assento no Conselho Municipal de Educação? | | |
|---|----------|----------|
| Respostas | n | % |
| Escola comunitária | 25 | 13 |
| Escola quilombola | 7 | 4 |
| Escola indígena | 4 | 2 |
| Outros | 21 | 11 |
| Não sabe | 24 | 13 |
| Não respondeu | 5 | 3 |

Obs.: A soma nas colunas pode ultrapassar 100% porque cada entrevistado poderia apresentar mais de uma resposta

(c) Em relação ao exercício da presidência do conselho o quadro se modifica um pouco, uma vez que, apesar de serem observados diversos segmentos exercendo esse cargo, verifica-se, ainda, uma predominância dos representantes da Secretaria de Educação Municipal (em 17% o presidente é o próprio secretário, e em 28% são representantes da secretaria) com 45% do total de respostas, mostrando uma forte inserção do poder público local dentro dos conselhos. Contudo pode-se observar a existência de outros segmentos significativos exercendo a presidência dos conselhos como é o caso dos representantes das escolas públicas com 28%; dos 4% de pais de alunos, dos 4% de representantes do sindicato dos professores e dos 3% dos membros da sociedade civil (somando os percentuais chega-se a 37% das respostas) equilibrando um pouco essa balança entre setor público e sociedade civil, e, ainda, mostrando que os

segmentos sociais já se fazem mais presentes no exercício da presidência dos conselhos. A tabela 03 a seguir mostra esse cenário:

Tabela 3 - Fonte: Pesquisa Fundação Joaquim Nabuco/Ministério da Educação- 2010

| O atual presidente do conselho é: | | |
|---|----------|----------|
| Respostas | n | % |
| Secretário de educação | 31 | 17 |
| Representante dos pais de alunos | 7 | 4 |
| Representante da secretaria municipal de educação | 53 | 28 |
| Representante das escolas públicas | 54 | 29 |
| Representante das escolas privadas | 4 | 2 |
| Representante da sociedade civil | 6 | 3 |
| Diretor de escola | 1 | 1 |
| Representante religioso | 2 | 1 |
| Estão em articulação para a eleição | 1 | 1 |
| Representante do sindicato dos professores | 8 | 4 |
| Assessor do prefeito | 4 | 2 |
| Ex-secretário da educação | 1 | 1 |
| Representante do sindicato dos trabalhadores rurais | 1 | 1 |

**CONSELHOS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL
EM MUNICÍPIOS DO NORDESTE BRASILEIRO**

| O atual presidente do conselho é: | | |
|--|------------|------------|
| Respostas | n | % |
| Participante de Organização não governamental | 1 | 1 |
| Representante de associação comunitária | 1 | 1 |
| Representante dos técnicos pedagogos | 2 | 1 |
| Representante dos funcionários públicos municipais | 1 | 1 |
| Legislativo (político) | 2 | 1 |
| Representante do conselho tutelar | 1 | 1 |
| Não sabe | 5 | 3 |
| Não respondeu | 1 | 1 |
| Total | 187 | 100 |

Em relação às atribuições de acompanhamento da política educacional local por parte dos conselhos foi verificado que em 78% dos municípios o Conselho Municipal de Educação participou da elaboração do Plano Municipal de Educação e que existe um acompanhamento da execução desse plano. A tabela 04 abaixo ilustra como o conselho operacionaliza esse acompanhamento e quais estratégias são mais utilizadas como ferramentas de acompanhamento.

Tabela 4 -Fonte: Pesquisa Fundação Joaquim Nabuco/Ministério da Educação- 2010

| O que o Conselho faz para acompanhar a execução do Plano Municipal de Educação? | | |
|--|----------|----------|
| Respostas | n | % |
| Monitora a execução das metas | 88 | 95 |
| Mantém reuniões com a Secretaria de Educação | 88 | 95 |
| Participa das Conferências Municipais de Educação | 84 | 90 |
| Analisa os relatórios da Secretaria de Educação | 81 | 87 |
| Participa do Grupo que gerencia a execução do plano | 70 | 75 |
| Participa / promove audiências públicas | 50 | 54 |
| Participa / promove fóruns | 45 | 48 |
| Não sabe | 11 | 12 |

Obs.: A soma nas colunas pode ultrapassar 100% porque cada entrevistado poderia apresentar mais de uma resposta

A tabela 05 mostra que 9% dos conselhos possuem espaço próprio para o desenvolvimento das suas atividades, enquanto que os restantes dependem de espaços cedidos ou alugados pelo poder público. E sobre o local de funcionamento foi perguntado onde o Conselho funciona e em 75% dos casos a resposta era que funcionava no prédio da Secretaria Municipal de Educação. Isso pode comprometer a atuação e as atribuições de controle e fiscalização dos recursos da educação por conta

**CONSELHOS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL
EM MUNICÍPIOS DO NORDESTE BRASILEIRO**

dessa aproximação física com o poder público local associado ao fato de que muitos conselheiros são ligados a esse poder e parte dos presidentes dos conselhos está vinculada à Secretaria Municipal de Educação como foi observado na tabela 3 dessa seção.

Tabela 5 - Fonte: Pesquisa Fundação Joaquim Nabuco/Ministério da Educação- 2010

| O Conselho possui espaço próprio para funcionar | | |
|--|----------|----------|
| Respostas | n | % |
| Próprio | 17 | 9 |
| Cedido | 105 | 56 |
| Alugado | 23 | 12 |
| Não possui espaço | 42 | 22 |
| Total | 187 | 100 |

A tabela 06 revela um dado preocupante sobre o funcionamento dos Conselhos Municipais da Educação que se refere à ausência de recursos próprios na grande maioria (95%) deles. Isso pode indicar uma dependência, não muito positiva, do conselho em relação ao poder público para poder funcionar e exercer suas atribuições. Como os conselhos são responsáveis por fiscalizar e acompanhar as ações da política educacional local, essa dependência não contribui para essas atribuições e para a independência dessas instituições em relação ao poder público municipal.

Tabela 6 - Fonte: Pesquisa Fundação Joaquim Nabuco/Ministério da Educação- 2010

| O Conselho possui recursos próprios | | |
|--|----------|----------|
| Respostas | n | % |
| Sim | 10 | 5 |
| Não | 164 | 88 |
| Não sabem | 13 | 7 |
| Total | 187 | 100 |

A tabela 07 descreve algumas situações interessantes em relação ao exercício das atribuições dos Conselhos Municipais da Educação que podem ser consideradas como avanços dentro do processo de gestão democrática e participação na política educacional local. Em primeiro lugar a questão do acompanhamento dos resultados do Ideb no município onde 80% dos respondentes apontaram como prática do CME e 53% responderam que debatem esses resultados nas escolas, assim como 58% afirmaram que debatem a execução do PDE escola com as próprias escolas municipais. Outro dado relevante foi que 80% dos respondentes afirmaram acompanhar as ações do Plano de Ações Articuladas (PAR) em seus municípios. Isto aponta para uma condição de exercício das atribuições reservadas aos conselhos o que contribui para o processo de mais democracia e transparência na gestão municipal da educação.

**CONSELHOS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL
EM MUNICÍPIOS DO NORDESTE BRASILEIRO**

Tabela 7 - Fonte: Pesquisa Fundação Joaquim Nabuco/Ministério da Educação- 2010

| Em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o Conselho: | | |
|--|----------|----------|
| Respostas | n | % |
| Acompanha a divulgação dos resultados | 150 | 80 |
| Acompanha as ações do PAR no município | 142 | 76 |
| Debate nas escolas a execução do PDE Escola | 109 | 58 |
| Debate os resultados nas escolas | 100 | 53 |
| Nenhuma ação / Não acompanha | 18 | 10 |

Um dado importante foi revelado e se refere à integração do Conselho Municipal de Educação e o Conselho do Fundeb no município onde 66% afirmaram que existe essa integração. A tabela 08 a seguir mostra as formas como são realizados os acompanhamentos ou fiscalizações referentes à alocação dos recursos do Fundeb no município por parte do Conselho Municipal de Educação. Observa-se que 63% acompanham diretamente as reuniões do Conselho do Fundeb e 47% acessam os relatórios enviados pela prefeitura do município. Essa integração pode ser considerada como um elemento positivo entre essas duas instâncias por que fortalece a ação fiscalizadora e dissemina com mais transparência as ações do executivo local em relação à educação, além de trazer mais participação e controle social para o processo, aumentando o espaço democrático da sociedade na política educacional.

Tabela 8 - Fonte: Pesquisa Fundação Joaquim Nabuco/Ministério da Educação- 2010

| Como o CME acompanha o recebimento e a aplicação dos recursos do Fundeb | | |
|--|----------|----------|
| Respostas | n | % |
| Participando das reuniões do Conselho do Fundeb | 118 | 63 |
| Pelo Demonstrativo de Execução Físico-Financeira da Prefeitura | 87 | 47 |
| Participando do Censo Escolar | 72 | 39 |
| Acompanhando a execução do Programa de Transporte Escolar | 69 | 37 |
| Acompanhando a execução do Programa de Apoio à EJA | 60 | 32 |
| Informando-denunciando irregularidades no uso dos recursos | 41 | 22 |
| Não acompanha | 38 | 20 |
| Participando da elaboração do orçamento | 37 | 20 |
| Pelo Demonstrativo de Execução Físico-Financeira do Tribunal | 31 | 17 |
| Pelo Diário Oficial da União | 23 | 12 |
| Internet | 3 | 2 |

**CONSELHOS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL
EM MUNICÍPIOS DO NORDESTE BRASILEIRO**

| Como o CME acompanha o recebimento e a aplicação dos recursos do Fundeb | | |
|--|----------|----------|
| Respostas | n | % |
| Relatório da Fundeb | 2 | 1 |
| Site do MEC | 2 | 1 |
| Outros meios | 5 | 5 |

Obs.: A soma nas colunas pode ultrapassar 100% porque cada entrevistado poderia apresentar mais de uma resposta

6. Considerações Finais

Os resultados desse trabalho trazem para o debate acerca de Conselhos Municipais da Educação, participação e controle social nas políticas educacionais algumas confirmações já levantadas em estudos e pesquisas anteriores como: (1) a presença, ainda, marcante do poder político local no controle dos conselhos, nas figuras de secretários municipais de educação no exercício da presidência do conselho, gerando uma situação anacrônica onde o conselho é gerido por aquele que deve ser fiscalizado; (2) a pouca estrutura dos conselhos que ainda carecem de melhores condições físicas para o seu funcionamento, estando atrelado e dependente da Secretaria Municipal de Educação para poder funcionar gerando uma situação de dependência institucional; (3) a ausência de recursos próprios para garantir seu funcionamento sem depender do poder público local. Contudo o estudo revelou situações que podem ser consideradas como avanços significativos em comparação com estudos e pesquisas anteriores (GUIMARÃES; COUTINHO; MARQUES, 2009; DAVIES, 1999) acerca de ações desenvolvidas pelos conselhos

que proporcionam a ampliação do espaço democrático através do exercício da participação, do acompanhamento, da discussão e da fiscalização dos gastos e das políticas educacionais locais gerando mais transparência e controle por meio da atuação dos Conselhos Municipais de Educação. Observou-se com esse estudo forte participação dos conselhos na elaboração dos Planos Municipais de Educação, integração dos Conselhos Municipais com os Conselhos do Fundeb, preocupação por parte dos conselhos em acompanhar e discutir com a comunidade escolar os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e acompanhar as ações do Plano de Ações Articuladas (PAR).

O estudo mostrou ainda que o processo de escolha dos conselheiros está caminhando para se tornar cada vez mais democrático visto que a maioria é eleita pelo segmento que representa e uma parte muito pequena é indicada pelo prefeito e mesmo a inserção do poder público local na presidência do conselho, apesar de ser ainda significativa, vem diminuindo se compararmos com estudos anteriores e se associarmos com a questão de que foi detectada a presença de diversos segmentos sociais dentro do conselho, mostrando uma pluralidade na representação social; é possível afirmar que as diretrizes de gestão democrática com participação da sociedade e controle social dos gastos públicos na educação na esfera local através da atuação dos Conselhos Municipais da Educação vem avançando, apesar de ainda carecer de maiores investimentos, de mais recursos, de maior participação da sociedade para que se atinja um patamar satisfatório e que sejam superados os diversos obstáculos relativos a um cenário de maior participação da sociedade como um todo. Mas é importante ressaltar que o quadro revelado por este estudo é bastante promissor uma vez que foram identificados avanços importantes e relevantes em direção a uma educação democrática e participativa.

Referências

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol.14, nº 40, pp. 111-141, 1999.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Avaliação do sistema educacional brasileiro tendências e perspectivas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio Comprido, v. 6, n. 20, jul./set., 1998

CORREIA, M. V. C. **Que controle social:** os conselhos de saúde como instrumento. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e o orçamento da educação** – desvendando a caixa preta. São Paulo: Autores Associados, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção questões de nossa época; v. 84).

GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna; COUTINHO, Henrique Guimarães; MARQUES, Helena Maria de Barros. **Conselhos Gestores na Educação:** perfil, discurso, funcionamento. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2009.

MELO, Marcus André. **Empowerment e Governança no Brasil:** Questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas. Background paper. World Bank – Brazilian Office.DRAFT, 2003.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. **Perfil dos Conselheiros Municipais de Educação-** 2006. Brasília, 2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Ensaio sobre a origem das línguas: Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens: Discurso sobre as ciências e as artes. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1805-1859). **A Democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962.

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: participação social e escolha de diretores de escola

Antônio Roberto Lambertucci

1. Introdução

O processo de mudanças da educação, principalmente quando se trata das escolas, não acompanha o mesmo ritmo das rápidas transformações da sociedade e dos novos desafios a ela colocados.

A escola se move no ritmo da cultura, da formação das pessoas que a compõem e das prioridades e dos objetivos que o estado e a sociedade lhe impõem.

Este texto procurará identificar os avanços na concepção da gestão democrática da escola, sintonizados que são com as conquistas da sociedade por maiores espaços de participação social e de participação popular nos processos de elaboração e execução das políticas públicas e dialogar com o papel dos gestores, especialmente os diretores de escola como atores da consolidação desses espaços no âmbito da escola pública.

O debate sobre a gestão da educação vem apontando caminhos para a reconfiguração da organização dos sistemas de ensino, propondo a construção de um sistema nacional de educação e o fortalecimento da colaboração entre os entes federativos, assim como pautando a participação social como a forma mais adequada de construção das políticas educacionais, dentre elas as diretrizes e os parâmetros curriculares e a organização pedagógica das escolas.

Embora a concepção hegemônica de democracia ainda seja a de que a forma eficiente de governo pressupõe a outorga plena de todo o poder de decisão dos cidadãos aos seus representantes, legislativos e executivos, o anseio e a luta por mais espaços, por maior possibilidade de influência direta dos cidadãos nas decisões que os afetam e às suas famílias é um apelo constante da população e vem aos poucos se refletindo na legislação e na organização do Estado.

O Brasil tem avançado significativamente na consolidação da democracia política e nos esforços para o acesso dos cidadãos aos benefícios do crescimento econômico e às políticas públicas em diversas áreas sociais.

Os últimos anos também foram fortemente marcados pelo crescimento da participação social, do diálogo do Estado com as organizações da sociedade civil e pela permanência de um modelo de desenvolvimento que vem assegurando às parcelas mais pobres da população expressivas melhorias na renda, na ocupação, no acesso à educação, à moradia e a outras políticas públicas.

A luta contra a ditadura militar e pelo reestabelecimento das instituições democráticas também se contrapôs a um modelo de gestão educacional centralizada nos órgãos de direção e sem espaços para a participação da comunidade escolar.

Ao questionarem o modelo autoritário os segmentos da sociedade que lutaram pela reconstrução democrática das instituições políticas ampliaram seus horizontes reivindicando uma profunda revisão no conceito de democracia que prevaleceu até o golpe militar de 1964, reivindicando espaços de participação direta nas decisões do estado, na elaboração e no controle da execução das políticas públicas, incluindo formas de participação na gestão dos organismos estatais incluindo nessa tendência a necessidade do desenvolvimento de processos de formação dos cidadãos

para viverem e conviverem nessa sociedade democrática.

A leitura comparativa dos modelos políticos experimentados no país anteriormente à reabertura política pavimentou, na maioria da sociedade brasileira, o sonho por uma sociedade amplamente democrática e justa, em que todos possam ter seus direitos de cidadania assegurados em qualquer região, estado ou município.

A Constituição Federal (CF) de 1988 sepultou o período autoritário e criou as bases institucionais para que os visíveis avanços democráticos e sociais pudessem se consolidar. O clamor democrático da sociedade civil mobilizada no processo constituinte se expressou principalmente nos artigos que asseguram um formato democrático em que convivem a democracia representativa e formas de participação direta da sociedade, mediante a realização de plebiscitos, consultas populares e a existência de conselhos de participação e de controle social e a gestão democrática da educação, esta presente no Art. 206, VI, da CF (BRASIL, 1988).

Essas garantias institucionais possibilitaram importante ampliação das conquistas democráticas. Dezenas de conselhos de elaboração de políticas públicas, conferências temáticas e conselhos de controle social foram criados ou revitalizados na última década, demonstrando que o país se convence de que a participação social é essencial em uma sociedade democrática.

A Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), desdobra a previsão constitucional em seu artigo 3º, VIII (BRASIL, 1996), ao prever a gestão democrática do ensino público cristalizando, assim, forte apelo dos movimentos por maior possibilidade de participação em todos os espaços de elaboração de políticas públicas educacionais e delega aos sistemas de ensino que materializem essa determinação.

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: participação social e escolha de diretores de escola

Antes mesmo do início do processo de elaboração e aprovação da LDB, vários entes federativos já haviam experimentado formas de participação da comunidade na escolha de diretores de escola (PARO, 1996), contribuindo para amenizar a forte reação de parlamentares e governantes contra a inscrição dessa forma de gestão educacional na legislação.

Cresce, desde então, por parte dos entes federativos a cultura da escolha de diretores com a participação da comunidade e o estímulo à participação de entidades da sociedade e de cidadãos nas políticas educacionais. Entretanto, passados 25 anos de consagração da gestão democrática educacional na Constituição, a maioria dos municípios ainda indica politicamente seus diretores de escola.

Conforme informações declaradas no Plano de Ações Articuladas - PAR/2010 do Ministério da Educação, na maioria dos estados predominam as formas de escolha que combinam eleição com seleção técnica. Dentre os 26 estados e o Distrito Federal (DF), 14 realizam a escolha com seleção técnica e eleição, três promovem apenas a eleição, cinco indicam politicamente, um realiza concurso público e os outros quatro estados não especificaram.

Nas 26 capitais, a maioria escolhe seus diretores em processos que envolvem a participação da comunidade. 11 realizam “eleição” sem seleção técnica, três fazem indicação, oito realizam processo misto com seleção técnica e eleição, apenas um realiza concurso público e três assinalaram a opção outros.

Na totalidade dos municípios, a indicação política ainda é a principal forma de escolha de diretores escolares. Do total de 5476 municípios que preencheram o PAR, 747 informaram que realizam apenas eleição, 4005 fazem indicação, 232 realizam seleção técnica combinada à eleição, 199 fazem concurso público e 266 assinalaram a opção outros.

Nesse quadro, em que convivem várias formas de escolha de diretor de escola, as experiências já praticadas de eleição ou escolha pela comunidade têm contribuído para a superação do clientelismo político e para a conquista de maior legitimidade dos diretores perante a comunidade escolar. Conforme pesquisa realizada pelo IBOPE, em 12 capitais, por solicitação do CONSED, em agosto de 2009, 49% dos entrevistados apontam que a melhor maneira de se chegar ao cargo de diretor de escola é a eleição, e desses, 65% argumentam que assim se tem mais respeito por parte da comunidade e 34% responderam que desta forma existe legitimidade na ocupação do cargo.

Ao mesmo tempo que os dados apontam a preocupante e inaceitável persistência do uso das escolas como instrumento do clientelismo político, não indicam nenhum processo de reversão do conceito da gestão democrática em curso, no momento. Mesmo as tentativas de introdução de métodos de gestão importados dos modelos empresariais não se confirmaram como mais adequados aos processos pedagógicos das escolas públicas. Ao contrário, persiste uma forte mobilização social por uma educação de qualidade e pela consolidação da gestão democrática na educação, da qual o Plano Nacional de Educação é, hoje, seu principal resultado. A Meta 19 obriga os entes federativos a avançarem na gestão democrática nos vários âmbitos da educação.

2. Gestão democrática: um exercício de participação

O exercício dos mandatos de direção por meio das práticas de escolha tem demonstrado e convencido muitos diretores que coordenar uma escola contando com a inserção dos interessados, sejam professores, alunos e pais, no cotidiano da escola, possibilita a construção de relação de confiança mútua e contribui para melhorar os resultados na aprendi-

zagem e formação cidadã dos alunos.

Pesquisa realizada pelo UNICEF e pelo Inep em 33 escolas nas quais seus alunos tiveram desempenho superior às médias em português e matemática da Prova Brasil de 2005, mas agregaram mais aos alunos em relação a outras escolas de semelhante perfil socioeconômico, expôs informações relevantes quanto à relação com a gestão democrática, participação e bom ambiente de aprendizagem como componentes favoráveis à aprendizagem dos alunos.

Em 18 escolas das 33 analisadas, o bom desempenho das crianças e dos adolescentes foi atribuído à participação da comunidade no cotidiano da escola. Essa participação acontece de três formas: a gestão participativa e democrática da escola; o envolvimento e a presença dos pais das crianças e dos adolescentes e as parcerias externas, com empresas, associações de moradores, universidades e organizações não governamentais (PESQUISA APROVA BRASIL, p. 61).

Além desses aspectos, a pesquisa ressalta ainda a valorização dos profissionais e a participação dos alunos como muito importantes no desempenho dos alunos e relata experiências de participação dos alunos no conselho escolar, no reforço escolar a colegas com maiores dificuldades e em iniciativas como realização do jornal mural e da rádio-escola.

Para observar a visão de diretores de escola sobre a relação da escola com a comunidade escolar e os novos desafios da gestão escolar frente às transformações dos processos produtivos e seus impactos na organização

da sociedade, buscou-se informações junto a dois diretores A^[1] e B^[2] cujas escolas concorreram e foram agraciadas com o Prêmio Gestão, oferecido pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED, em 2013, em reconhecimento pelo trabalho realizado com sucesso na aprendizagem dos alunos; e de um diretor C^[3] da escola na qual estuda o aluno ganhador das Olimpíadas de Matemática promovida pelo MEC em 2013. Tais informações foram coletadas por meio de entrevistas semiabertas, via telefone.

Os gestores A, B e C trabalham em escolas que se situam em regiões e entes federados diferentes, o que os leva a enfrentar desafios peculiares em seus espaços escolares, no mesmo tempo que sofrem os impactos e desafios externos oriundos da sociedade contemporânea globalizada.

Na visão desses diretores, os desafios externos mais relevantes consistem nos impactos da sociedade moderna globalizada na nova configuração das escolas e das famílias. As transformações sociais, a globalização, as

[1] Trata-se da professora Sibeli Lopes, gestora da Escola Estadual Luiza Nunes Bezerra, situada no município de Juara, no estado de Mato Grosso, na região Centro-Oeste. A diretora Sibeli foi classificada em primeiro lugar no concurso Gestão Escolar 2013 organizado pelo Ministério da Educação-MEC.

[2] Trata-se do professor Oton Mário de Araújo Costa, gestor da Escola Estadual Terezinha Carolino de Souza, situada no município de Jaçanã, no estado de Rio Grande do Norte, na região Nordeste. O diretor Oton foi classificado em segundo lugar no concurso Gestão Escolar 2013 promovido pelo Ministério da Educação-MEC.

[3] Trata-se da professora Ângela Maria Campos, formada em Educação Física e Gestão Escolar, gestora da Escola Estadual Terezinha Pereira, situada no município de Dores do Turvo, no estado de Minas Gerais, na região Sudeste. A diretora Ângela é gestora da escola na qual o aluno Flávio Carvalho foi classificado em primeiro lugar nas Olimpíadas de Matemática 2013 promovida pelo Ministério da Educação-MEC.

mudanças e os progressos tecnológicos estão entre as principais razões da evolução e transformações do setor educacional. Nesse contexto, a educação passa a ter a necessidade de mudanças para enfrentar as demandas da sociedade contemporânea, visando atender seus objetivos e expectativas educacionais e do mercado de trabalho. Esse processo impacta no trabalho dos profissionais das instituições escolares, particularmente dos gestores, os quais a cada momento se deparam com novas situações oriundas da sociedade atual (Diretores A, B e C).

A mudança de sentido da educação e as implicações quanto à gestão alteram as limitações do modelo de escola e de sua direção. A escola passa a ser vista como uma instituição complexa a qual os problemas enfrentados não fazem parte apenas do sistema escolar como também são advindos de uma sociedade diversificada e que atualmente tem opiniões diferentes sobre a educação realmente necessária para os cidadãos. Assim sendo, a forma de gestão deve se adequar aos problemas cotidianos vindos da sociedade, principalmente das famílias, para as instituições escolares. Nesse contexto, a verdadeira efetivação da gestão democrática nas escolas públicas somente será possível a partir da real participação dos colegiados, da Associação de Pais e Mestres e dos Conselhos Escolares. A equipe escolar deve ampliar os esforços para garantir uma escola legitimamente pública, que exista e atue em função de seus alunos e suas respectivas famílias, de seus profissionais, da população local, a partir de seus anseios, necessidades e potencialidades [...] este é o real sentido democrático da escola (Diretores A, B e C).

Ainda com relação aos desafios enfrentados pelos gestores entrevistados, particularmente para o diretor A, os principais desafios que enfrenta em sua escola consistem no acesso às novas tecnologias, a diversidade socioeconômica e cultural dos alunos e das suas famílias e a adequação do currículo escolar à realidade dos alunos e escolas. Nesse contexto,

afirma que a nova configuração da escola pautada na diversidade é o grande desafio de sua escola.

Especificamente para o diretor B, os desafios mais significativos que enfrenta em sua escola consistem na inserção das comunidades na escola (famílias, movimentos sociais e culturais), funcionamento dos conselhos escolares, melhoria das condições materiais e pedagógicas, despertar nos alunos e nas famílias a ideia de que são partes essenciais da escola, redução da reprovação e apoio por parte da Secretaria Estadual de Educação. Ele afirma que são difíceis os problemas sociais advindos da sociedade contemporânea, moderna, líquida, globalizada, mas também é um espaço de participação que pode ajudar a reverter tais problemas.

Na avaliação do diretor C, os principais desafios que enfrenta em sua escola consistem na influência do contexto social na escola, acesso à cultura tecnológica por parte dos alunos, criação de meios para combater pedagogicamente a questão da violência nas escolas, formação dos cidadãos para serem capazes de transformar a sociedade e a diversidade socioeconômica e cultural dos alunos e das famílias. Ele considera que são diversos e difíceis os problemas sociais, familiares, culturais, econômicos enfrentados pelas escolas, mas ela é uma das principais instituições que pode oferecer aos alunos a possibilidade de se tornarem sujeitos transformadores da sociedade.

Ainda conforme a avaliação desse diretor, o modelo de gestão democrática, participativa, dinâmica, contagiante tem influenciado diretamente no trabalho dos professores com os educandos. Em outros termos, o exercício democrático na escola tem influenciado diretamente na aprendizagem dos alunos. Assim, cita como exemplo a evolução do ensino-aprendizagem da disciplina matemática, tendo resultado exitoso a conquista da Gincana de Matemática por um aluno da escola.

Diante desses desafios externos e específicos, os diretores A, B e C consideram exitoso o trabalho que desenvolvem em suas escolas. Com base em suas experiências, apontam algumas características importantes de uma gestão escolar no contexto democrático atual. São elas: visão das mudanças na sociedade contemporânea; competência para dialogar, orientar a comunidade escolar e as famílias; manter-se sempre atualizado por meio da formação continuada; conhecimento e domínio das questões relativas à função que exerce; ser capaz de motivar a participação de todos os sujeitos que compõem a comunidade escolar; adoção de procedimentos democráticos na condução e solução dos problemas e nas relações com as pessoas; adoção de procedimentos éticos na gestão administrativa da escola, conhecimento e domínio das questões relativas à sua função (legislação, fundamentos, metodologias); compromisso, dinamismo, bom relacionamento, diálogo no trabalho que realiza; e competência para ver, analisar os problemas e propor soluções.

Percebe-se, portanto, que o gestor escolar tem papel fundamental para a escola. Ele é líder de uma grande equipe e deve estar preparado para lidar com as mais diversas situações escolares sabendo distribuir suas tarefas e coordenar todos os profissionais que com ele trabalham de forma harmoniosa para que a equipe possa trocar experiências e trabalhar coletivamente na busca de bons resultados no trabalho. Afinal, uma concepção de gestão vinculada à ideia de democratização consiste na participação consciente das pessoas nas decisões que precisam ser tomadas para a orientação de seu trabalho.

Esses relatos devem ser vistos como exemplo de escolas da educação básica cujos diretores adotaram a gestão democrática como modelo de gerenciamento. Assim, com base em suas experiências, percebe-se que tratam das questões com muita propriedade, firmeza, prazer e otimismo. Imersos no cotidiano das escolas, conhecem bem os desafios internos e

externos com os quais se defrontam e o que devem fazer para superá-los. E o principal, são sujeitos que têm consciência de que sozinhos não conseguirão enfrentar tais desafios, pois as soluções decorrem de uma gestão compartilhada, da distribuição de poder e responsabilidades, do envolvimento e esforço de todos no trabalho para se alcançar um novo padrão de qualidade nas escolas.

Percebe-se, ainda, que as experiências dos gestores apontam para a relação do modelo de gerenciamento democrático adotado nas escolas com a participação efetiva dos alunos no processo de aprendizagem. Como exemplo, ressalta-se a premiação do estudante da Escola Estadual Terezinha Pereira nas Olimpíadas de Matemática.

Embora a abordagem principal deste texto seja a democratização da gestão escolar com foco na escolha do diretor, seus novos desafios e competências requeridas para enfrentá-los, é conveniente mencionar que essa escolha é um aspecto que, mesmo com a devida importância a ele atribuída, não esgota e tampouco pode ser considerado como espaço central da gestão democrática. A participação no âmbito da escola não se reduz à escolha do diretor. Estudos indicam a existência de outros importantes espaços de participação da comunidade, formais ou informais, em muitas escolas, tais como conselhos e assembleias escolares, colegiados e grêmios estudantis que aos poucos vão se fortalecendo mas que ainda enfrentam o permanente desafio de serem qualificados como autênticos espaços de poder com a efetiva participação nas decisões tomadas pelo dirigente.

Fortalecer esses espaços de participação não é um desafio exclusivo da educação. As políticas públicas, de modo geral, carecem de iniciativas para a maior qualificação da participação e não estão imunes ao risco do retrocesso ocorrido em muitas experiências já desenvolvidas em

diversas administrações públicas. Mesmo tendo a gestão democrática na educação assegurada, como princípio, em lei, o efetivo funcionamento e a qualidade da participação somente acontecem se houver compromisso dos dirigentes e engajamento dos pais, alunos e professores.

A participação da comunidade não pode ser encarada como um mero processo formal e muito menos um incômodo aos profissionais da educação. Muitos gestores e professores ainda não aceitam a presença da comunidade como coisa corriqueira e natural e não contribuem para qualificar essa presença e para integrar os pais no processo educacional. A mudança dessa cultura depende de um permanente trabalho de conscientização e formação a ser realizado por todos os gestores da educação em todos os entes federados.

Mas a disputa por uma concepção de gestão escolar não acontece apenas no interior da comunidade escolar. Com alguma frequência, são carregadas para a educação propostas de gestão copiadas de modelos empresariais que nada tem a ver com os propósitos da educação, pelo menos com os propósitos inscritos na legislação brasileira, contribuindo mais para atrasar o processo de aperfeiçoamento do modelo democrático, sem produzir nenhum efeito relevante na melhoria da aprendizagem e na formação cidadã dos alunos.

A gestão significa gerenciar e dirigir. Gerenciar os processos de elaboração e de execução das orientações educacionais emanadas da normatização legal e dirigir, isto é, colocar a escola na direção dos princípios organizativos de nossa sociedade e do país inscritos na Constituição Federal.

O processo constituinte brasileiro de 1988 ocorreu em um cenário internacional e nacional de grandes transformações tecnológicas, econômicas e sociais que vieram se aprofundando rapidamente. O Brasil ainda enfrentava seus problemas antigos, passivos de sua formação política

e econômica e já vislumbrava os novos desafios impostos pelo rápido processo de globalização cujas perspectivas eram mais sombrias para os países periféricos da economia mundial.

Foi diante desse cenário, influenciados pela mobilização popular, que os constituintes fizeram a opção pela construção de uma república federativa e de um país cujos princípios fundamentais se ancoram na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, no pluralismo político (art. 1º). Definiu como objetivos fundamentais: I- construir uma sociedade livre, justa e solidária; II- garantir o desenvolvimento nacional; III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e nacionais; IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A direção para todas as políticas públicas está nos preceitos constitucionais. Assim, qualquer proposta educacional emanada dos órgãos centrais ou da própria escola não pode perder a referência dessa exigência constitucional. A gestão democrática da educação não é opcional, é obrigatória, e deve ser exercida em todos os âmbitos da educação pública.

Se a direção está apontada, o dilema está em dar vida concreta ao que preceitua a Lei. Isso não é uma tarefa muito simples em um país com desigualdades regionais e sociais tão grandes e em uma conjuntura de tão rápidas e profundas transformações.

Problemas como pobreza extrema e o analfabetismo foram amenizados. Outros continuam e alguns se avolumaram como a violência, o tráfico de drogas, o forte apelo ao consumo, a deterioração do meio ambiente e a crise cultural da sociedade (FERREIRA, 2009, p. 214).

Outras importantes mudanças se processam na sociedade e afetam diretamente a forma como as escolas devem ou deveriam encarar a educação dos jovens. A organização das famílias já não é a mesma de poucas décadas atrás. O pouco tempo dedicado pelos pais aos filhos, motivado pela extensa carga horária de trabalho, que sendo obrigados a trabalhar mais para oferecerem melhores condições de sobrevivência às suas famílias não conseguem acompanhar a sua vida escolar.

O uso cada vez mais rápido das tecnologias da informação que, bem utilizadas, abrem um imenso campo de conhecimento e de comunicação entre os jovens, por outro lado, também traz grandes desafios para as famílias e para escolas que ainda não se prepararam para a utilização crítica dessas informações e uma seleção acurada dos conteúdos disponíveis nesse importante instrumento.

Além desses desafios a escola, que ainda se organiza como há décadas, precisa se preparar para receber uma juventude mais ativa e mais exigente. Com a ampliação da democracia e das possibilidades maiores de reflexão e revisão dos conceitos sobre o papel da juventude, os jovens passam a pleitear uma escola mais atrativa, mais interessante, na qual eles se sintam parte integrante e na qual possam exercer suas potencialidades e se sentirem mais felizes. Para aceitar a autoridade dos professores e diretores eles exigem diálogo, argumentação e transparência nos critérios de avaliação e de tratamento pessoal, com o reconhecimento de sua existência e seu protagonismo como sujeitos da vida social e cultural que os cercam. Querem sentir o tempo escolar como um tempo de vivência juvenil no presente e não apenas de formação para o futuro. Querem uma escola em que aprendam conteúdos, de fato essenciais para suas vidas, e que também seja um espaço de vivência social e política, uma escola que reconheça e valorize suas identidades na qual se sintam felizes.

Em contraponto às conquistas juvenis, vivemos em uma sociedade de mercado que promove o constante apelo ao consumo desenfreado, ao prazer cada vez mais intenso e permanente, e que não dá acesso aos principais bens de consumo à maior parte dos jovens, gerando frustração e dificuldade em lidar com essas frustrações.

O mercado de trabalho que se modifica rapidamente acrescenta outros desafios à escola e às políticas sociais especialmente à educação e à cultura. O ingresso cada vez mais tardio dos jovens ao mundo do trabalho denota o saudável prolongamento da vida estudantil, de parte da população nessa faixa etária, mas que se ressentida da falta de oportunidades para o uso saudável de seu tempo ocioso. As exigências de qualificação ditadas por esse mercado com atividades profissionais e empregos mais flexíveis têm colocado em questão os conteúdos e as habilidades ensinadas pela escola.

Com exceções, é no difícil contexto da desigualdade e de muitas carências que a gestão da escola é exercida. Como não existe um padrão nacional mínimo de qualidade na educação cuja responsabilidade seja compartilhada por todos os entes federativos, o funcionamento das escolas depende do esforço e das prioridades que cada ente federativo isoladamente atribui à educação, contando com as condições de receita que detém.

A fragilidade do regime de colaboração previsto no Art. 211 da Constituição permite que convivam no mesmo território, por vezes vizinhas, escolas de dependências administrativas diferentes com absurdas desigualdades de condições materiais de funcionamento, de gestão pedagógica e de valorização dos profissionais.

Ao mesmo tempo em que têm que lidar com esse novo mundo que exige criatividade, diálogo, conhecimento e domínio de modernas ferr-

mentas de gestão e de tecnologia informacional, muitas escolas ainda sofrem com as carências materiais e de orientações padecendo de consequente empobrecimento das relações pedagógicas internas. Aos poucos vem mudando esse cenário de ausência de apoio pedagógico e de fornecimento dos meios materiais para o funcionamento das unidades escolares o que agrega um grande peso sobre seus dirigentes, condenando-os a serem quase que exclusivamente provedores da subsistência da escola aqueles que não conseguem buscar, com muita criatividade, apoio junto aos membros da comunidade escolar e de parceiros para superar essa situação.

As respostas do questionário da Prova Brasil (2011) demonstraram que o apoio das secretarias é diferenciado em relação aos aspectos perguntados. O questionário respondido por 55.231 diretores de escola informa que 42% tiveram problemas financeiros, mas que não foram graves. 8% deles tiveram problemas financeiros graves. Perguntados sobre a inexistência de professores, 38% informaram a insuficiência desses profissionais. 52% tiveram carência de pessoal administrativo.

Por outro lado, 91% informaram que recebem apoio das instâncias superiores, 94% trocam informações com diretores de outras escolas, 95% afirmam ter apoio da comunidade, 92% recebem apoio financeiro de programa de financiamento federal.

O repasse de apoio financeiro às escolas e simultaneamente a transferência de muitas responsabilidades administrativas das secretarias para os diretores tendem a dar maior eficiência ao uso desses recursos e passam a exigir dos diretores maior dedicação a esses assuntos e maior conhecimento da legislação e de administração, desviando-os de sua principal missão que é cuidar do aprendizado dos alunos.

Mesmo conhecendo os resultados positivos na aprendizagem dos alunos fruto da dedicação de muitos diretores em situações absolutamente adversas, as redes de ensino têm procurado melhorar as condições materiais das escolas com a colaboração do MEC e das secretarias estaduais de educação.

Na tentativa de superar o modelo da centralização das tarefas da escola sobre o diretor algumas secretarias de educação criaram um modelo de direção com formato de coordenação geral, composta por três profissionais: um diretor geral que coordena todo o processo e responde em última instância pela escola, um coordenador pedagógico e um coordenador administrativo. Isso não significa que o diretor deixará de responder pela administração geral da escola na medida em que as condições materiais são imprescindíveis aos processos pedagógicos, desafiando-o a buscar o ponto de equilíbrio entre a gerência administrativa financeira e a direção pedagógica.

Esse modelo, adotado atualmente em algumas redes de ensino, cria as condições para que o diretor se preocupe prioritariamente com a aprendizagem dos alunos sem negligenciar as atividades administrativas.

A superação gradativa dos modelos autoritários de gestão escolar por modelos mais democráticos tem produzido novas compreensões sobre a importância da escola para o futuro das crianças e dos jovens. Maior transparência, diálogo e participação levam a que haja maior cobrança por mais compromisso com os destinos da escola e dificulta que alguns transfiram para os outros a responsabilidade pelas fragilidades dos resultados alcançados. O posicionamento dos atores da escola cobrando seus direitos e propondo mudanças também gera maior engajamento e responsabilização de cada um, sendo possível demarcar com maior precisão as causas dos problemas e o papel de cada parte nesses problemas

e possíveis alternativas para superá-los.

Assim, a escola ganha credibilidade e passa a ser vista como um espaço essencial para a melhoria da vida da comunidade, alimentando maior expectativa sobre seu papel como geradora de mudanças, gerando uma positiva cobrança por maior eficiência sobre os seus dirigentes e a compreensão de que já não bastam apenas a criação de espaços de participação e a legitimidade dos dirigentes junto à comunidade, exige-se da direção maior competência para administrar e dirigir a escola. Conforme afirma Sander (1995, p.41-2), “A estratégia para atingir elevados níveis de relevância, capaz de resgatar o verdadeiro valor dos demais critérios de desempenho administrativo na gestão da educação, é a participação cidadã no contexto da democracia como forma de governo”.

Em razão desses grandes desafios, percebe-se a tendência de se buscar um equilíbrio entre um qualificado processo de escolha de diretores de escola com a participação da comunidade e a adoção de critérios técnicos de mérito e desempenho.

3. Competências de um Diretor de Escola

De posse da leitura da realidade e dos novos desafios a serem enfrentados pelos diretores muitos entes federativos têm buscado aperfeiçoar seus processos de escolha adotando procedimentos de pré-qualificação aos processos propriamente da escolha já com participação da comunidade, tais como programas de formação ou provas para a certificação.

As primeiras experiências de escolha dos diretores de escola, exclusivamente com a participação da comunidade escolar, contribuíram para a consolidação do conceito democrático e apontaram a necessidade

de se encontrar formas de seleção que refletissem o desejo da participação e também a necessidade de se encontrar profissionais com o perfil adequado frente às novas demandas da escola, por perceberem que nem sempre um candidato com maior simpatia da comunidade ou o melhor professor da escola se traduzia na prática como o melhor diretor.

Os processos formativos criados por alguns entes federativos partem do pressuposto de que um bom diretor deve reunir as competências que o instrumentalizem ao enfrentamento dos desafios colocados pelas novas exigências da escola atual.

Definir as competências necessárias e mais adequadas será uma das tarefas dos entes federativos após a aprovação do PNE. Um esforço que receberá a contribuição de estudos e programas de formação que vêm sendo desenvolvidos por entidades e órgãos públicos.

Estudos, pesquisas e programas de formação já apontam algumas competências que julgam necessárias ao diretor e coincidem significativamente quanto à parte relacionada à administração dos meios materiais, da coordenação e motivação de pessoas, do planejamento e a preocupação com o bom desempenho dos alunos. As principais competências de um diretor devem ser voltadas à melhoria dos resultados da escola e envolvem: elaborar um diagnóstico da situação real da escola e planejar ações que possibilitem o alcance dos resultados, liderar as equipes para o trabalho conjunto e estimular o desenvolvimento profissional e a responsabilidade de todos; acompanhar os processos de ensino e aprendizagem a fim de estabelecer metas e estratégias e implementar propostas educacionais que assegurem o sucesso escolar dos alunos, assegurar a realização de uma administração eficiente, desde a aplicação de recursos financeiros até o funcionamento adequado das instalações, de modo a tornar o ambiente de aprendizagem seguro e eficaz (LUCK, 2010).

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: participação social e escolha de diretores de escola

Vários programas de formação para a gestão são colocados à disposição dos candidatos à gestão escolar e aos interessados em participar do controle social dos recursos públicos destinados à educação.

O MEC desenvolve o Programa Escola de Gestores da Educação Básica que tem como objetivos contribuir para a qualificação do gestor escolar na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar com qualidade social.

O gestor da educação precisa estar capacitado para assumir o papel de liderança na instituição educacional. E, como tal, sua atitude diante da escola e da comunidade deve ser de busca e implementação de ações, identificando recursos necessários, investindo na sua própria capacitação e na de seus pares. Também, disponibilizando a infra-estrutura necessária para o acesso de todos aos bens educacionais, planejando com base no conhecimento da legislação e mantendo sempre todos os canais de comunicação, internos e externos, abertos à ampla participação da comunidade escolar, garantindo tudo isso dentro de um processo democrático (BRASIL, 2010, p. 15).

O Consed (2011) desenvolveu o Progestão e agora se articula aos programas do MEC. O objetivo geral do programa é a formação de lideranças escolares comprometidas com a construção de um Projeto de Gestão Democrática da escola pública, focada no sucesso escolar dos alunos.

Os conteúdos desse programa são explícitos quanto às competências requeridas dos diretores, enfatizando: “promover o sucesso da aprendizagem do aluno e sua permanência na escola” por meio da dimensão democrática da gestão ao incluir dos conteúdos formativos; “capacidade de articular a função social da escola com as especificidades e as demandas da comunidade; promover, articular e envolver a ação das pessoas no

processo de gestão escolar; promover a construção coletiva do projeto pedagógico da escola; construir e desenvolver os princípios de convivência democrática na escola”. Isso sem secundarizar competências que possibilitarão a eficiência dos meios materiais e gerenciais ao incluir no percurso formativo como “gerenciar os recursos financeiros e materiais, desenvolver as capacidades dos demais servidores, desenvolver a avaliação institucional na escola; articular a gestão pedagógica da escola com as políticas públicas da educação para a melhoria do desempenho escolar”.

4. Considerações Finais

O fortalecimento da gestão democrática da educação em curso nas atuais iniciativas institucionais e legais demonstra ser um movimento no sentido de dar existência real e cotidiana ao que determinam a Constituição Federal e a LDB e aos anseios de ampliação da participação e do controle social na elaboração e execução das políticas públicas.

Por um lado, esse movimento se caracteriza pela busca de ampliação e aperfeiçoamento dos espaços de vocalização das demandas dos atores sociais nos quais possam ter condições de disputar legitimamente as concepções de educação e ao mesmo tempo cobrar políticas educacionais com mais qualidade, nos aspectos pedagógicos, sociais e de gestão dos recursos materiais.

Expressão da ampliação desse processo são a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae) e a criação do Fórum Nacional de Educação (FNE) com as respectivas contribuições para o avanço das políticas educacionais. Sem a mobilização da sociedade civil organizada e a participação da comunidade educacional nesses espaços talvez não tivéssemos um Projeto de Plano Nacional de Educação em debate no

congresso com as características do PL 8035 e no bojo dele a proposta de criação de um Sistema Nacional de Educação que promova a colaboração efetiva entre a União, os estados e os municípios para assegurar a oferta e a qualidade da educação para todos os brasileiros.

A previsão legal da existência do Fórum Nacional de Educação e da realização da Conferência Nacional de Educação, com periodicidade definida, consolida esses importantes espaços de proposição de políticas públicas de educação, assegurando que todos os setores da comunidade escolar e da sociedade civil possam influenciar nos rumos da educação.

O outro aspecto desse movimento se traduz na busca de melhor qualidade e da otimização dos recursos materiais, procedimentais e humanos necessários à eficiência das políticas públicas. A maior e melhor participação da comunidade leva a haver maior cobrança por compromisso com os resultados das políticas públicas que, no caso da educação, ganha expressão ainda maior, pois se trata do presente e do futuro dos nossos filhos.

Assim, a discussão sobre as competências necessárias aos diretores de escola diante de um complexo cenário, como o já descrito, se insere nesse movimento de modo integral, pois seria um equívoco fazer a opção por um grupo de competências apenas gerenciais em detrimento das competências afetas ao bom relacionamento e do diálogo dos diretores com a comunidade escolar.

A qualificação da gestão democrática da educação se dará realmente com a consolidação e qualificação dos espaços de participação na escola e também com a participação da escola na vida da comunidade escolar. A compreensão e o conhecimento da vida real da comunidade que convive com a escola e a busca de alternativas educacionais que possam contribuir com o crescimento sociocultural e econômico de toda a

comunidade é o que gera maior aproximação e mais compromisso da comunidade para com a escola.

Assim, não seria prudente hierarquizar em ordem de importância as competências necessárias ao exercício da função de diretor de escola porque elas são interdependentes.

Nesse sentido, o PNE, para os próximos dez anos, promoverá um grande avanço também nas questões democráticas, pois fixa obrigações de caráter federativo e estabelece prazos para a criação de leis específicas de gestão democrática que farão avançar a educação na oferta, na qualidade, na redução das desigualdades e na aprendizagem dos alunos. Contudo, não basta apenas criar mais uma lei. Transformar o PNE em um instrumento real de planejamento para o atingimento das metas dependerá do esforço dos entes federativos e de toda a sociedade tendo em vista que, na diversidade federativa brasileira, a mobilização da sociedade e a vontade política dos gestores são essenciais para tornar a lei um instrumento de avanço das conquistas sociais.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União** (DOU), Seção I, p. 1, 5 de outubro de 1988.

_____. Lei nº 9.394. Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional. **Diário Oficial da União** (DOU), Seção I, p. 27.833, 23 de dezembro de 1996.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Formação pela Escola**, s/d, 3 par. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/programas/formacao-pela-escola/formacao-pela-escola-apresentacao> > Acesso em: 21 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica. **Projeto Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar**, jan. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13515&Itemid=944> Acesso em: 21 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa nacional de fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha de diretor**. 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18841&Itemid=811>

CONSED. **PROGESTÃO**: Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares, 01 fev 2011. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/index.php/progestao/9-o-que-e-o-progestao>> Acesso em: 21 mar. 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Democratização da escola**: eleições de diretores, um caminho? 1990. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar Brasileira) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1990.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Gestão democrática da escola pública e a participação emancipável. **Retratos da Escola**. Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - vol. 3, número 4, jan./jun. 2009. Brasília: CNTE, p. 214.

LUCK, Heloisa. **Práticas de seleção e capacitação de diretores escolares.** Como escolher um bom diretor escolar. 2010. Disponível *In*: <<http://www.fvc.org.br/estudos-e-pesquisas/2010/mapeamento-praticas-selecao-capacitacao-diretores-escolares>> Acesso em 20 de abril de 2014

PARO, Vitor Henrique. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 77, n.186, p. 376-395, maio/ago, 1996.

QEDU. **Respostas dos diretores ao questionário da Prova Brasil.** Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/brasil/pessoas/diretor>> Acesso em: 14 abr. 2014.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina, construção e reconstrução do conhecimento.** Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SANDER, Benno. Gestão Educacional concepções em disputa. **Retratos da escola.** Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação- vol. 3, número 4, jan./jun. 2009. Brasília: CNTE.

UNICEF BRASIL. **Aprova Brasil - o direito de aprender:** boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil. Disponível em: <<http://www.unicef.org.br>> Acesso em: 11 de abril de 2014.

Sobre os Autores

Ana de Fátima Pereira de Sousa Abranches

Doutorado em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
Analista de Ciência e Tecnologia/Pedagoga da Fundação Joaquim Nabuco
lotada na Coordenação Geral de Estudos Educacionais (CGEE).
Email: ana.abranches@fundaj.gov.br

Antônio Roberto Lambertucci

Graduado em filosofia, com especialização em Democracia, República e
Participação social pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Diretor
de Valorização dos Profissionais da Educação da Secretaria de Articulação com
os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação

Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira

Doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE
(2006). Professora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
Email: celiamrcp@gmail.com

Elisângela Alves da Silva Scaff

Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo – USP (2007).
Professora Adjunta da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).
Email: elisangelascaff@ufgd.edu.br

Henrique Guimarães Coutinho

Doutorado em Educação pelo Programa de Pós Graduação em Educação
da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisador da Fundação
Joaquim Nabuco lotado na Coordenação Geral de Estudos Educacionais
(CGEE). Email: henrique.guimaraes@fundaj.gov.br

João Ferreira de Oliveira

Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo – USP (2000).

Professor na Universidade Federal de Goiás (UFG).

Email: joao.jferreira@gmail.com

Luciana Teófilo Santana

Mestre em Educação pela Universidade Estadual Paulista – Rio Claro.

Professora da Faculdade de Tecnologia, Ciências e Educação – São Paulo (FATECE). Email: lucianateofilo@yahoo.com.br

Márcia Angela da Silva Aguiar

Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo – USP (2000).

Professora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Email: marcia_angela@uol.com.br

Marília Fonseca

Doutorado em Ciências da Educação pelo Université Paris Descartes, França (1992). Professora Visitante da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Email: mariliasfonseca@gmail.com

Maria Margarida Machado

Doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP (2002). Professora da Universidade Federal de Goiás (UFG).

Email: mmm2404@gmail.com

Marlene de Oliveira Lobo Faleiro

Mestre em educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professora da Universidade Federal de Goiás – UFG). Email: marlenefaleiro@hotmail.com

Theresa Maria de Freitas Adrião

Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo - USP (2001).

Professora da Universidade de Campinas – Unicamp.

Email: theadriao@gmail.com

Walderês Nunes Loureiro

Doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP (1993). Professora da Universidade Federal de Goiás.

Email: wnloureiro@hotmail.com

ISBN 978-85-60917-50-1



9 788560 917501



UFPE

anpae

Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA