

## **POLÍTICAS EDUCACIONAIS E O PROTAGONISMO DO PLANEJAMENTO NA GESTÃO MUNICIPAL**

Roberta Freire **Bastos** – PPGE/UFES/CAPES

### **Resumo**

Este texto tem por objetivo discutir as novas formas de gestão da educação no sentido de contribuir criticamente para a reflexão sobre os fundamentos de um regime de colaboração que materialize o Sistema Nacional de Educação no Brasil. As mais recentes formas de colaboração criadas no âmbito da gestão educacional como os Arranjos de Desenvolvimento da Educação são apontadas como um atalho silencioso para a atuação do empresariado. Diante da fragilidade institucional, política e financeira dos entes da federação em face ao cumprimento de garantir o direito à educação, o planejamento torna-se estratégia fundamental porque pressupõe a implantação de políticas educacionais elaboradas de forma participativa. Como contribuição, apontamos a importância de continuar a investir no desenvolvimento de estudos e de pesquisas em políticas educacionais, em consonância com a atuação de movimentos sociais fortes, ambos voltados para o acompanhamento da atuação desses mecanismos de gestão no cumprimento das metas do PNE e na efetiva regulamentação do regime de colaboração por meio de um Sistema Nacional de Educação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regime de colaboração; Planejamento educacional; Gestão da educação municipal.

## **POLÍTICAS EDUCACIONAIS E O PROTAGONISMO DO PLANEJAMENTO NA GESTÃO MUNICIPAL**

### **Introdução**

A partir da década de 1990, as novas formas de regulação implantadas foram caracterizadas pela redução do papel do Estado na gestão das políticas públicas. Na educação, a regulação pode ser observada com o aumento das responsabilidades dos entes federativos e a maior presença de parcerias público-privadas nos projetos

educacionais. Essa nova dinâmica de descentralização da gestão educacional não significou avanços na direção da regulamentação do regime de colaboração, previsto pela Constituição Federal (CF/1988). Diante da fragilidade institucional, política e financeira dos entes da federação em face ao cumprimento de garantir o direito à educação, o planejamento torna-se estratégia fundamental porque pressupõe a implantação de políticas educacionais elaboradas de forma participativa pelo conjunto da comunidade escolar. É certo que existe uma estrada longa para a conquista de um equilíbrio entre a intervenção do Estado, a participação dos cidadãos e o profissionalismo dos professores que, para Barroso (2002), deve ter como princípios: poderes locais fortes; escolas fortes; professores profissionais – “militantes”, cidadãos participativos; e Estado atento e interveniente. Uma atuação atenta do Estado pressupõe mecanismos de fortalecimento das relações entre as unidades federativas que, apresentam uma diversidade de demandas e de propostas. Este trabalho, que é parte de uma pesquisa de mestrado acadêmico em curso, parte da hipótese de que o planejamento educacional, aliado a outras práticas políticas consistentes construídas sob uma nova racionalidade diferente da atual, pois centrada na lógica do mercado, é um caminho necessário para organizar a educação brasileira no seu cumprimento do direito à educação para todos com qualidade. Contudo, são observados nos últimos anos uma multiplicidade de formas de relações intergovernamentais na gestão da educação municipal que podem agravar a dispersão e a sobreposição de esforços políticos e financeiros tradicionalmente reconhecidos na gestão das políticas públicas. Este texto tem por objetivo discutir essas formas de gestão da educação no sentido de contribuir criticamente para a reflexão sobre os fundamentos de um regime de colaboração que materialize o Sistema Nacional de Educação no Brasil.

#### Mecanismos de colaboração para a gestão da educação municipal

A Carta Constitucional de 1988, no artigo 211, prevê a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração. Esse preceito constitucional implica em uma repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo de prover uma educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população brasileira (SAVIANI, 2008). Para o sucesso das iniciativas de colaboração, é indispensável o planejamento como uma atividade que pode facilitar as relações democráticas por meio da implantação de uma política educacional e da conciliação de

possibilidades e de interesses que promovam a equalização das oportunidades educacionais. Todavia, diante da complexidade da arquitetura federativa brasileira, em 2011, o Conselho Nacional de Educação se rende aos interesses do grupo “Todos pela educação” e regulamenta os Arranjos de Desenvolvimento da educação (ADEs) como um mecanismo alternativo para colocar em prática o regime de colaboração entre os entes federativos. Os ADEs se assemelham aos consórcios públicos e convênios já praticados pelos estados e municípios. Mas, ao contrário desses, favorecem as parcerias público-privadas. Pesquisas recentes apontam que a esfera pública e, mais precisamente as diferentes etapas e modalidades da educação básica, tem se constituído como um espaço adicional para a reprodução e ampliação do capital (ADRIÃO et al, 2010), tornando cada vez mais reduzido a responsabilidade do Estado na gestão educacional. Por outro lado, é importante observar que a complexidade da organização federativa brasileira exige o empreendimento de ações compartilhadas. Diante dessa complexidade, compreendemos que compartilhar responsabilidades, implica adotar a estratégia do planejamento elaborado de forma democrática. Segundo lembra Calazans (2009), o planejamento é um ato de intervenção técnica e política e pressupõe diálogo, negociação e decisões políticas tomadas de forma participativa.

A partir de 2007, no governo Lula da Silva, algumas políticas passaram a ser adotadas com foco no planejamento. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é a diretriz que passou a orientar as ações do Ministério da Educação, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR). O PAR é um instrumento de planejamento proposto para todos os entes da federação como forma de compartilhamento de ações que levem a assistência técnica e financeira da União. Com essa prática, a intenção do MEC também é de distribuir a ação de convênios de forma mais equitativa entre os entes da federação. A despeito de sua importância como política pública, enquanto instrumento de planejamento, o PAR homogeneiza a imensa e diversificada realidade educacional brasileira [...] e transforma-se, na prática, em mais um instrumento de planejamento de redes de ensino com forte viés gerencial e regulatório (SOUSA, 2011). Enquanto o PAR pode fortalecer a relação colaborativa vertical (União-município e União-estado), os ADEs propõem o trabalho integrado com base na ação intermunicipal, com o objetivo de promover o regime de colaboração horizontal. Ambos contam com o apoio do “Todos Pela Educação”, movimento empresarial que participa ativamente da elaboração das políticas educacionais no Brasil. Mas, não obstante o caráter tecnocrático do PAR é

simplificar o problema ficar na denúncia de uma suposta matriz empresarial, pois ignora que no movimento contraditório do real, novas relações entre os entes federativos estão sendo paulatinamente constituídas no entorno da gestão do PAR. Já o ADE é diferente porque impõe à escola, de forma mais efetiva, uma lógica da administração empresarial, quando conta em seu formato com a participação de instituições privadas e não governamentais. Essas iniciativas de colaboração correm o risco de se sobrepor às políticas já existentes (PDE, PAR, PNE), promovendo a concorrência em vez da colaboração, despolitizando o debate e reduzindo o regime de colaboração a uma questão técnica ou administrativa. Nesse cenário de inúmeras propostas em disputa e de novos desafios, consideramos o planejamento educacional um potente instrumento de convergência e de integração política, mas o seu sucesso depende de uma concepção de totalidade da realidade a ser transformada. A direção a ser impressa ao planejamento exige articulação e continuidade, além da participação dos setores organizados da sociedade civil e de uma nova racionalidade (KUENZER, 2009).

#### Contribuições para o debate acerca da constituição do Sistema Nacional de Educação

O Sistema Nacional de Educação (SNE) é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo que formem um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação do referido país (SAVIANI, 2014, p.51). A importância do SNE deve-se à sua capacidade de responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob regime federativo (ibidem, p.52). Experiências recentes como a Conferência Nacional de Educação (Conae) podem convergir para a construção de um SNE. A Conae 2010 contou com a participação de 450 mil delegados/as nas etapas municipal, intermunicipal, estadual e nacional (CONAE, 2010). Enquanto a edição de 2014 reuniu 776.142 pessoas nas conferências municipais e intermunicipais e 23.085 nas conferências estaduais (CONAE, 2014), portanto, avançou, em termos de participação social. Nessa mesma direção, o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) também avança em metas e estratégias, algumas delas resultantes do movimento social e sindical (DOURADO, 2013). Cada município brasileiro tem como tarefa construir ou adequar o seu plano de educação de acordo com as metas do PNE. Para cumprir esse compromisso, é provável que cada ente federado assuma estratégias advindas das novas

formas de regulação da educação como as parcerias público-privadas e os mecanismos de colaboração vertical e horizontal. Mas, entendemos que diante do desafio da busca da organicidade das políticas por meio da efetivação de um sistema articulado e descentralizado para a educação nacional (DOURADO, 2013), o planejamento assume uma centralidade no desenvolvimento das políticas educacionais e pode promover a conciliação entre diversos interesses, que devem ser discutidos com participação social, a partir de diagnóstico da realidade local, resultando no fortalecimento da gestão municipal e da educação pública.

#### Apontamentos finais

Não obstante as demandas e particularidades de cada ente federado, a educação deve ser vista como uma questão nacional, cujo desenvolvimento articulado enfrenta obstáculos políticos, ideológicos, econômicos e legais. Logo, a melhor maneira de preservar a diversidade e as peculiaridades locais não é isolá-las [...], mas [...] articulá-las num todo coerente, como elementos que são da mesma nação, a brasileira, no interior da qual se expressam toda a sua força e significado (SAVIANI, 2008). Longe de apontar soluções, questionamos a participação dos novos mecanismos de cooperação em educação. Mas, sobretudo, é fundamental que o Estado regulamente o regime de colaboração como mecanismo de evitar a prática de ações isoladas e descomprometidas com o fortalecimento da esfera pública. Apontamos também a importância de continuar a investir no desenvolvimento de estudos e de pesquisas em políticas educacionais, em consonância com a atuação de movimentos sociais fortes, ambos voltados para o acompanhamento da atuação desses mecanismos de gestão no cumprimento das metas do PNE e na efetiva regulamentação do regime de colaboração por meio de um Sistema Nacional de Educação.

#### Referências:

1. BARROSO, J. Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização coletiva. In: MACHADO, L. M; FERREIRA, N. S, C (Orgs). *Política e Gestão da Educação: Dois Olhares*. – Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

2. ADRIÃO, T; GARCIA, T; BORGUI, R; ARELARO, L. As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose? *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 533-549, abr.-jun. 2012.
3. CALAZANS, M.J. Planejamento da Educação no Brasil – novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, A; CALAZANS, M. J; GARCIA, W. *Planejamento e educação no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
4. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2010. Documento Final. Disponível em: [http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf). Acesso em: 24.03.15.
5. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/conferencias-ordinarias>. Acesso em 24.03.15.
6. DOURADO, L.F. Plano Nacional de Educação, Conferência Nacional de Educação e a construção do Sistema Nacional de Educação: dilemas e proposições. *Jornal de Políticas Educacionais*. Nº 16 | julho-dezembro de 2014 | PP. 03–11. KUENZER, A. Z. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: KUENZER, A; CALAZANS, M.J; GARCIA, W. *Planejamento e educação no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
7. SAVIANNI, D. *Sistema de Educação: Subsídios para a Conferência Nacional de Educação*.
8. \_\_\_\_\_. *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas*. Campinas, SP: Autores Associados, 2014. – (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo)
9. SOUSA. B. J.R. O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo? In: *Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 25. Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2.2011*, São Paulo. Anais. Recife. ANPAE, 2011

