



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE DOUTORADO

RITA DE CÁSSIA BARRETO DE MOURA

FEDERALISMO, PLANEJAMENTO, RELAÇÕES COLABORATIVAS E PLANOS DE
EDUCAÇÃO: Papel da SASE na articulação PNE e SNE

Recife
2018

RITA DE CÁSSIA BARRETO DE MOURA

FEDERALISMO, PLANEJAMENTO, RELAÇÕES COLABORATIVAS E PLANOS DE
EDUCAÇÃO: Papel da SASE na articulação PNE e SNE

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em educação.

Área de Concentração: Políticas Educacionais

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Márcia Ângela da Silva Aguiar

Recife
2018

Catálogo na
fonte
Bibliotecária Amanda Nascimento, CRB-4/1806

M929f Moura, Rita de Cássia Barreto de.

Federalismo, planejamento, relações colaborativas e planos de educação: papel da SASE na articulação PNE e SNE / Rita de Cássia Barreto de Moura. – Recife, 2018.

253 f.

Orientadora: Márcia Ângela da Silva Aguiar.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE.
Programa de Pós-graduação em Educação, 2018.

Inclui Referências

1. Educação. 2. Educação e Estado - Brasil. 3. Federalismo. 4. UFPE - Pós-graduação. I. Aguiar, Márcia Ângela da Silva (Orientadora).

370 (22. ed.)

UFPE (CE2019-004)

RITA DE CÁSSIA BARRETO DE MOURA

**FEDERALISMO, PLANEJAMENTO, RELAÇÕES COLABORATIVAS E PLANOS
DE EDUCAÇÃO: Papel da SASE na articulação PNE e SNE**

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a obtenção do grau de doutor em educação

Aprovada em: 30/04/2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Márcia Ângela da Silva Aguiar (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira (Examinador Externo)
Universidade Federal de Goiás

Prof.^a Dr.^a Ana de Fátima Abranches (Examinador Externo)
Fundação Joaquim Nabuco

Prof.^a Dr.^a Socorro Valois (Examinador Externo)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof.^a Dr.^a Luciana Rosa Marques (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico este trabalho às crianças e jovens que ainda vivem em situação de miséria e de pobreza, pois assim como elas, minha infância e adolescência foram marcadas pela superação cotidiana das dificuldades impostas às populações mais vulneráveis da nossa sociedade. No entanto, por meio da educação consegui superar tais dificuldades, romper com o ciclo da pobreza e me dedicar como professora da escola pública para que, meus alunos e alunas, também consigam romper com a pobreza em que estão inseridos. O objetivo deste sucinto relato da minha experiência de vida não é provocar pena ou qualquer outro sentimento equivalente, mas reafirmar o valor, a importância e a capacidade da educação para o rompimento do ciclo de pobreza, propiciando um futuro digno para cada um e cada uma delas. Além disso, este relato também visa corroborar com a concepção daqueles que acreditam na capacidade dessas crianças e jovens de apreender e ressignificar saberes, construir novos conhecimentos e assumir o protagonismo das suas próprias histórias, e assim, se constituírem enquanto sujeitos transformadores da realidade em que vivem.

Ao meu marido José Moura, pelo incentivo, força e tranquilidade proporcionada;

À minha mãe, minha maior referência de superação! Uma mulher que aparenta relativa fragilidade, mas que na realidade é uma grande guerreira;

Aos meus filhos, pela força, confiança e torcida;

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Márcia Ângela, cuja prática educativa une as dimensões intelectual e humana;

À minha prima e amiga Girlaine Falcão (*in memoriam*), grande incentivadora.

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas merecem meus mais sinceros agradecimentos, pois nesta jornada pude contar com a ajuda de muitas, por isso quero externar os meus mais sinceros agradecimentos a todas elas que dentro de suas possibilidades, contribuíram para a realização deste trabalho.

Em especial, agradeço ao meu marido José Moura, companheiro que não mede esforços para realizar nossos projetos e transformar nossos sonhos em realidade;

À minha mãe, pelo infinito amor dedicado e pelas orações diárias;

Aos meus filhos, Sylvia Regina, Ana Karla e Paulo Henrique, pela confiança, incentivo e compreensão dedicada;

Aos meus irmãos, pela firme torcida e incentivo;

À professora Márcia Ângela, orientadora e amiga, minha gratidão pelo respeito aos meus limites e pela competência na condução deste trabalho;

Aos professores Edson Andrade e Ana de Fátima, pelas valiosas contribuições no momento da qualificação deste trabalho;

Agradeço imensamente às valiosas contribuições de Mauricio Souza, sem as quais, não teria concluído este trabalho.

À Ester Monteiro, amiga-irmã, minha eterna gratidão pelo valioso apoio, contribuição e incentivo;

À amiga Viviane Carmem, cujo cuidado a mim dispensado foi essencial para a busca das condições necessárias para a realização deste trabalho;

À amiga Rineide, pela torcida, incentivo e colaboração;

Às Professoras Ana de Fátima Abranches e Socorro Valois, cuja dimensão humana me fez admirá-las ainda mais;

Ao amigo Carlos Alexandre Aguiar, pelo incentivo e encorajamento;

Ao amigo Ivanilso, pelas leituras e contribuições;

Ao Professor Doutor Sérgio Abranches, pela presteza e solidariedade;

Ao amigo e professor Sinésio Monteiro Filho, gestor da Gerência de Articulação com os Municípios da SEE, pela generosidade e compreensão;

À amiga Marta Lira, gestora da GRE Recife Sul, por toda ajuda e solidariedade prestada;

Ao Coordenador do PPGE, professor Doutor Ramon de Oliveira, pela compreensão;

À Morgana Marques pela atenção e presteza;

A todos e todas que fazem a Secretaria do PPGE e a Biblioteca do Centro de Educação, meus agradecimentos pelo atendimento e apoio;

À Dra. Larissa Vieira, pela competência profissional e dimensão humana nas relações com as pessoas;

Ao Dr. Paulo Fernando, cujo trabalho é desenvolvido com leveza e seriedade.

Enfim, meus sinceros agradecimentos a todas as pessoas que me ajudaram a superar as dificuldades surgidas neste período. Cada um foi responsável pela conclusão desta tese. A todos, os meus sinceros agradecimentos!

RESUMO

Esta pesquisa tem como objeto de estudo o processo de articulação nacional promovido pelo Ministério da Educação (MEC) por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), durante os governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da presidenta Dilma Rousseff, no sentido de contribuir para a materialização do Plano Nacional de Educação (PNE) e com a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE). Para tal, analisa-se, com base em uma retrospectiva histórica do caráter federalista do Estado brasileiro, a construção dos planos de educação, com ênfase nas proposições da Conferência Nacional de Educação (CONAE), de 2010, que confluíram para a construção do PNE 2014-2024 e para a criação da SASE/MEC, em 2011. Tendo como cenário as mudanças de orientação das políticas públicas ocorridas no país, no período de 2003 a 2016, anunciadas como promotoras de uma construção popular e democrática, demonstra-se como foi projetada a construção e adequação dos planos estaduais e municipais de educação que se fundamentava em um projeto nacional que considerava as especificidades locais. O percurso metodológico teve como base as categorias Estado, educação, planos de educação, autonomia municipal e regime de colaboração conforme abordagens teórico-conceituais, sobretudo, de Dallari (1995), Araújo (2005), Abicalil (2010), Azevedo (2010), Abrucio (2010); Cury (2010); Cruz (2010); Aguiar (2010), Oliveira (2012), Saviani (2014); Vieira (2014); Dourado (2014), Werle (2016), em convergência com a análise de conteúdo (BARDIN, 2016; MINAYO, 2003). O estudo mostra que a experiência da SASE foi singular na história recente do Ministério da Educação, por definir prioridades e traçar estratégias para que os diversos agentes educacionais (sistemas de ensino, conselhos de educação, profissionais da educação) fossem mobilizados e estimulados a construir os planos estaduais e municipais de educação e o Sistema Nacional de Educação de forma democrática e participativa, respeitando as especificidades do federalismo brasileiro.

Palavras-chave: Federalismo. Sistema Nacional de Educação. Políticas Públicas de Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Educação Pública.

ABSTRACT

The main objective of the research is the national articulation process promoted by the Ministry of Education (MEC) through the Secretariat of Articulation with Teaching Systems (SASE), during the exercises of President Luiz Inácio Lula da Silva and President Dilma Rousseff, in order to contribute to the materialization of the National Education Plan (PNE) and the construction of the National Education System (SNE). To analyze, based on a historical retrospective from Brazilian federalist state characteristic, the construction of education national plans, focusing in the propositions of Conferência Nacional de Educação (CONAE) (National education conference) of 2010, which they converged to the construction of PNE 2014-2024 and for the creation of SASE/MEC in 2011. Having as a scenario changes of public management occurred in the country, from 2003 to 2016, announced as promoters of a popular and democratic construction, demonstrations-as it was designed the construction and adaptation of states and municipal education plans that was based on a national project that considered as local specificities. The methodological course was based on the State, education, education plans, municipal autonomy and the theoretical-conceptual accumulation regime, above all from Dallari (1995), Araújo (2005), Abicalil (2010), Azevedo (2010), Abrucio (2010); Cury (2010); Cruz (2010); Aguiar (2010), Oliveira (2012), Saviani (2014); Vieira (2014); Dourado (2014), Werle (2016), in convergence with a content analysis (BARDIN, 2016; MINAYO, 2003). The study showed that SASE was unique in the recent Ministry of Education history class by setting priorities and outlining strategies so that educational agents (teaching system, education councils, education professionals) could be mobilized and encouraged to build State Plans and municipalities of education and the National System of Democratic and Participatory Education, respecting the specificities of Brazilian federalism.

Key-words: Federalism. National System of Education. Public Policies of Education. Secretariat of Articulation with the Systems of Education. Public education.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|--------|---|
| ABE | Associação Brasileira de Educação |
| AEs | Avaliadores Educacionais |
| ANPAE | Associação Nacional de Política e Administração da Educação |
| BM | Banco Mundial |
| CEE | Conselhos Estaduais de Educação |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina |
| CFE | Conselho Federal de Educação |
| CNE | Conselho Nacional de Educação |
| CONSED | Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação |
| CPI | Comissão Parlamentar de Inquérito |
| CSN | Companhia Siderúrgica Nacional |
| DASP | Departamento Administrativo de Serviço Público |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FNCE | Fórum Nacional dos Conselhos de Educação |
| FNDE | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| FNDEP | Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública |
| FNE | Fórum Nacional de Educação |
| FSE | Fundo Social de Emergência |
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| FUNDEF | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| INEP | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| IPMF | Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras |
| IIEPE | Instituto Internacional para o Planejamento da Educação |
| ISEB | Instituto Superior de Estudos Brasileiros |
| LDBN | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PAEG | Programa de Ação Econômica do Governo |

| | |
|----------|--|
| PCB | Partido Comunista do Brasil |
| PEE | Plano Estadual de Educação |
| PME | Plano Municipal de Educação |
| PNDs | Planos Nacionais de Desenvolvimento |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| PNL | Programa Nacional do Livro |
| PROCANOR | Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste |
| PSECs | Planos Setoriais de Educação e Cultura |
| PSPN | Piso Salarial Profissional Nacional |
| SASE | Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino |
| SALTE | Saúde, Alimentação, Transporte e Energia |
| SIMEC | Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC |
| SUDAM | Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia |
| SUDENE | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| UNDIME | União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| UNICEF | Fundo das Nações Unidas para a Infância |
| URV | Unidade Real de Valor |

SUMÁRIO

| | | |
|------------|---|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 14 |
| 2 | ESTADO, FEDERALISMO BRASILEIRO E EDUCAÇÃO..... | 28 |
| 2.1 | Estado ampliado: aspectos da teoria gramsciana e o processo de construção dos planos de educação no Brasil numa perspectiva democrática..... | 29 |
| 2.2 | Federalismo: elementos conceituais, histórico-sociais e econômicos..... | 31 |
| 2.3 | Federalismo Brasileiro: considerações histórico-conceituais e suas implicações na educação..... | 43 |
| 2.3.1 | A descentralização das políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988..... | 53 |
| 2.3.2 | Implicações da descentralização da política educacional pós Constituição Federal de 1988..... | 55 |
| 2.4 | O Regime de Colaboração no federalismo brasileiro: elementos teórico-práticos..... | 62 |
| 2.4.1 | O Regime de Colaboração na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 1996..... | 67 |
| 3 | PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES COLABORATIVAS..... | 77 |
| 3.1 | Planos e planejamento educacional: abordagem conceitual..... | 78 |
| 3.2 | Planejamento e planos econômicos: articulação histórica com a gestão pública..... | 80 |
| 3.2.1 | Planos Nacionais de Desenvolvimento durante o Estado Novo..... | 80 |
| 3.2.2 | Planos Nacionais de Desenvolvimento durante o período da Ditadura Militar..... | 90 |
| 3.2.3 | Planos Nacionais de Desenvolvimento durante o período da redemocratização, a Nova República..... | 97 |
| 3.3 | Planos de educação no Brasil: breve reconstrução histórica..... | 106 |
| 3.4 | Planos municipais de educação: avanços e limites dos municípios no processo de construção..... | 116 |
| 3.4.1 | A nova configuração das relações intergovernamentais e suas implicações na educação municipal..... | 120 |
| 4 | PLANOS DE EDUCAÇÃO E RELAÇÕES COLABORATIVAS: articulação necessária para a construção de uma educação sistêmica..... | 128 |
| 4.1 | Construção dos planos nacionais de educação: o papel do Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública (FNDEP) | 129 |

| | |
|--|------------|
| 4.1.1 O FNDEP, CONAES, Congressos e Conselhos de Educação: contribuições ao debate da constituição de um Sistema Nacional de Educação..... | 132 |
| 4.2 Plano Nacional de Educação: antecedentes históricos..... | 137 |
| 4.2.1 Plano Nacional de Educação - Proposta da Sociedade Brasileira..... | 140 |
| 4.2.2 PNE 2001-2011: contextualização, avanços e limites históricos..... | 141 |
| 4.2.3 PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação: política do governo lula e alternativa ao PNE 2001-2011..... | 149 |
| 4.2.4 Tramitação, aprovação e lacunas do Plano Nacional de Educação 2014-2024..... | 153 |
| 4.2.5 Planos estaduais e municipais de educação..... | 159 |
| 5 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO: ARTICULAÇÃO NECESSÁRIA À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO..... | 162 |
| 5.1 O direito à educação: dos requerimentos de D. João III à constituição federal de 1988..... | 163 |
| 5.2 Conceito de sistema, de estrutura, e de sistema educacional: fundamentos histórico-teóricos para compreensão do sistema nacional de educação..... | 166 |
| 5.2.1 O sistema nacional de educação e o direito à educação..... | 168 |
| 5.3 Sistema Nacional de Educação: marcos legais..... | 174 |
| 5.4 Sistema nacional de educação: propostas e desafios..... | 177 |
| 5.5 A relação entre Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação no contexto da colaboração federativa..... | 182 |
| 6 A INSTITUIÇÃO DA SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO (SASE) NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: PERSPECTIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE)..... | 188 |
| 6.1 A SASE: estruturação e ações iniciais..... | 188 |
| 6.1.1 Sistema nacional de educação: a proposta da SASE..... | 191 |
| 6.2 Rede de assistência técnica: estratégia para elaboração e adequação dos planos de educação..... | 197 |
| 6.2.1 Premissas e etapas do trabalho desenvolvido pela SASE para construção dos planos de educação | 204 |
| 6.3 O papel da SASE e a construção do SNE: elementos fundantes do pacto federativo educacional..... | 206 |
| 6.3.1 O papel central da União na indução da qualidade da Educação Básica..... | 209 |
| 6.3.2 A autonomia dos estados e municípios para a gestão dos seus sistemas..... | 210 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 6.3.3 | Modelo de financiamento para assegurar um padrão nacional de qualidade e o alinhamento entre os planos educacionais..... | 211 |
| 6.3.4 | A valorização dos profissionais da educação..... | 212 |
| 6.3.5 | O alinhamento entre currículo, formação de professores e avaliação de aprendizagem..... | 213 |
| 6.4 | Conceitos de planejamento governamental, planos de educação, política pública e participação social adotados pela SASE..... | 214 |
| 6.4.1 | As orientações da SASE para o alinhamento dos planos distrital, estaduais e municipais | 215 |
| 6.4.2 | Articulações institucionais: o desafio da pactuação..... | 216 |
| 6.5 | Rede de Assistência Técnica: levantamento situacional dos planos de educação, proposta metodológica e orientações técnicas da SASE..... | 218 |
| 6.5.1 | Proposta metodológica da SASE e a situação dos planos de educação..... | 220 |
| 6.5.2 | Elementos técnicos e orientadores para elaboração do diagnóstico, metas, indicadores e estratégias dos planos de educação..... | 226 |
| 6.5.3 | Construção das metas com corresponsabilidade entre os entes federativos..... | 228 |
| 7 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 233 |
| | REFERÊNCIAS..... | 239 |

1 INTRODUÇÃO

A presente tese vincula-se ao programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), no âmbito da linha de pesquisa: Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação, constituindo como objeto de estudo o processo de articulação nacional promovido pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), no sentido de promover o fortalecimento do Plano Nacional de Educação (PNE) com vistas à construção do Sistema Nacional de Educação (SNE).

O contexto em que se insere nosso objeto de pesquisa é marcado por diversas alterações implementadas na área da educação brasileira nas últimas décadas, com destaque para a realização das Conferências Nacionais de Educação (CNE) em 2010 e 2014, precedidas de conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distrital, o que lhes confere legitimidade e importância para exercerem influência na formulação das políticas educacionais. Cumpre ressaltar que os debates travados por grupos de diferentes concepções teórico-ideológicas, convergiram para a efetivação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014 – 2024 como política de Estado, vigência decenal, com a definição de prazos para a elaboração dos planos de educação dos Estados, Municípios e Distrito Federal, com recursos financeiros vinculados e para a institucionalização do SNE.

É importante considerar que tais alterações ocorreram em uma conjuntura política favorável, dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma Rousseff (2011 – 2016) que assumiram em seus respectivos programas o compromisso com a redução das desigualdades sociais e com a inclusão social, o que não se efetiva sem uma educação pública democrática.

Compreender as políticas educacionais e suas implicações na realidade brasileira requer o exercício analítico sobre diversos aspectos envolvidos, dentre os quais, destacamos o contexto histórico do processo de organização e gestão da educação, o arcabouço legal que as demarcam, o nível de participação social - e de colaboração entre os entes federados nas fases da formulação, implementação, monitoramento e avaliação dos seus resultados. Estas análises se pautam na discussão sobre a garantia do direito à educação conforme define a Constituição Federal de 1988, fato que, inexoravelmente abarca o debate sobre o acesso e permanência; qualidade e financiamento da educação pública; valorização profissional; planejamento educacional e avaliação de programas e projetos educacionais.

Portanto, a aprovação do PNE por meio da Lei n.º 13.005/2014 constitui um marco importante na organização e gestão da educação brasileira, pois confirma a institucionalização do Fórum Nacional de Educação (FNE), o qual, de acordo com Abicalil tem como

finalidades: “coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios...” (2016, p. 82).

Além da realização das Conferências de Educação em todo o país, da criação do FNE, da aprovação do PNE e da institucionalização da SASE, é importante destacar a aprovação das Emendas Constitucionais n.º 53/2006 e n.º 59/2009, cujos conteúdos afetaram positivamente a educação nacional, sendo objeto de intensos debates nas conferências. A Emenda Constitucional n. 53/2006 altera os artigos 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e o Ato das Disposições Constitucionais. No que se refere ao artigo 23 da Constituição Federal, que estabelecia em seu parágrafo único que “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”, após a alteração, passou a vigorar o seguinte texto: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Diante do exposto, o presente trabalho tem por objetivo geral analisar o processo de articulação nacional promovido pela Ministério da Educação (MEC), mediante a institucionalização da Secretaria de Articulação de Ensino (SASE/MEC), cujo propósito, no período 2011-2015, consistia no fortalecimento do Plano Nacional de Educação (PNE), dos Planos Estaduais de Educação (PEE), do Plano Distrital de Educação, e dos Planos Municipais de Educação (PMEs), com vistas à construção do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Para melhor compreensão do objeto de estudo, é importante situar as mudanças que ocorreram do modelo de federalismo dual, estruturado por duas esferas de poder – União e estados – para o modelo de federalismo cooperativo, fundamentado na cooperação entre os entes federados, a partir da Constituição Federal de 1988. O texto constitucional reconhece o município enquanto ente federado, dotado de autonomia política e administrativa, com competências próprias e divisão de responsabilidades compartilhadas, e também lhe atribui poderes para tributar e fiscalizar. Entretanto, a mudança do modelo federativo não foi capaz de superar práticas assistencialistas e patrimonialistas arraigadas nas relações entre o Estado e a sociedade e entre os próprios entes federados. No âmbito desses últimos, tais práticas têm sido impostas pelos entes hierarquicamente superiores aos entes em posição hierárquica inferior, sobretudo pela dependência dos recursos financeiros. Neste contexto, cabe considerar

que a institucionalização de uma política nacional de planejamento educacional é um processo complexo, pois ocorre em territórios: geográfica, cultural, social e economicamente diferenciados.

A política educacional de todos os entes federados deve ter como norte a busca incessante e intransigente da equidade educacional em virtude das desigualdades educacionais existentes entre regiões, estados e municípios. Diversos estudos¹ comprovam que a realidade educacional é marcada por desigualdades em todos os níveis e modalidades, destacando os baixos níveis de qualidade existentes, sobretudo, nas regiões Norte e Nordeste do país. Estes estudos sugerem uma reorganização na educação e um redirecionamento no papel supletivo da União, além disso, apontam para a necessidade da construção de um SNE o qual reclama por um aperfeiçoamento das relações intergovernamentais e por um planejamento educacional que atenda as necessidades locais, contribuindo assim para alcançar as metas do PNE 2014-2024. Nessa perspectiva, Martins (2009, p. 30) destaca a importância da efetividade da função supletiva da União, contudo, sem prejuízos de sua função própria. Para o autor, o regime de colaboração se concretiza a partir da função supletiva da União, a qual se constitui como um meio de busca da equidade social. Portanto, a redução das desigualdades regionais depende da ação suplementar do governo central. Esta importância se manifesta na efetividade das metas do PNE, as quais dependem das ações intergovernamentais. Todavia, Martins adverte que “não há autonomia quando faltam recursos” (ibidem, p. 31). Nesta direção, o papel da União não se reduz apenas à normatização da educação, mas inclui-se também na função supletiva de prestar assistência técnica e financeira aos entes subnacionais, criando condições para que todos possam desempenhar suas competências legais sem comprometimento da sua autonomia.

Fundamentado na legislação educacional, o autor explica a função própria e a função supletiva da União:

A União tem como função própria organizar e financiar a universidade pública e sua rede de educação profissional e como função supletiva apoiar técnica e financeiramente os estados e municípios a partir de suas necessidades educacionais e de um custo-aluno que considere todos os insumos educacionais que requer o ensino de qualidade (2009, p. 33).

¹Vide Cury (2010); Oliveira (2010); Abrucio (2010) et al.

Martins defende que à União cabe cumprir simultaneamente a função própria e a função supletiva, “reservando para cada qual, fontes orçamentárias distintas. Não cabe sacrificar uma em nome da outra” (2009, p. 33).

O artigo 9º, inciso I da LDB/1996 atribui à União a competência para “elaborar o PNE, em colaboração com os estados, DF e os municípios”, e o inciso III prevê que deve: “prestar assistência técnica e financeira aos estados, DF e municípios, exercendo sua função redistributiva e supletiva”. A construção de uma política nacional de educação também depende da contribuição dos estados, o que está definido nos incisos I e II da LDB:

Os estados devem:

- Definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental (inciso I);
- Elaborar e executar políticas e planos educacionais em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios (inciso II) (BRASIL, 1996)

O artigo 11, inciso I, da LDB define a “integração das políticas e planos educacionais dos municípios àqueles da União e dos estados”.

Fundamentada na legislação que rege a educação brasileira e nas deliberações das Conferências de Educação realizadas em 2008, 2010 e 2014, a União assume sua função supletiva e cria, em 2011, a SASE na estrutura organizacional do Ministério da Educação e Cultura (MEC), cuja principal atribuição consiste em articular os sistemas de ensino com vistas à criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE). A partir da articulação dos sistemas de ensino por meio dos planos de educação, a SASE pretendeu resgatar o sentido do planejamento educacional na construção de uma educação sistêmica que garantisse o direito à educação de qualidade para todos, e que também, contribuísse para a redução das desigualdades educacionais existentes no país. O alcance deste objetivo demandou a imprescindibilidade do aperfeiçoamento das relações entre os entes federados com vistas à elaboração e adequação dos seus respectivos planos de educação ao PNE, o que representa uma das categorias centrais no contexto federativo brasileiro, pois abarca a estrutura, o funcionamento e as problemáticas referentes às políticas públicas educacionais, no caso deste estudo, conforme já mencionado, no processo de articulação nacional promovido pela SASE, no fortalecimento do PNE para a construção do SNE.

Contudo, como demonstrou Costa (2010), a compreensão do discurso legal sobre a organização da educação brasileira requer a apreensão de conceitos basilares da temática, e apresenta como exemplos: federação, competências dos entes federados, ação supletiva da União e regime de colaboração entre os sistemas de ensino. Para o autor, esses conceitos

justificam o discurso brasileiro sobre o estado democrático de direito, definido como baluarte da igualdade formal.

O processo de construção dos planos de educação dos estados e municípios brasileiros no período 2010-2015, em consonância com o Plano Nacional 2014-2024 se diferenciou do processo anterior correspondente ao PNE 2001-2011, sobretudo, porque este plano não definia prazo para que os entes subnacionais elaborassem seus respectivos planos de educação, nem tinha como horizonte a construção de um sistema nacional de educação.

O processo coordenado pela União a partir de 2011, por intermédio da recém-criada SASE, enfrentou diversos desafios, dentre eles, os relativos ao histórico-cultural das relações entre os entes federados e a própria estrutura de organização do Estado brasileiro, passando pelos limites impostos no ordenamento legal, como a ausência de Lei Complementar para definir a forma do regime de colaboração entre os sistemas de ensino e, a ausência de lei que determine a construção de um sistema nacional de educação. Além disso, a SASE também enfrentou resistência de natureza ideológica por parte de alguns gestores públicos.

Iniciado em 2011, de acordo com o documento orientador (BRASIL, 2013) o processo de elaboração e adequação dos planos de educação dos estados e municípios, alinhados com as diretrizes do Projeto de Lei do Plano Nacional, que naquela ocasião tramitava no Congresso Nacional, foi implementado a partir de uma experiência piloto, a qual consistia em prestar assistência técnica a cinquenta municípios de cada estado da federação, desde que manifestassem o interesse de participação no programa de forma voluntária. Esta assistência técnica foi prestada por dois Avaliadores Educacionais (AE), um indicado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), e o outro pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Estes AEs recebiam formação técnica da SASE para orientá-los no desenvolvimento do trabalho nos seus respectivos estados. Os municípios não participantes do programa manifestaram o interesse em aderir e receber a assistência técnica da SASE para a elaboração dos seus planos de educação, assim, em 2012, todos os estados e municípios do país aderiram ao programa.

Esta adesão exigiu uma ampliação da composição da equipe de AEs Técnicos que já prestavam assistência técnica nos estados, sendo mantido o máximo de vinte e cinco municípios sob a responsabilidade de cada AE Técnico. Além disso, a SASE criou outros integrantes para compor as equipes da Rede de Assistência Técnica nos estados, a saber: o AE Supervisor, o AE Supervisor Geral e o AE Coordenador Geral.

O AE Supervisor tinha como uma das atribuições principais, assessorar 04 AEs Técnicos, totalizando o atendimento a 100 municípios. Sua atuação consistia, dentre outras

ações, no acompanhamento do trabalho dos AEs Técnicos sob sua responsabilidade, na participação da elaboração das formações técnicas dirigidas às comissões coordenadoras e equipes técnicas no âmbito dos estados e municípios, esclarecer dúvidas sobre a proposta da SASE para a elaboração dos planos de educação e propor estratégias para dirimir as dificuldades enfrentadas, tanto pelos AEs Técnicos quanto pela comissão coordenadora e equipe técnica. O objetivo das estratégias propostas consistia em orientar para avançar nas etapas do processo de construção dos seus planos de educação.

Todos os AEs foram orientados para realizarem o registro e sistematização de suas ações em relatórios, quinzenalmente enviados ao Coordenador Geral para avaliação, e em seguida, enviado à SASE. Já o AE Supervisor Geral tinha como principal atribuição atender as questões de ordem burocrática, dando suporte ao AE Coordenador Geral; e, por fim, o AE Coordenador Geral tinha a responsabilidade de acompanhar o trabalho de todos os AEs nos estados, identificar os municípios que apresentavam dificuldades no avanço da construção do plano de educação e procurar dialogar com o dirigente municipal ou com o Prefeito.

Além disso, o Coordenador Geral também mobilizava outros atores políticos e sociais envolvidos com a educação para participarem do processo, como por exemplo: o Ministério Público, o Conselho Estadual de Educação, Sindicatos, União dos Conselhos Municipais de Educação, Fóruns de Educação, Associação de Pais de Alunos das Escolas Públicas, setores da imprensa, Institutos de Educação, Universidades Públicas e Privadas, Fundações de Pesquisa, dentre outros. Também cabia ao AE Coordenador Geral, sistematizar quinzenalmente, em forma de relatório geral, as informações a respeito do desenvolvimento no processo do Estado. Realizava reuniões com gestores públicos e suas equipes, no sentido de sensibilizá-los acerca da importância do plano municipal de educação para superação dos problemas do próprio município e para a construção de uma educação que atenda os interesses da população. O AE Coordenador também participava das formações mensais oferecidas pela SASE.

As indicações para composição da equipe de Avaliadores Educacionais foram responsabilidade do CONSED, por meio das Secretarias Estaduais de Educação e da seccional da UNDIME nos estados. Estas duas entidades indicaram tanto os AEs Técnicos, quanto os AEs supervisores. Entretanto, a indicação do AE Coordenador Geral, em Pernambuco, espaço empírico desta investigação, se diferenciou dos demais Estados do país, pois o Fórum Estadual de Educação de Pernambuco-FEE/PE reivindicou para si a indicação, o que foi atendido e avalizado pela Secretaria Estadual de Educação, que representa o CONSED, no estado, e pela secção estadual da UNDIME/PE. Assim, com base no perfil exigido pela

SASE, as entidades constitutivas do FEE-PE indicaram o pesquisador deste estudo para assumir a Coordenação Geral da equipe de Avaliadores Educacionais de Pernambuco. No decorrer desta experiência e nas referências teóricas assimiladas no processo de elaboração de dissertação de mestrado, realizada no PPGE da Universidade Federal de Pernambuco, percebi o ineditismo e a importância do trabalho da SASE para a política e planejamento educacional no país.

Diante do exposto, construímos a seguinte **hipótese**: embora o município tenha conquistado o reconhecimento de ente federado na Constituição Federal de 1988, o que lhe confere autonomia administrativa e política, sua efetivação encontra limites e dificuldades na própria estrutura centralizada do aparelho estatal, configurada na centralização de recursos e no poder de regulação na União, expondo uma contradição ao modelo de federalismo cooperativo adotado no texto constitucional, fenômeno revelado nas dificuldades enfrentadas pelos municípios para o cumprimento das suas competências legais. Assim, esta contradição pouco contribui para o fortalecimento da autonomia e das relações de colaboração entre os entes federados, especialmente das municipalidades, o que pode ter sido evidenciado nas orientações da União dirigidas aos municípios durante o processo de elaboração e adequação dos Planos Municipais de Educação (PME) coordenado pela SASE no período 2011-2015.

Desta forma, como já mencionado, o **objetivo geral** deste estudo consiste em analisar o processo de articulação nacional promovido pela SASE/MEC no sentido de fortalecer o PNE/PEE/PME, para a construção do Sistema Nacional de Educação. Para alcançá-lo, elaboramos os seguintes **objetivos específicos**:

- Compreender os fundamentos históricos, conceituais e legais que fundamentam o federalismo brasileiro e suas implicações na educação;
- Analisar a relação histórica entre os planos de governo e os planos de educação no Brasil em diferentes contextos político-econômicos, apreendendo as consequências à autonomia da gestão e do planejamento educacional dos municípios;
- Aprender os conceitos de autonomia municipal, de relações cooperativas e de participação social adotados pela SASE/MEC para orientação do processo de elaboração e adequação dos planos de educação no período 2011-2015.

- Analisar as estratégias da SASE para os processos de implantação dos Plano Nacional de Educação; Plano Estadual de Educação; e o Plano Municipal de Educação com vistas à construção do Sistema Nacional de Educação.

A delimitação temporal do período 2011-2015 se justifica porque neste interregno, municípios e estados do país foram estimulados a elaborar e adequar seus planos de educação ao PNE 2014-2024, processo este, coordenado pela SASE, cujo objetivo mais amplo consistia na criação de um sistema nacional de educação, o que requer empenho e esforço dos entes federados a fim de se criar as condições adequadas e necessárias para a articulação dos sistemas de ensino. O processo de elaboração e adequação dos planos municipais de educação em consonância com o plano estadual e nacional se constitui em uma política estratégica para a construção de uma educação sistêmica que atinja as metas nacionais e atenda as demandas educacionais locais. Desta forma, o plano nacional de educação cumpre com sua função de articulador do SNE.

Considerando tais objetivos, a concepção de pesquisa concebida neste estudo se fundamenta na definição apresentada por Chizzotti:

[...] a pesquisa investiga o mundo em que o homem vive e o próprio homem. Para esta atividade, o investigador recorre à observação e à reflexão que faz sobre os problemas que enfrenta, e à experiência passada e atual dos homens na solução destes problemas, a fim de munir-se dos instrumentos mais adequados à sua ação e intervir no seu mundo para construí-lo adequado à sua vida (2008, p. 11).

Deste modo, para o desenvolvimento deste estudo adotamos a abordagem qualitativa, pois a complexidade do objeto em foco requer mecanismos teórico-metodológicos de apropriação e apreensão dos elementos constitutivos da realidade na qual o objeto se insere, além de considerar o pesquisador enquanto sujeito integrante do conhecimento da pesquisa e dotado de capacidade para dar-lhe significados. O autor admite que a pesquisa qualitativa é “uma designação que abriga correntes de pesquisa muito diferentes”. E complementa a explicação afirmando que “essas correntes se fundamentam em alguns pressupostos contrários ao modelo experimental e adotam métodos e técnicas de pesquisa diferentes dos estudos experimentais” (ibidem, p. 78).

Esclarecendo algumas diferenças entre essas abordagens, Chizzotti toma como exemplo a crítica que os cientistas que utilizam o método da pesquisa qualitativa fazem ao pressuposto basilar da pesquisa quantitativa, que é advinda da tradição da ciência oitocentista

baseado num “padrão único de pesquisa para todas as ciências, calcado no modelo de estudo das ciências da natureza” (idem).

O enfoque qualitativo não admite que as ciências humanas e sociais se conduzam pelos pressupostos das ciências da natureza e legitimem suas produções científicas por meio de técnicas quantificáveis. Argumentam que as ciências humanas, especificamente estudam o comportamento humano e social com metodologia própria, e que, a adoção de modelos restritos à observação quantificável e mensurável os conduzem “a generalizações errôneas” baseadas em um “simplismo conceitual que não apreende um campo específico e dissimulam, sob o pretexto de um modelo único, o controle ideológico das pesquisas” (ibidem, p. 79). Os cientistas que adotam o enfoque qualitativo “optam pelo método clínico (a descrição do homem em um dado momento, em uma dada cultura) e pelo método histórico-antropológico, que captam os aspectos específicos dos dados e acontecimentos no contexto em que acontecem” (idem).

Para o autor a forma como a pesquisa qualitativa apreende e legitima os conhecimentos produzidos, configura outro marco que a diferencia da abordagem quantitativa:

A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações (idem).

Embora exista a polarização entre a pesquisa quantitativa e a qualitativa, vários autores consideram que não há necessidade para a radicalização dessas divergências. Nesta direção, Chizzotti (2008) entende que:

A pesquisa quantitativa não deve ser oposta à pesquisa qualitativa, mas ambas devem sinergicamente convergir na complementaridade mútua, sem confinar os processos e questões metodológicas a limites que atribuam os métodos quantitativos exclusivamente ao positivismo ou os métodos qualitativos ao pensamento interpretativo (fenomenologia, dialética, hermenêutica, etc.) (ibidem, p. 34).

Nosso problema de pesquisa não foi definido a partir de uma afirmação individual do pesquisador, mas por constantes observações de questionamentos e problematizações advindos de diversos atores políticos e sociais engajados no processo de elaboração e

adequação dos planos de educação no Estado de Pernambuco, sendo os mais frequentes, a respeito da autonomia da gestão e do planejamento educacional dos municípios; relações cooperativas entre os entes federados; competências das esferas administrativas; participação social nesse processo; o papel da União e os limites de sua intervenção, dentre outros.

Neste sentido, a presente investigação examina o objeto em foco em sua situação real, e a relação entre o pesquisador e o objeto de pesquisa não foi distante e nem estranha, pois, por dever profissional, o pesquisador esteve imerso neste contexto quando assumiu a Coordenação Geral da Equipe de Avaliadores Educacionais do Estado de Pernambuco durante o período 2013-2015.

Em sintonia com os princípios filosóficos da pesquisa qualitativa, a presente investigação busca perceber as relações que permearam o processo de elaboração e adequação dos planos de educação no período 2011-2015, possivelmente latentes nas documentações orientadoras, pois, conforme Chizzotti, a dialética “valoriza a contradição dinâmica do fato observado e a atividade criadora do sujeito que observa; as oposições contraditórias entre o todo e a parte; e os vínculos do saber e do agir com a vida social dos homens”, enquanto o pesquisador é “um ativo descobridor do significado das ações e das relações que se ocultam nas estruturas sociais” (2008, p. 80).

Considerando o problema de pesquisa e seus objetivos da pesquisa, optamos, do ponto de vista teórico-epistemológico, pela análise de documento como instrumento da análise de conteúdo para a coleta e tratamento dos dados, usando diversas fontes documentais. Os dados qualitativos abarcaram fontes documentais oficiais (Leis, Decretos, Pareceres, Resoluções, Convênios, Relatórios, Site do Ministério da Educação, Planejamento Institucional da SASE, Documentos Orientadores da Política, Relatórios dos Avaliadores Educacionais – AEs - responsáveis pela assistência técnica aos municípios; e comunicações diversas entre a SASE/MEC e a equipe estadual de AEs).

Para a análise dos significados dos conceitos explícitos ou latentes nas documentações analisadas, nossa escolha se apoia em Laurence Bardin, o qual afirma ser a análise de conteúdo, a técnica mais adequada para os pesquisadores que “querem dizer não à ilusão da transparência dos fatos sociais, recusando ou tentando afastar os perigos da compreensão espontânea”. Para a autora, a análise de conteúdo é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”, adequada para os investigadores dispostos a dizerem não “à leitura simples do real”, e para aqueles que aceitam o “caráter provisório de hipóteses” (2016, p. 34). Bardin afirma que a intenção da análise de conteúdo é a “inferência de conhecimentos

relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)”. (2016, p. 44)

Neste mesmo sentido, Cecília Minayo enfatiza que a análise de conteúdo visa verificar hipóteses, e ainda, descobrir o que está por trás de cada conteúdo manifesto, “[...] o que está escrito, falado, mapeado, figurativamente desenhado e/ou simbolicamente explicitado sempre será o ponto de partida para a identificação do conteúdo manifesto (seja ele explícito ou latente)” (2003, p. 74).

A escolha pela análise de conteúdo se fundamenta na adequação aos objetivos da investigação, pois, a análise dos dados coletados visam alcançar três finalidades: estabelecer uma compreensão dos conceitos e dados coletados, confirmar ou infirmar a nossa hipótese de pesquisa e ampliar o conhecimento sobre a temática estudada.

Embora a análise de conteúdo e a análise documental guardem algumas semelhanças, Bardin esclarece suas diferenças:

- A documentação trabalha com documentos; a análise de conteúdo com mensagens (comunicação).
- A análise documental faz-se, principalmente, por classificação-indexação; a análise temática é, entre outras, uma das técnicas da análise de conteúdo.
- O objetivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenamento; o da análise de conteúdo é a manipulação de mensagens (conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre outra realidade que não a da mensagem. (BARDIN, 2016, p. 52).

A autora define análise documental como:

[...] uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência (ibidem, p. 51).

Bardin explica que o objetivo da análise documental é:

[...] dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação. O propósito a atingir é o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo), portanto, uma fase preliminar da constituição de um serviço de documentação ou um banco de dados (p. 51).

Diante do exposto, no desenvolvimento da pesquisa foram observadas as fases da análise de conteúdo sugeridas por Bardin:

- A pré-análise: é o período da organização propriamente dita. Visa operacionalizar e sistematizar as ideias por meio de um esquema de desenvolvimento do trabalho.
- A exploração do material: é o momento de codificação, categorização e qualificação das informações.
- Tratamento dos resultados obtidos: nesta etapa de trabalho, o pesquisador tendo resultados significativos e fiéis, pode propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas (2016, p. 125).

Desta forma, ressaltamos que a análise de uma política pública exige uma compreensão dos aspectos histórico-sociais, culturais e políticos de sua implementação, assim como, dos marcos legais que a regulam. Desse modo, o entendimento da política de planejamento educacional no Brasil exigiu a apreensão da dinâmica federativa educacional, a qual abarca outras questões temáticas, dentre elas podemos exemplificar: a autonomia municipal; a distribuição de competências dos entes federativos; as relações entre as três esferas governamentais; a construção de uma política nacional de educação; o papel da União na construção das políticas educacionais.

Recorremos ao estudo da história da organização e consolidação do Estado brasileiro e suas implicações para a área da educação em cada período histórico, desde o período imperial até o momento atual. Destacamos os aspectos políticos, sociais e econômicos de cada um desses períodos, buscando apreender as tensões e conflitos históricos existentes entre os entes federados, e entre as propostas de educação forjadas nos movimentos sociais e no âmbito dos governos. Este estudo contribuiu para o entendimento da trajetória, tensões, limites e potencialidades do planejamento educacional no Brasil.

Numa perspectiva histórico-descritiva e com o objetivo de compreender a política de planejamento mais atual, estudamos os conceitos, a trajetória e as propostas de planejamento e os planos de educação no contexto dos planos econômicos dos governos, destacando os objetivos e as funções atribuídas à educação nos diferentes momentos. Buscou-se ainda, perceber as continuidades e rupturas destas propostas diante das diferentes conjunturas políticas, econômicas e sociais dos governos de cada momento histórico.

Portanto, diante da complexidade e amplitude da dinâmica federativa brasileira e suas implicações na área educacional, mais especificamente com as políticas de planejamento educacional e construção dos planos de educação no Brasil, a pesquisa bibliográfica se fundamenta na visão histórica como instrumento capaz de subsidiar a compreensão do objeto de pesquisa no momento atual, pois a compreensão do nosso objeto de estudo requer uma compreensão ulterior às manifestações mais recentes, ou até mesmo àquelas ocorridas no

século XX, pois, entendemos que nosso objeto de estudo é resultado de um vasto debate desde o império.

Nosso referencial teórico se constituiu de dissertações, teses, artigos acadêmicos, documentos oficiais, normatizações e legislações pertinentes às políticas educacionais, e mais especificamente, aquelas produções relacionadas ao Federalismo brasileiro e sua implicação na área da educação. Sua compreensão foi necessária para apreender a base legal, histórico-conceitual e econômica da organização do Estado Brasileiro, as competências legais de cada ente federado e as formas como se relacionam, além disso, apreender as bases legais que regulam o funcionamento e a estrutura do Estado.

Nossa revisão bibliográfica foi organizada da seguinte forma:

- Revisão histórica sobre Federalismo e Federalismo Brasileiro e suas implicações para a educação. Recorremos às produções literárias de especialistas da área, como: Dallari (1995), Abrucio (2010); Saviani (2014); Cury (2010); Cruz (2010); Abicalil (2010), Werle (2016), dentre outros. Cabe ressaltar que estes estudiosos pertencem a áreas de conhecimentos diversas.
- Para apreender os conceitos, a trajetória e as características relativas à política de planejamento educacional no Brasil, recorremos à especialistas da temática, como: Vieira (2014); Azevedo (2010), Aguiar (2010), Dourado (2010), Abicalil (2010), Bordignon (2014), Saviani (2014), Cury (2010), dentre outros.

Cumprir destacar que a pesquisa bibliográfica nos permitiu inicialmente, um breve estudo sobre o conceito de Estado Ampliado de Gramsci, o qual norteia este trabalho.

Nosso trabalho está organizado e pautado nos conceitos teóricos que nos ajudaram a desvelar e responder as questões problematizadoras surgidas no processo da construção dos planos de educação no Brasil no período 2011-2015. Nesse sentido, está estruturado em seis capítulos, além da introdução e das considerações finais.

No segundo capítulo, intitulado Estado, federalismo brasileiro e educação, apresentamos o conceito de Estado adotado na pesquisa. Em seguida, apresentamos os conceitos, origem e principais dimensões do Federalismo enquanto forma de organização do Estado. Esta abordagem está baseada na produção literária dos especialistas da área, os quais nos trazem elementos teórico-históricos para a compreensão da complexa dinâmica do federalismo brasileiro e sua relação com a área da educação destacando duas dimensões indispensáveis à apreensão dos nossos objetivos: a autonomia municipal e as relações intergovernamentais na organização da educação brasileira.

No terceiro capítulo, Planejamento Educacional no contexto das relações colaborativas, nosso objetivo foi realizar uma discussão histórica sobre a implantação dos planos de educação no Brasil, distinguindo conceitualmente planejamento governamental de planejamento educacional, todavia, situando a articulação e a inserção dos planos educacionais aos planos de governo, com destaque para a função do Estado e dos referidos planos em diferentes períodos. Esta abordagem histórico-crítica oferece um rico panorama para a compreensão da trajetória percorrida pelo planejamento e planos educacionais no Brasil e de aspectos relacionados ao regime de colaboração e autonomia dos municípios brasileiros. Por fim, analisamos as repercussões dos planos nacionais de educação na autonomia das instâncias subnacionais a partir da Constituição de 1988, ressaltando seus avanços e dificuldades.

O quarto capítulo, aborda a importância da articulação entre os planos de educação dos âmbitos: nacional, estadual e municipal, na perspectiva da construção do Sistema Nacional de Educação no contexto das relações colaborativas. Discute a importância das Conferências Nacionais de Educação – CONAEs e dos Conselhos de Educação no sentido de promover a participação da sociedade na construção de uma educação que atenda suas demandas. Desta forma, com base em análises dos aspectos históricos, políticos e legais dos contextos históricos, abordamos obstáculos que dificultam a construção de um Sistema Nacional de Educação.

O quinto capítulo, aborda, de forma sucinta, a história do direito à educação desde o período do Brasil Colônia até a Constituição Federal de 1988. Apresenta os fundamentos histórico-teóricos para a compreensão do Sistema Nacional de Educação, com vistas à garantia do direito à educação. Com base no quadro legal, expõe as propostas construídas e os desafios postos para a institucionalização do Sistema Nacional de Educação no contexto da colaboração federativa.

Por fim, o sexto capítulo se concentra na análise do processo de construção dos planos de educação no Brasil coordenado pela União por intermédio da SASE/MEC no período 2011-2015. Nosso objetivo é apresentar as concepções adotadas sobre as categorias: Estado, educação, planos de educação, autonomia municipal e regime de colaboração, explicitadas ou não, nas regulações, nos documentos orientadores, sites, relatórios e comunicações oficiais dirigidas pela SASE às municipalidades.

2 ESTADO, FEDERALISMO BRASILEIRO E EDUCAÇÃO

As políticas educacionais brasileiras recebem influências de diversos fatores, porém, Abrucio (2010) observa que alguns carecem de maior atenção dos pesquisadores e aponta dentre eles, o impacto do federalismo no funcionamento e nos resultados da educação no país. Assim, o autor defende que “é muito difícil entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento sem compreender a dinâmica federativa, tanto a mais geral como a que atua no setor”. Portanto, considerando a lacuna apontada pelo autor e reconhecendo que a compreensão a respeito da política de planejamento educacional no Brasil requer a necessária compreensão dos aspectos referentes à organização, gestão e regulamentação das políticas educacionais no contexto da dinâmica federativa, adentramos no debate teórico-histórico sobre a origem, conceitos e fundamentos do Federalismo, e em seguida, discutimos a dinâmica do Federalismo brasileiro e suas implicações para o campo educacional, tendo como foco a garantia do direito à educação.

Este estudo é fundamentado na produção teórica de diversos autores, de diferentes áreas do conhecimento com ênfase nas relações intergovernamentais, na divisão de responsabilidades e nas competências dos entes federados no campo da política educacional, consideradas pela literatura especializada como sendo dimensões básicas do Federalismo. Dois argumentos fundamentam esta discussão: 1) a ideia de que a gestão das políticas públicas no Brasil é influenciada pelo patrimonialismo herdado do colonialismo brasileiro e arraigado na construção das instituições brasileiras, inclusive, nos processos de construção dos planos de educação; e 2) o federalismo cooperativo brasileiro reclama a ausência de uma coordenação federativa que articule, organize e regule as relações entre os entes federados no provimento das políticas com vistas à construção de um Sistema Nacional de Educação.

Para compreender os aspectos e fundamentos do federalismo e sua relação com a educação, se faz necessário entender de qual Estado estamos falando, neste sentido, inicialmente, abordaremos ao conceito de Estado formulado por Antonio Gramsci, o qual norteia este trabalho. Desse modo, este tópico está estruturado em quatro partes: a primeira discute brevemente; a segunda parte aborda os conceitos, origem, e os principais fundamentos do federalismo à luz da literatura especializada; a terceira parte explicita a trajetória, fundamentos e dinâmica do federalismo brasileiro e suas implicações na área da educação, explicitando as relações intergovernamentais e a concepção de autonomia das municipalidades. Por fim, a quarta parte situa o Regime de Colaboração na Constituição de 1988 e na LDB/1996, destacando o papel do governo federal.

É importante sublinhar que ao longo da história, a educação foi considerada sob a ótica de diferentes concepções e funções que se adequam ao pensamento do grupo hegemônico que conduzia e organizava o Estado. Conforme Weber “diferentes visões de Estado e do seu papel permeiam os debates sociais e específico a respeito da educação escolar, conduzindo a diferentes estratégias de ação dos diferentes grupos sociais” (1993, p. 12). Esta assertiva ilumina a discussão deste capítulo, o qual adota uma abordagem histórica-conceitual como fio condutor.

2.1 Estado ampliado: aspectos da teoria gramsciana e o processo de construção dos planos de educação no Brasil numa perspectiva democrática

O debate acerca do Estado é considerado central e imprescindível para a análise e compreensão das políticas públicas, pois é marcado por diferentes concepções teóricas e, por conseguinte, por diferentes argumentos sobre seu papel no desenvolvimento da sociedade. O Estado pode ser visto como principal indutor, regulador e alocador de recursos em áreas consideradas estratégicas, sobretudo na sociedade capitalista, bem como, em relação a sua intervenção nas políticas públicas e na sua capacidade transformadora.

A introdução de um conjunto de regras disciplinando a vida coletiva e trazendo uma nova organicidade social marca a passagem do estado de natureza, da ausência de regulação social para uma sociedade demarcada pela liberdade regulada. Este modelo de Estado é considerado por Hegel como sendo ético e positivo. No entanto, este caráter é desmistificado por Marx e Engels, pois, tais autores não concebiam este modelo de Estado como um aparelho de emancipação, mas, como um instrumento de dominação coercitiva da classe burguesa “destinado ao desaparecimento juntamente com a transformação da sociedade capitalista em sociedade sem classes” (ADAMS; PFEIFER, 2006, p. 240).

Para os autores, a tese do fim do Estado defendida pelos marxistas refere-se ao fim do Estado opressor burguês, próprio da sociedade capitalista. Explicam ainda que não significa o fim da organização estatal e nem da regulação, pois, sendo assim, seria a defesa do retorno do estado da barbárie. Assim, este trabalho adota a concepção de Estado Ampliado formulado por Gramsci, que se assenta nas esferas da sociedade política (ou Estado no sentido estrito); e a sociedade civil, lugar do consenso e da população no geral, a saber:

Podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, a função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de

comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico (GRAMSCI, 2001, p.20).

Com base nesta concepção entendemos que o fim do Estado se refere ao fim do Estado coercitivo e repressor e que a participação da sociedade civil na direção da sociedade política dá lugar à ética-política por meio de mecanismos de consenso e hegemonia, não havendo mais lugar para um Estado separado da sociedade. Esta formulação de Gramsci sobre o Estado, sobretudo no que concerne ao papel da sociedade civil, tem inúmeros desdobramentos teórico-conceituais no campo das ciências humanas e sociais, dentre estas, a educação.

Nesta pesquisa buscamos, considerando a concepção gramsciana de Estado Ampliado, as ferramentas analíticas para entender, no atual contexto brasileiro, a participação do Estado e da sociedade civil na construção das políticas de planejamento educacional. Nesta ótica, não é possível discutir a questão do Federalismo sem uma compreensão do papel do Estado enquanto uma categoria central no processo de formulação e implantação de políticas públicas e educacionais, especialmente numa sociedade capitalista, como assinala Dourado:

é fundamental situar a concepção de Estado, entendida aqui em acepção ampla, que envolve sociedade civil e sociedade política, seus embates e os percursos históricos em que estas se constroem, tendo como marco as condições objetivas em que se efetivam a relação educação e sociedade, os processos sistemáticos ou não de gestão, bem como o papel das instituições educativas e dos diferentes atores que constroem o seu cotidiano (DOURADO, 2010)

Compreendendo a centralidade e importância da discussão sobre o papel do Estado no processo de formulação e implantação das políticas públicas educacionais, Andrade (2012) discute o conceito de Estado nesta mesma perspectiva e defende sua imprescindibilidade para “prover a equidade quanto ao atendimento das demandas do conjunto da sociedade” (ANDRADE, 2012 p. 69). O autor reconhece que este conceito arrefece a tese do fim do Estado, e acrescenta que o próprio discurso da democratização da gestão pública explicita a participação de diferentes grupos sociais. Assim, o Estado deixa de ser visto como um “órgão separado, na e para a sociedade” (ibidem, p. 70) passando a ser compreendido a partir da efetivação das políticas públicas decorrentes das diferentes pressões e disputas entre os diferentes grupos sociais que buscam “mobilizar recursos, exercer pressões, ou impor sua visão de mundo, convertendo, por fim, suas ações em decisões públicas” (idem).

Neste sentido, o autor enfatiza o novo papel do Estado a partir do processo de reestruturação e de sua relação com a sociedade civil organizada:

[...] a peleja pela dissolução [do Estado] dá lugar ao interesse pela ocupação do Estado, destacando-se, sobretudo, o anseio pelo fortalecimento de

instâncias de participação democrática como mecanismo de mediação entre a sociedade civil organizada e o Estado governista. Por isso mesmo, a atenção que se tem dedicado ao processo de elaboração e efetivação de políticas públicas transcende a perspectiva de análise que se toma como foco a legitimidade do Estado, enquanto forma abstrata (Grifo nosso) (ANDRADE, 2012, p. 70-71).

Nesta perspectiva, o Estado passa a estabelecer novas formas de relação com a sociedade civil consolidando seu protagonismo a partir da efetivação das políticas públicas. Neste sentido, o autor compreende Estado enquanto espaço de disputas envolvendo diversos e distintos atores sociais e políticos.

Aguiar (1986), ao destacar a fase de desenvolvimento e modernização do Estado brasileiro a partir na década de 1950, afirma ser marcada fortemente pelo “processo de industrialização e urbanização, alargamento da classe média e pela adoção efetiva do planejamento como instrumento de política econômica do governo” (AGUIAR, 2010, p. 33). De acordo com a autora, inaugura-se uma nova etapa do capitalismo brasileiro, o qual privilegia “o planejamento e o pensamento técnico-científico no aparelho estatal” (ibidem, p. 30), em sintonia com os ideais de modernização que o conduz.

Por fim, reafirmamos que o conceito de Estado em Gramsci subsidiou esta pesquisa por propiciar a compreensão dos modelos de Estado adotados pelo Brasil ao longo da história, seja modelo de Estado Unitário, seja o modelo de Estado Federal, centralizado e descentralizado. Além disso, a apropriação do conceito de Estado gramsciano na análise do Estado brasileiro favorece a compreensão da articulação dos planos de educação com os planos econômicos dos governos; das tensões, embates e disputas de ideias sobre o processo de construção dos planos de educação entre representantes de setores da sociedade política e os que fazem parte da sociedade civil, na medida em que a teorização gramsciana defende o Estado como um espaço em que se disputam as diferentes ideias.

Assim, explicitada a concepção de Estado que norteará este trabalho, na próxima sessão discutiremos os conceitos, a origem e fundamentos do Federalismo, além da sua importância no mundo contemporâneo. Esta discussão histórico-teórica se realiza à luz dos principais autores de diferentes áreas do conhecimento.

2.2 Federalismo: elementos conceituais, histórico-sociais e econômicos

Nesta sessão realizaremos uma abordagem conceitual e histórico-econômica sobre Federalismo. Nosso propósito é que este estudo subsidie a apreensão sobre a origem, conceitos e principais fundamentos do Federalismo e da sua importância na atualidade. A

distinção conceitual entre Federação e federalismo é apontada por Costa (2010, p. 730) como importante contribuição para a compreensão das razões da dificuldade do federalismo brasileiro “em integrar num mesmo projeto político a luta pela construção de um Estado nacional moderno e democrático e a organização de uma estrutura federativa, flexível, pluralista e cooperativa”. Para o autor, Federação e Federalismo são fenômenos históricos entrelaçados, mas bastante diversos. Para Costa, Federação se refere a

[...] um Estado organizado constitucionalmente sob um regime federativo isto é, que reconhece duas ou mais esferas de poder político – com graus diferenciados de autonomia - dentro de um mesmo espaço territorial cujo monopólio da coerção legítima, e portanto, a soberania, é exercido por um único corpo político: o governo federal (COSTA, 2010, p. 730).

O conceito de federalismo formulado pelo autor (íbidem) parte da própria palavra, que segundo ele, quando usada, se refere “a um princípio de organização política tão complexo e relevante para a compreensão do mundo contemporâneo [...]”.

Outros estudiosos da temática entendem que para compreender o Federalismo é imprescindível distingui-lo do Estado Unitário, que também se constitui enquanto uma forma de organização dos Estados. Para Dallari (1995, p. 215) os Estados são unitários “quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político”, enquanto que, Estados Federais são considerados quando “conjugam vários centros de poder político autônomo”. O autor ainda ressalta que alguns estudiosos têm defendido a existência de um terceiro tipo de Estado denom

inado de Estado Regional. Estes seriam menos centralizados do que o Estado Unitário, e menos descentralizados que os Estados Federais. No entanto, Dallari (1995) ressalta que a maioria dos estudiosos da temática considera que o Estado Regional é “apenas uma forma unitária um pouco descentralizada, pois não elimina a completa superioridade política e jurídica do poder central” (idem) e por isso, considera que o Estado Federal é o modelo mais adequado à contraposição do excesso da centralização.

Muitos especialistas da temática consideram importante a distinção entre Estado Unitário e Estado Federal, contudo, em suas formulações é perceptível a inclusão de características distintas, que não se contradizem, mas se complementam. Assim, Abrucio (2010, p. 41) distingue Estado Unitário e Estado Federal: “no Estado Unitário o governo central é anterior e superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal”, enquanto que nas federações, “vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório

entre os entes federativos”. Desta forma, para o autor (2010), nos Estados Federais é possível que duas ou mais esferas de governo se articulem por meio de acordos para materializar ações de suas competências por meio da interdependência.

Cury (2010, p. 153-154) também distingue Estado Unitário e Federalismo, entretanto, em sua definição acrescenta dois elementos básicos de análise: a autonomia e a soberania. Para o autor, o Estado Unitário “se dá dentro de um governo central com autoridade exclusiva de um Estado com jurisdição integral em todo o país. Nas divisões administrativas com as quais ele possa contar – não lhes é dada a autonomia – no mais das vezes são chamadas de regiões ou províncias”. Em relação ao Federalismo, o autor considera se tratar de um “tipo específico de Estado” (ibidem, p. 152) e elabora seu conceito a partir da origem latina da palavra, “*foedus-eris*, que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também de se fiar, confiar-se, acreditar”, assim, afirma:

[...] uma Federação é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. No regime federal, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados (CURY, 2010, p. 152).

Desse modo, as unidades “subnacionais não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas” (idem). Para Costa, a distinção entre o federalismo e o Estado Unitário se baseia em “dois princípios de representação, e, portanto, de legitimação”, a saber: “**representação popular** que consiste no direito de todos os cidadãos que estão aptos a votar e constituir governos”, e a “**representação territorial**”, no qual todos os governos subnacionais têm o direito de constituir representantes, podendo desta forma, serem “eleitos ou nomeados junto do poder nacional, limitando a esfera de ação da representação popular” (IDEM). Assim, afirma que os Estados federativos se caracterizam “pelo maior ou menor equilíbrio político-constitucional entre os poderes da União (Executivo, Legislativo bicameral e Judiciário) e os governos subnacionais” (p. 733).

O autor acrescenta que:

[...] quanto menos desproporcional a representação no Senado, quanto menores suas competências constitucionais, menor o âmbito de autonomia legislativa dos estados-membros e maior o controle das direções nacionais dos partidos sobre os representantes, maior a sensibilidade do poder político aos interesses nacionais (ibidem, p. 734).

Ainda observa que, por outro lado:

[...] quanto mais desproporcional e quanto mais atribuições legislativas detêm o Senado, quanto mais extensas as competências legislativas dos Estados-membros e menor o controle das direções nacionais sobre a seleção

e a ação política dos representantes eleitos, menor o controle do governo central sobre o processo decisório (idem).

A partir destas análises, cumpre destacar a situação dos municípios em relação à representação política no contexto federativo, pois não tendo representação no Senado, as municipalidades ficam suscetíveis e fragilizadas, tanto no âmbito político, quanto no econômico.

Outra distinção importante para a compreensão do Federalismo é a distinção entre Federação e Confederação. Cury (2010) afirma que Confederação se trata de outra forma de organização dos Estados. Para o autor Confederação “indica a união entre várias nações autônomas reunidas em torno de um só poder central que as representa ante as demais nações”(ibidem, p. 153). Além disso, ressalta que as nações pertencentes à Confederação delega sua soberania externa ao poder central que passa a ter a prerrogativa de representá-las em foros internacionais, no entanto, qualquer Estado pode se retirar da Confederação no momento em que julgue adequado, o que não é possível nas Federações.

Cury (idem) classifica o federalismo em três tipos distintos, a saber, p. 1) o centrípeto, caracterizado pelo fortalecimento do poder central por meio da Constituição, predominando relações de subordinação num contexto hierárquico; 2) o centrífugo confere maior poder e, conseqüentemente, maior autonomia aos Estados - membros do que à União; 3) o cooperativo, quando a Constituição define pelo equilíbrio de forças entre o poder central e local, através de relações colaborativas com vistas ao alcance de objetivos comuns.

Nesta perspectiva, Valeriano Costa indica três tipos de ideologias federalistas associadas às implantações de federações: 1) as de orientação centralizadora; 2) as de orientação descentralizadora; e, 3) as que alternam o movimento de centralização e descentralização (2010, p. 730).

Com base nesta discussão conceitual cumpre discorrer sobre a origem do Estado Federal. De acordo com Costa os norte-americanos foram os pioneiros na experiência de federalismo (COSTA, 2010, p. 734). Em uma breve análise histórica, o autor reconhece que “o federalismo considerado como uma forma de organização política compatível com o Estado moderno foi inventado pela elite norte-americana no século XVIII” (ibidem,735). Ainda de acordo com o autor, antes de 1787, dotados de soberania, só existiam os Estados que adotassem o modelo Unitário, ou seja, aqueles que consentissem apenas um núcleo de poder. Neste período Costa afirma que existiam algumas experiências de Estados compostos por mais de um governo, entretanto, com os fundamentos de uma Confederação e com objetivos reduzidos e específicos para “a defesa de cidades-Estado contra o expansionismo de impérios,

ou a expansão comercial de pequenas repúblicas”. Porém, a própria experiência de Confederação norte-americana demonstrou a fragilidade desse tipo de organização política.

Nessa conjuntura, os norte-americanos criaram, de acordo com Costa, “um sistema político fundado sobre um Estado soberano, mas não unitário” (idem). Este sistema, segundo o autor, foi criado a partir da Constituição norte-americana de 1787, a qual passou a estabelecer que:

[...] os três poderes da União passaram a concentrar a capacidade de decisão soberana, isto é, irrecorrível, sobre as competências essenciais à existência de um Estado moderno: a política externa (principalmente a guerra), o comércio exterior, mas, principalmente, a arrecadação de impostos e a administração da justiça em assuntos de interesse nacional. Os Estados mantiveram a soberania sobre as competências residuais, pelo menos enquanto essas não conflitassem com os interesses nacionais. (idem)

O autor acrescenta que o federalismo norte-americano propiciou uma complexa trajetória de sua democracia, decorrendo em uma vasta heterogeneidade:

[...] na esfera federal assistiu-se à consolidação de um sistema político competitivo e crescentemente nacionalizado, nos estados industrializados do norte surgiram regimes competitivos com alta capacidade de incorporação das minorias étnicas, acompanhados por políticas sociais inclusivas; os estados do sul, ainda fortemente dependentes da mão de obra escrava, mantinham regimes eleitorais restritivos e políticas sociais discriminatórias (idem).

O autor (idem) finaliza sua análise sobre a origem do Federalismo sintetizando que este sistema foi concebido para “compatibilizar os interesses das elites nacionais modernizadoras com os diferentes projetos políticos das elites regionais”, e conclui afirmando que: “o federalismo teve um efeito restritivo, ou moderador, sobre o ritmo e a intensidade de formação de um regime democrático de massas nos Estados Unidos”.

Nesta mesma perspectiva, Dallari (1995, p. 216-217) afirma que o Federalismo teve início com a independência das treze colônias britânicas da América que formaram uma Confederação, na qual, as colônias eram livres e independentes e que cada Estado mantinha sua soberania, liberdade e independência, além de poder se retirar da Confederação no momento em que julgasse conveniente. O autor (1995, p. 217) também destaca em seu estudo a fragilidade da experiência da Confederação norte-americana diante dos conflitos e interesses que ameaçavam até a sua própria existência. Neste sentido, Dallari (1995) afirma que em 1787, na Convenção de Filadélfia, representantes dos Estados se reuniram para rever alguns problemas ocasionados por lacunas nos Artigos de Confederação. Entretanto, duas posições distintas dominavam o debate: de um lado, os que defendiam apenas uma revisão no Tratado,

e de outro lado, os proponentes da formação de um governo, ou seja, a constituição de um Estado Federal.

O grupo contrário argumentava que a formação de um Estado, no qual os demais se submetessem, significaria na prática, a “perda da soberania e da independência” (1995, p. 217), alegavam que a centralização do governo central apenas substituiria “a antiga dominação do governo central britânico” (1995, p. 217).

Os argumentos favoráveis desconstruíram tais posições eliminando os pontos de maior resistência e criando mecanismos de adaptação do novo modelo de organização estatal que se desejaria criar, dentre eles, a separação dos poderes: “Legislativo, Executivo e judiciário, independentes e harmônicos entre si” (ibidem, p. 218). Os representantes dos Estados também apresentavam resistência para abrir mão de sua autonomia política. Neste contexto, segundo Dallari (1995), os Estados se uniram e formaram um Estado Federal com as seguintes características e condicionalidades: a) as unidades federadas perdem a condição de Estado com soberania; b) a Constituição é a base jurídica do Estado Federal; c) não é possível a saída daqueles que aderirem à federação; d) a soberania é exclusividade do governo central, porém, as unidades subnacionais gozam de autonomia, no entanto, limitada; e) a Constituição é o instrumento que define as competências de cada ente federado; f) Assegurar fonte de renda suficiente para que os entes federados possam desenvolver suas competências definidas por lei.

O autor ressalta que é comum na atualidade a existência de Constituições que estabeleçam atribuições concorrentes, o que significa dizer que, mais de uma esfera governamental poderá ser responsabilizada por determinada política. Entretanto, Dallari (ibidem, p. 219) afirma que a regra no Estado Federal “é a distribuição de competências, sem hierarquia”, e que, “quando se tratar de assuntos de competências de uma unidade federada, esta é a que pode legislar sobre o assunto, não a União, e vice-versa” (idem). Para Dallari é possível garantir aos entes federados o exercício da sua autonomia, pois, “do contrário, a autonomia política se torna apenas nominal, pois não se pode agir, e agir com independência, quem não dispõe de recursos próprios” (ibidem, p. 219); g) O poder político é compartilhado pelo governo federal e pelas unidades subnacionais. “Existe um governo federal, do qual participam as unidades federadas e o povo, e existem governos estaduais dotados de autonomia política, podendo fixar sua própria orientação nos assuntos de seu interesse, desde que não contrariem a Constituição Federal” (idem, p. 219). Assim, o Senado Federal representa os Estados, enquanto a Câmara dos Deputados representa o povo; h) “Os cidadãos do Estado que adere à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior”

(idem, p. 219). Não é permitida a existência de suas cidadanias ao mesmo cidadão, do mesmo modo como não há diferenciação de direitos e nem de tratamento a cidadãos oriundos de unidades federadas diferentes. Segundo o autor (idem, p. 219) “a Constituição Federal estabelece os direitos básicos dos cidadãos que as unidades federadas podem ampliar, não restringir” (idem, p. 219).

Ao distribuir o poder político, Dallari (1995) acredita que a organização federativa dificulta a existência de governos totalitários, pois assegura a participação de poder político local àqueles que não conseguiram ou não pretenderam o poder central, de modo que se preservem as especificidades e autonomia locais.

Mediante tais características, o modelo federativo foi se consolidando como uma forma avançada de organização dos Estados, porém, como consequência, Dallari (idem, p. 220) chama a atenção para o fato de que: “inúmeros Estados Unitários refundiram sua Constituição, adotando a organização federativa como se, de fato, resultassem de uma união de Estados”.

Uma síntese dos argumentos favoráveis ao modelo de organização do Estado Federal defende que é mais democrático, pois promove maior aproximação dos governantes com os governados, descentraliza o poder, o que por consequência, promove a democracia, além disso, é uma forma de organização de Estado que preserva as especificidades locais e promove a integração.

Os argumentos contrários consideram inadequada a organização do Estado Federal, pois entendem se tratar de um Estado fraco para o enfrentamento dos problemas atuais, e acreditam que o Estado Federal não evita o desperdício de recursos e não promove a planificação, o que acreditam ser imprescindível para evitar a dispersão dos recursos e executar seus planos. Em relação à execução dos planos, Dallari (1995, p. 220), afirma que os contrários argumentam que o Estado Federal impede a planificação na medida em que não pode obrigar os demais entes federados a “enquadrar-se num plano elaborado pela União”. Além disso, o autor (idem, idem) acrescenta que os contrários também argumentam que são dispendiosos os recursos para a manutenção da máquina burocrática estatal e que favorece conflitos jurídicos e políticos, pois há mais atores nas esferas governamentais autônomas, “cujos limites nem sempre podem ser claramente fixados” (idem, p. 220).

Apesar dos argumentos contrários, segundo Dallari (1995) há na atualidade forte tendência da adoção desse modelo de organização de Estados, pois se acredita que é possível aumentar o poder dos Estados, pois, “a necessidade de ação intensa e planificada, bem como as exigências de serviços e o custo de uma organização militar eficiente, tudo isso exige

recursos que os pequenos Estados não podem obter sozinhos”. Assim, a federação propicia esses esforços e integra os Estados, que por sua vez, acabam se fortalecendo. O autor (1995) também afirma que o Estado Federal é prestigiado por preservar as peculiaridades sócio-culturais dos Estados, pois, “o Estado que adere a uma federação não precisa abrir mão de seus valores, nem modificar suas características”, portando, a adoção de um Estado a uma federação, o fortalece e o eleva às condições de igualdade com os demais entes.

Entretanto, Dallari (1995) indica que a questão crítica da organização federativa concentra-se no governo federal, pois: “na prática é impossível assegurar-se a todas as unidades federadas uma participação exatamente igual no exercício do poder político”. Para o autor, a igualdade é uma condição imprescindível para a existência de uma federação autêntica, mas ao mesmo tempo, afirma que esta realidade também pode provocar uma distorção, caso crie “uma solidariedade forçada e meramente formal. Isto porque a igualdade jurídica, se imposta onde não há igualdade de fato, é o começo da injustiça” (ibidem, p. 221).

Não é possível desconsiderar que o modelo norte americano inspirou diversos países, entretanto, a maioria dos países que adotaram este sistema, realizaram diversas adaptações diante de suas distintas realidades, dentre elas:

[...] condições socioeconômicas, culturais e políticas condicionadas por inúmeros elementos, como natureza, número de habitantes, extensão dos estados membros, diferenças estruturais no desenvolvimento econômico, relação entre territorialidade e identidade nacional, incluindo estruturas étnico-culturais, linguísticas e confessionais (CRUZ, 2012, p. 68).

Segundo a autora, apesar das adaptações e modelos adotados, na América Latina a partir dos anos de 1980 predominou a ideia de um federalismo enquanto “sinônimo de descentralização e de democratização” (ibidem, p. 69). Concordando com Dallari (1995) e Costa (2010), a autora (2012) reforça que o surgimento do Estado federal se constituiu numa proposta de contraposição ao Estado absolutista, e acrescenta que neste modelo são defendidas as ideias de descentralização e limitação do poder por meio da separação dos poderes em três órgãos independentes: Executivo, Legislativo e Judiciário, além da divisão da atuação administrativa em dois níveis: a União e os Estados-membros. Além disso, reafirma que este modelo também não permite a interferência nas responsabilidades de uma esfera de poder em outra, sem a autorização política e jurídica.

Embora reconheça que o Estado Federal é uma forma de Estado, e não de governo, Dallari (1995) aponta a relação existente entre a adoção do modelo federativo e a identidade com o governo, pois do contrário, não teria sentido sua adoção:

[...] há um relacionamento muito estreito entre a adoção da organização federativa e os problemas de governo, pois quando se compõe uma federação, isto quer dizer que tal forma de convivência foi considerada mais conveniente para que, sob um governo comum, dois ou mais povos persigam objetivos comuns (DALLARI, 1995, p. 215).

Segundo Abrucio (2010, p. 41) o bom funcionamento do federalismo depende do pacto firmado entre os entes federativos. O autor ressalta que este pacto deve promover o compartilhamento do poder e, diante da autonomia dos entes, estabelecer relações mais verticais e democráticas. Neste sentido, o desafio é conciliar a autonomia e a interdependência dos entes governamentais, dividindo as responsabilidades e poderes.

A adoção deste modelo de organização do Estado, segundo Abrucio (2010) requer duas condições: a primeira é a existência de heterogeneidades que dividam uma nação, as quais podem ser: a) de natureza física, ou seja, grandes extensões territoriais ou físicas; b) provenientes de desigualdades regionais, como por exemplo: linguísticas, étnicas, sócio-econômicas; c) decorrentes das diferenças geradas pela formação das elites durante o processo de formação do próprio Estado. A segunda condição é a construção de “uma ideologia nacional alicerçada por instituições, que se baseie no discurso e na prática da unidade na diversidade” (Abrucio, 2010, p. 41).

Embora Abrucio afirme não existir “uma fórmula única que oriente as federações”, pois os países federais têm diferentes histórias, culturas e especificidades, as quais precisam ser consideradas na formulação das políticas públicas, indica quatro elementos que um Estado Federal precisa ter para adquirir um bom funcionamento, a saber: 1) compatibilização entre a autonomia e a interdependência dos entes, o que requer a cooperação intergovernamental para a integração do país; 2) garantia dos direitos constitucionais com vistas à redução das desigualdades sociais entre as regiões; 3) garantia aos entes federativos de sua representação política, controle mútuo entre os entes federativos e espaços públicos de deliberação, negociação e decisão das ações governamentais; e por fim, 4) políticas públicas formuladas para “garantir a coordenação entre todos os atores territoriais”, considerando que não é possível que um único ente resolva os problemas de forma isolada (ibidem, p. 42).

O autor (2010) ressalta a complexidade envolvida nesta forma de Estado que abrange muitos atores, desde o processo decisório até a sua legitimidade, e aponta tanto potencialidades como problemas intrínsecos à sua forma de organização. Assim, a aproximação entre governos e população através da descentralização, bem como o respeito às peculiaridades regionais e a adoção do princípio de barganha são considerados por Abrucio (2010) como potencialidades do Estado Federal. Em relação aos problemas, o autor (idem)

aponta “a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para a atuação na mesma política”. É importante destacar que esse processo não é, em seu conjunto, cooperativo, pois é arraigada da competitividade entre os entes federados.

Francisco de Andrade (2013) reconhece que o conceito de Federalismo pressupõe a necessidade da negociação e da colaboração entre os entes federados, entretanto, nos alerta para o fato de que:

[...] a prática da *barganha* como troca de favor, por vezes, à revelia da ética, sobrepõe-se à *colaboração*, termo que oficialmente adjetiva as relações federativas, com acepção de tratado realizado em comum, em que se pretende a cooperação. Constituindo, portanto, semântica que legitima essa forma de compor o Estado na ordem do discurso, em que se insere a identidade da federação como expressão democrática da gestão pública (ANDRADE, 2013, p. 237).

Como princípios básicos da coesão do sistema federativo, Martins (2009) destaca a soberania e a autonomia, considerando que são noções complementares:

[...] como a Federação consiste na união de coletividades regionais autônomas, supõe o compartilhamento do poder, sem o qual a autonomia não se realiza de forma plena. Mas o compartilhamento encontra limite na soberania. Pela via da participação os entes autônomos concorrem para a formação da vontade soberana da União, mas não partilham da soberania (MARTINS, p. 53-54).

A autonomia e a soberania são conceitos importantes no estudo do planejamento educacional, objeto desta pesquisa, visto que implica nas competências e responsabilidades de cada ente federado, na repartição dos recursos para concretizar as políticas sob sua responsabilidade por meio das ações intergovernamentais, dos quais depende o equilíbrio federativo. Portanto, o federalismo é um modelo de organização política no qual diferentes governos regulam um mesmo território, entretanto, cada um tem sua competência estabelecida constitucionalmente. Neste modelo, torna-se necessário o estabelecimento de relações entre os entes governamentais a fim de alcançarem os propósitos comuns por meio da implementação de políticas públicas.

Neste sentido, William Anderson afirma que o federalismo:

a) defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos (estados, províncias, *Länder*, cantões) para as demais unidades territoriais; b) distribui os poderes e as funções de governo entre os governos central e regionais; c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; d) autoriza os governos de ambos os níveis a

legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo, e e) fornece vários mecanismos e procedimentos para a resolução dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais, bem como entre duas ou mais unidades regionais (ANDERSON, 1987, p. 471).

Evangelista Cruz (2012) contribui neste debate chamando a atenção acerca dos conceitos sobre centralização e descentralização neste modelo de Estado. Para a autora, é necessário que não se compreenda o Federalismo como sinônimo de descentralização e de democratização, pois, em sua compreensão, existem países federalistas que são altamente centralizados, como é o caso da Venezuela, e países de governo único com modelos de organização muito descentralizados, como é o caso da Dinamarca e do Japão. Estes exemplos, segundo a autora, evidenciam o equívoco em tratar Federalismo como sinônimo de descentralização porque assemelha Estados Unitários descentralizados a Estados Federalistas. Assim, Federação é o nome dado a um Estado composto por diversas entidades territoriais autônomas, dotadas de governo próprio, conhecidas como Estados Federados que se unem para construir a federação – o Estado Federal. Estes são autônomos, isto é, possuem um conjunto de competências e prerrogativas garantidas pela Constituição Federal que não podem ser abolidas ou alteradas de modo unilateral pelo Governo Central.

O papel e os limites da atuação do governo central têm sido alvos de muitos debates na atualidade, pois, alguns autores defendem a intervenção do poder central, sobretudo quando a ação trata de repasse de recursos para a realização de obras públicas fora das condições das esferas subnacionais. Nesse sentido, Dallari advoga que:

A cada esfera de competências se atribui renda própria. Este é um ponto de grande importância e que só recentemente começou a ser cuidadosamente tratado. [...] Dar-se competência é o mesmo que atribuir encargos. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de rendas suficientes, pois do contrário a autonomia política se torna apenas nominal, pois não se pode agir, e agir com independência, quem não dispõe de recursos próprios (DALLARI, 1995, p. 219).

Martins reconhece que “a igualdade formal dos diferentes entes autônomos que compõem a Federação não significa que concretamente não existam desigualdades materiais” (MARTINS, 2009, p. 56), por isso, acredita que é exatamente esta a razão do federalismo atuar para reduzir as desigualdades. No entanto, reconhece que há alguns autores que acreditam que os sistemas federalistas estimulam conflitos intergovernamentais, e que “a federação nasceu num ambiente de profundas desigualdades regionais, que se mantém nas dimensões econômica, social, política e de capacidade administrativa dos diferentes

governos” (ibidem, p. 57), entretanto, outros autores defendem que a federação é dotada de capacidade para acomodar os conflitos.

Por estas razões, a importância de “normas comuns e mecanismos que possam ser aceitos e cumpridos por todos” (idem, idem) é imprescindível para a harmonia e sobrevivência dos Estados Federais, para a resolução dos conflitos de forma democrática. Para tanto, todas as unidades federadas, sem exceção, devem atuar para a realização dos objetivos da República Federativa (DALLARI, p. 1995). Este é um dever constitucional e um princípio de solidariedade da federação. Desta feita, além da unidade na diversidade, da cooperação entre as unidades subnacionais, destaca-se o papel da União na complementação, transferências e assistência técnica e financeira aos entes federados com o propósito de garantir os serviços públicos à população, especialmente o direito à educação. Nesta perspectiva, o papel da União é de promover a equalização e a redistribuição de recursos entre os entes intergovernamentais no sentido de compensar as desigualdades existentes (SENA, 2009).

Cumprir ressaltar que para um Estado ser considerado como Federal, se faz necessário que seja regido por uma única Constituição Federal, que estabeleça igualdade entre os entes federados, na qual, as competências estejam determinadas a cada um dos entes sob o pacto federativo. Desse modo, cabe à Constituição delimitar a atuação e espaços de poder dos entes federados que atuam no mesmo território, com vistas a eliminar a competitividade entre os governos, além disso, precisa garantir a existência de um órgão fiscalizador do cumprimento da própria Constituição que garanta a integridade entre os entes, além de assegurar que as competências sejam desenvolvidas pelos entes responsáveis legalmente, respeitando-se o princípio da cooperação previsto no pacto federativo.

Para Dallari (1995) existem dois pontos críticos na federação, a saber: a impossibilidade de, na prática, o governo federal assegurar a todas as unidades federadas uma participação exatamente igual no exercício do poder político e a exigência da federação a partir do princípio da igualdade, que pressupõe que todos os entes federados recebam tratamento igualitário. Entretanto, este pode também ser um fator que prejudique as relações entre os entes, uma vez que se no âmbito jurídico as exigências forem dirigidas àqueles que não são iguais na prática, já se configura uma contradição, pois se constitui uma injustiça.

A Constituição Federal de 1988 adotou o federalismo cooperativo como forma de organização política, no entanto, cumpre resgatar que o federalismo brasileiro nasceu junto com a República, concedendo maior autonomia aos entes subnacionais que no período imperial. Este tema será abordado na sessão a seguir. Nossa análise apresentará uma

perspectiva histórica como fio condutor, possibilitando a apreensão do contexto e das bases do surgimento e consolidação do Estado Federal brasileiro e suas implicações para o campo educacional, apoiada em alguns dos principais autores da temática.

Esta é uma discussão considerada complexa pelas condições históricas, sociais e econômicas do país, confirmada nas palavras de Vincent Defourny (2010, p. 7) representante da UNESCO no Brasil: “tratar da questão federativa no Brasil e seus impactos na oferta educacional leva-nos necessariamente a investigar aspectos da governança da educação brasileira e dos seus impactos na garantia de uma educação de qualidade para todos no país”. Aprofundando sua reflexão, o autor complementa:

Discutir aspectos da governança educacional no Brasil não é tarefa simples. O regime federativo brasileiro tem uma arquitetura complexa na qual a União, os estados e municípios têm papéis destacados na oferta educacional (DEFOURNY, 2010, p. 7)

Diante do exposto e com o olhar investigativo para o Federalismo brasileiro e para sua dinâmica educacional, surgem os seguintes questionamentos: 1) Considerando as diversidades regionais e locais do Brasil, é possível construir uma referência de educação com qualidade no país? 2) A partir da legislação atual, quais estratégias podem ser construídas com vistas à reduzir as desigualdades regionais e locais e garantir o direito à educação a todos os cidadãos brasileiros? 3) No âmbito educacional, considerando a repartição de competências legalmente definidas entre os entes federativos, a gestão dos sistemas de ensino, a distribuição de poder e de recursos, é possível construir relações colaborativas, autônomas e independentes? 4) Quais elementos políticos e institucionais concorrem para que a desigualdade educacional seja tão fortemente elevada?

Esses questionamentos serão considerados na sessão seguinte, a qual discorre sobre o Federalismo brasileiro e analisa suas implicações no âmbito da educação.

2.3 Federalismo Brasileiro: considerações histórico-conceituais e suas implicações na educação

O objetivo desta sessão é discutir aspectos históricos e políticos do federalismo brasileiro e suas implicações na educação.

A complexidade do federalismo se inicia desde o processo de adoção até sua legitimação, pois a partir daí, aumentam os atores envolvidos para decidir os rumos do país. Neste modelo há capacidade para potencializar ações democráticas, pois a descentralização enquanto uma dimensão do federalismo propicia que os governos se aproximem mais da

população, além disso, as especificidades regionais tendem a ser respeitadas e o princípio da barganha e da negociação baliza o processo político (ABRUCIO, 2010).

Porém, o autor aponta que esta forma de organização do Estado também pode provocar problemas, como: a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política. Segundo Abrucio, tais dificuldades podem ser decorrentes da “falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes”, e da “competição desmedida entre os níveis de governo” (2010, p. 43).

O Estado brasileiro é marcado ao longo de sua história por desigualdades sociais decorrentes das assimetrias econômicas entre os entes federados, o que potencializa os atuais limites da efetivação dos direitos sociais, inclusive o direito à educação, que de acordo com Oliveira e Sousa “pressupõe igualdade de condições para todos” (2010, p. 13), e também, “contrapõe-se à diferenciação típica do sistema federativo. No Brasil, essa estrutura é particularmente importante para as políticas públicas, uma vez que interfere diretamente nas temáticas da democracia e da igualdade” (idem). Essa assertiva complementa-se com o reconhecimento de Abicalil (2012), o qual afirma que a trajetória do país esteve sempre articulada com os projetos nacionais de desenvolvimento nos diversos e diferentes períodos históricos, dos quais, inevitavelmente, recebeu influências e impactos relevantes.

Ao discutir a trajetória e as soluções que ao longo de sua história o Brasil tem adotado para resolver seus problemas advindos de sua condição federalista, Abrucio (2010) considera importante um olhar retrospectivo ao ano de 1822, quando o Brasil tornou-se independente de Portugal adotando o modelo de Estado Unitário, o qual exercia “grandes poderes sobre as então províncias e as municipalidades” (ibidem, p. 43). O autor destaca que mesmo nesta estrutura havia definições de papéis intergovernamentais, o que avalia ter sido importante para as políticas públicas, dentre elas, as de educação.

Duas importantes heterogeneidades da nação são destacadas pelo autor: 1) “o imenso território brasileiro que fora colonizado de formas diferentes, mesmo tendo o mesmo colonizador (2010, p. 43)”; 2) “a desigualdade e a diversidade entre as regiões e províncias (idem)”. A primeira, segundo Abrucio, produziu os “regionalismos, com costumes diversos, especificidades de linguagem e elites com formas de reprodução e projetos de poder particulares” (idem). Enquanto a segunda, “criavam a necessidade de uma política de integração nacional compatível com a autonomia pleiteada, em maior ou menor medida, pelas elites e as sociedades locais” (idem).

Embora o debate sobre a adoção do federalismo como modelo de Estado já existisse neste período histórico, conforme nos afirma Martins (2009), não foi suficientemente forte diante das circunstâncias políticas e sociais para sua institucionalização. Abrucio afirma que “em vez da adoção do federalismo para enfrentar o problema, o país optou por um modelo unitário-centralizador” (2010, p. 43). Esta opção, em parte, foi decorrente da descentralização exacerbada do período regencial, que segundo o autor, “quase levava o esfacelamento territorial” (idem), o que provocou no segundo Reinado forte centralização. Neste período, o modelo concentrou os tributos e o poder no governo central, tanto que os presidentes das províncias eram indicados pelo imperador. Apesar dessa concentração, segundo Abrucio (idem) este “modelo político resultou, na visão de muitos historiadores, na manutenção da integridade territorial, num continente marcado pela fragmentação, e nos primeiros passos na construção de um sentimento de nacionalidade”.

Portanto, é importante reafirmar que o Brasil tornou-se independente em 1822 e adotou o Estado Unitário centralizador, no qual o governo central exercia grandes poderes sobre as províncias e municipalidades. Cabe ressaltar também que apesar da forma centralizadora e de ter tido o mesmo colonizador, o Brasil era constituído de heterogeneidades, resultando “em regionalismos, diferentes costumes, especificidades de linguagem e elites com formas de reprodução e projetos de poder particulares” (ABRUCIO, p. 43).

Decorrente desta forma diversificada de colonização ocorreu forte desigualdade entre as regiões e províncias, criando uma necessidade de uma política de integração nacional, mas a adoção do Estado Unitário agravou o problema, pois os tributos se concentraram no governo central e os governadores das províncias eram designados pelo imperador. Com o fim da escravidão, as elites políticas brasileiras retiraram seu apoio à monarquia e à forma Unitária de Estado, dando início a República e a uma nova forma de organização do território, o federalismo.

A principal reivindicação consistia na descentralização do poder aos Estados. Neste período, os municípios eram muito dependentes do Estado. No entanto, o que ocorreu foi um federalismo centrífugo, onde o poder foi exacerbadamente descentralizado nos Estados, sem proposta de nação e nem de interdependência entre as partes, agravando as desigualdades regionais. Conforme comprovamos nas palavras de Abrucio:

A Primeira República construiu um federalismo baseado num autonomismo estadual oligárquico à custa do enfraquecimento das municipalidades, das práticas republicanas e do governo federal. O modelo acabou por aumentar a desigualdade territorial brasileira. Ademais, a autonomia dos estados sem um

projeto nacional levou a duas consequências: atrasou a adoção de ações nacionais de bem-estar social e produziu uma enorme heterogeneidade de políticas públicas pelo país – na verdade, poucos governos estaduais expandiram as políticas sociais, como revela bem a área educacional (2010, p. 44).

Cury ressalta que a unidade política e territorial do país era uma aspiração das elites desde a vinda de D. João VI ao Brasil, e que permaneceu após a independência. Segundo o autor “a Constituição Imperial de 1824 adotou um regime centralizado nos poderes gerais que tinham proeminência sobre os Conselhos Gerais das Províncias” (2010, p. 154). Esta medida teve forte impacto no campo educacional, conforme descreve o autor:

[...] a primeira lei geral de educação, datada de 15 de outubro de 1827, era uma lei imperial (hoje, diríamos: de caráter nacional) que legislava sobre matéria e na qual se previa, por exemplo, a gratuidade no ensino primário aberto a todos os cidadãos, o método pedagógico, o currículo e os concursos de acesso. Os ordenados dos mestres tinham um piso e um teto nacionais, cuja regulação cabia às Províncias com a aprovação da Assembleia Geral do Império (idem).

Destaca-se que neste período, tanto a população rural, quanto os pequenos povoados estavam excluídos do acesso à escolaridade, além disso, também é importante destacar que cidadão neste período histórico era considerado homem livre ou liberto. Assim, essa lei geral de educação primária do Império, modelo centralizador de poder, além de não ser para todos, admitia que a educação primária fosse administrada e fiscalizada pelas províncias, enquanto que o ensino superior ficou sob a responsabilidade do poder central.

Oliveira e Sousa (2010) afirmam que neste momento histórico teve início o atendimento educacional e suas primeiras formas organizativas consolidadas por meio da Lei Geral de outubro de 1827 que estabelecia responsabilidades para as províncias e localidades.

Conforme já dito, Abrucio (2010) reitera que a análise de que o império brasileiro optou pela divisão de funções em matéria de educação, onde as províncias se responsabilizaram pela educação primária, enquanto o poder central se responsabilizou pelo ensino superior, o que favoreceu a elite social. Para o autor, foi constituída “uma coalizão mais forte em prol das universidades do que aquela vinculada à expansão da educação básica” (ibidem, p. 53). Para Cury (2010) o modelo imperial cria uma duplicidade de redes no federalismo educacional brasileiro, o que se torna um problema a partir da falta de articulação e de coordenação entre elas no contexto de forte desigualdade entre as províncias. Neste contexto, o ensino superior teria recebido mais atenção do governo do que a expansão do ensino primário. Na análise de Abrucio, o problema da duplicidade das redes de ensino teve

como um dos agravantes a “falta de articulação e coordenação entre as redes de ensino, num ambiente de grande desigualdade no plano subnacional (2010, p. 53)”.

Cury entende que “uma análise detida do federalismo deve considerar, em cada caso, a origem dos diferentes modelos de federações e os condicionantes dos seus respectivos processos históricos” (2010, p. 154). Corroborando com esta premissa, Martins destaca que “os preceitos do federalismo brasileiro são combinados com as características do patrimonialismo, que foram herdadas do colonialismo e, desse modo, influenciam de forma conjunta as relações entre os entes federados e entre estes e a sociedade brasileira (2009, p. 62-63)”.

Abrucio (2010) relata que o modelo centralizador brasileiro era muito frágil, com elites políticas localizadas e oligárquicas. O apoio à monarquia teve fim juntamente com o fim da escravidão, assim, ruiu o modelo imperador e o Estado Unitário. Desta forma, o autor sintetiza as bases do federalismo brasileiro e suas origens: “o federalismo brasileiro, em suas origens, foi bastante centrífugo, sem que houvesse uma proposta de nação e interdependência entre as partes”.

Nesta mesma perspectiva, Cury (2010) analisa que este contexto educacional era “subordinado a um sistema sociopolítico oligárquico e elitista”. E acrescenta que era “oligárquico pela dominação de pequenos grupos localistas, e elitista pela sua destinação aos livres e, com a ignominiosa escravatura, a proibição tácita de acesso dos escravos à escola pública” (p.155). O autor também chama a atenção para a existência da “oferta de instrução e educação no âmbito doméstico” (2010, p. 155).

Com a República, o Brasil adota o regime federativo, no qual a perspectiva é passar de um modelo centralizado para um modelo descentralizado. Por conseguinte, a divisão de poder entre a União e os estados (ex-províncias) é alterada, pois, “tornados membros federativos, os estados poderiam exercer sua autonomia legislativa dentro de uma sempre assinalada assimetria de condições econômicas, militares e política” (CURY, 2010, p. 155). Sua dinâmica se dá na união dos estados de forma permanente e sob a soberania entregue com exclusividade à União, e não mais aos governos regionais.

Para Abrucio o mote principal da federação brasileira “era o repasse do poder de autogoverno para os estados – os municípios eram bastante frágeis e dependentes dos governos estaduais” (2010, p. 43).

O federalismo brasileiro instituído na Constituição republicana de 1891, em substituição ao Estado Unitário descentralizado, decorreu de uma estratégia para a manutenção da unidade territorial e dos interesses político-econômicos dos tradicionais

grupos oligárquicos regionais e provinciais. A partir desse contexto, agravaram-se ainda mais as desigualdades regionais do país, concorrendo para o fortalecimento das regiões mais desenvolvidas economicamente (OLIVEIRA, 1995).

A Constituição republicana de 1891 estabeleceu o federalismo dual, no qual os estados surgidos das antigas províncias do Império tornaram-se o centro da organização política, separando os poderes e instituindo o presidencialismo. Desta forma, o Presidente da República, chefe do Poder Executivo e eleito pelo voto direto do povo, governava com o auxílio de ministros nomeados por ele. Podemos dizer que se estabelecera neste período o federalismo centrípeto, nos moldes assinalados por Cury (2010).

Portanto, a Primeira República deu continuidade ao modelo de duplicidade das redes de ensino. A inovação no período foi a autonomia concedida aos estados, que tinham, segundo Cury (2010) o poder de definir sobre a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário. Tal situação agravou as desigualdades entre os entes federados, sobretudo porque o aparelho estatal estava sob o comando das oligarquias regionais. Neste período, o autor chama a atenção para quase o abandono do ensino primário. Abrucio afirma que neste momento histórico apenas dois estados usaram a autonomia para melhorar seu sistema de ensino: o Rio Grande do Sul e São Paulo. Ressalta que “os municípios eram bastante dependentes e frágeis, o que gerou uma pequena atuação na educação, sobretudo se comparado o crescimento da rede em relação ao tamanho da população potencial” (2010, p. 54).

Apesar do federalismo brasileiro ter sido inspirado no modelo federal norte-americano, residia muitas diferenças entre eles. Destacamos, por exemplo, o fato da federação americana ter sido constituída agregando as treze antigas colônias desvinculadas da Inglaterra formando um Estado Unitário Federativo. No Brasil, a constituição do Estado Federal se deu por desagregação, onde as províncias dependentes do poder central foram transformadas em estados autônomos, significando uma resposta à centralização unitária do período imperial, a qual impedia o desenvolvimento econômico e político do país.

A federação brasileira nasce na perspectiva da descentralização, capaz de permitir aos entes federados maior autonomia que no período imperial. Na prática, aconteceu um excesso de descentralização e ausência da interferência do poder central em assuntos internos dos Estados-membros, tornando o federalismo precário, pois:

à maior descentralização, corresponde uma maior desigualdade, a menos que o centro exerça um contrapeso no sentido de implementar ações supletivas. Essa tensão entre centralização e descentralização e a forma de colaboração ou relacionamento entre a União e os demais entes federados é fundamental

para compreender-se a política educacional (OLIVEIRA e SOUZA, 2010, p. 14).

Esse excesso de federalismo descentralizado passou a caracterizar nossa estrutura estatal e prejudicar a ordem política e doutrinária, aprofundando as desigualdades regionais mediante a ampla autonomia concedida aos Estados. No período conhecido como “República Velha”, as oligarquias estaduais impunham seus interesses sem a interferência do estado central, caracterizando-se na prática, uma descentralização de forma exacerbada. Cabia aos estados membros, assumir todas as competências que não tivessem sido conferidas à União, conforme explica Abrucio: “A Primeira República construiu um federalismo baseado num autonomismo estadual oligárquico, à custa do enfraquecimento das municipalidades, das práticas republicanas e do governo federal” (2010, p. 44).

Aprofundaram-se as desigualdades sociais e econômicas entre os estados. A arrecadação tributária dos já mais ricos (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), permitia o atendimento das demandas da população de forma satisfatória, o que favorecia ainda mais o desenvolvimento. A realidade dos estados mais pobres era inversa, não recebiam apoio do poder central e nem conseguiam atender as necessidades mais básicas da população. A União resistia em conceder ajuda sob a influência dos federalistas que inspiraram a Constituição. Com o agravamento da situação de pobreza em muitos estados, com destaque para os do nordeste do país, a União resolve ‘socorrer’ tais estados estabelecendo um

‘federalismo dual’, restringindo a autonomia dos estados, pois de acordo com Cruz “a debilidade fiscal rompe com a possibilidade de autonomia e soberania dos entes federados, está ancorada na necessidade de que tais entes tenham condições financeiras que lhes permitam realizar as políticas e ações que considerem mais visíveis para o bem-estar da população sob sua responsabilidade” (2012, p. 70).

Para Semeghini (2004) os desequilíbrios regionais provocaram uma distribuição de alunos nas redes estaduais e municipais de ensino muito desigual. Apesar do centralismo, a esfera estadual sempre obteve mais recursos que as esferas municipais, sendo essa situação agravada nos estados mais pobres da federação, justamente porque repassaram o ensino fundamental para os municípios ainda mais pobres. Nas regiões mais pobres, o estado se fazia ausente na assistência aos municípios, enquanto que nos Estados de melhores condições financeiras, os municípios recebiam apoio dos Estados.

Esta forma diferenciada da expansão da educação, segundo os autores, explica o cenário de desigualdade no atendimento educacional brasileiro, com o agravante de que os estados mais precários economicamente, se desobrigaram do atendimento educacional e

repassaram para os municípios, ainda mais pobres. O modelo federativo fundado em 1891 entra em profunda crise e a Constituição de 1891 não mais se adequa à nova realidade do pós-guerra.

Nesse contexto, em 1930, Getúlio Vargas assume o poder promovendo uma intensa concentração do poder no governo central, ainda maior que na época do Império, e fortalecendo a Presidência da República, iniciando-se o período denominado de ‘República Nova’. Segundo Oliveira e Sousa (2010, p. 16) a educação está estrategicamente incluída no projeto da centralização no governo central: “Com o Governo Vargas e os debates de construção do estado nacional e da nacionalidade, dos anos 1930, recoloca-se a ideia da centralização da educação na esfera federal”.

O Governo Vargas realiza uma revisão constitucional que altera o caráter do nosso federalismo e restringe a autonomia dos Estados-membros, concentrando maior poder no governo central, trazendo a volta da centralização. Como fator de divergências, destacamos a reforma tributária, pois, neste momento, os estados passaram a receber recursos significativos da União (CURY, 2010).

Abrucio (2010) analisa que neste período, além da forte centralização do poder no governo central, “houve uma expansão de ações e de políticas nacionais em várias áreas, inclusive na educação” (p. 44), implantadas, de acordo com o autor, “no período autoritário do Estado Novo, problema que se soma ao enfraquecimento da federação” (idem). Cumpre destacar, que estados e municipalidades não tinham, conforme o autor, nem poder federativo e nem tampouco máquinas públicas modernizadas para atender aos direitos sociais da população. O autor chama a atenção para o fato de que neste período, no ano de 1932, foi lançado o ‘Manifesto dos Pioneiros de Educação Nova, o qual acreditava na possibilidade do Varguismo promover as mudanças necessárias na educação realizando uma combinação entre ação nacional e descentralização, no entanto, esta foi uma expectativa frustrada.

Foi neste projeto centralizador da Era Vargas, que foi criada em 1930, o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, e segundo Abrucio (2010), o governo de Vargas também “aumenta a participação nacional na definição dos rumos educacionais, num processo que já tinha suas origens em ações federais do final da República Velha” (p. 54). Entretanto, o autor observa que apesar das alterações realizadas no campo da educação neste período, não houve resultados positivos para o ensino secundário, apesar do contexto ter sido marcado pelo grande crescimento econômico.

A Constituição de 1934 muda o modelo de federalismo, de dual para o federalismo cooperativo, ampliando a competência da União na área da economia e fortalecendo os

municípios. Em relação aos estados, diminui sua participação no poder central, destinando apenas a legislação supletiva ou complementar. O Poder legislativo, Senado Federal e Câmara dos Deputados passam a ser um mero colaborador do Poder Executivo.

Apesar disso, a Constituição de 1934 promove importantes avanços, a saber: “a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, a vinculação de um percentual dos impostos para a educação, o plano nacional de educação e a institucionalização dos conselhos de educação” (CURY, 2010, p. 157). De acordo com o autor, em 1937 ocorre um golpe de estado, e em consequência, uma nova Constituição será outorgada. Foi mantido, segundo Abrucio “a estrutura dual das redes, porém, com um governo federal mais forte no plano normativo, embora sem mudar a realidade na “ponta” do sistema, isto é, nos estados e municípios” (2010, p. 55).

Neste contexto, as diretrizes e bases da educação nacional são da responsabilidade da União, enquanto que aos estados e municípios cabe a efetivação do direito à educação primária. Em relação ao ensino secundário e superior poderiam ser ofertados tanto pelos estados, quanto pela União.

O federalismo no período do Estado Novo foi mantido no modelo unitário, onde o governo central negociava diretamente com as elites regionais, provocando enfraquecimento dos estados e aumento da autonomia municipal.

É importante destacar o IV Congresso de Municipalidades, realizado em 1957, no qual foi palco da defesa da municipalização do ensino, com o apoio de Anísio Teixeira. No entanto, a primeira lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1961, não contemplou tal construção, o que frustrou o processo de construção da concepção de um “federalismo tridimensional”, conforme expressão de Araújo (2005), além disso, houve uma concentração de esforços no ensino superior, a centralização dos poderes da União dificultou a universalização do ensino, apesar de que as relações intergovernamentais tinham avançado em relação ao período anterior.

Já no período compreendido entre 1946-64 o federalismo adota uma forma centrífuga, e em relação à educação havia a defesa da criação de um sistema nacional de educação por parte de intelectuais, no qual a União tivesse a sua intervenção ampliada para além das diretrizes e bases, porém, tal reivindicação não foi atendida, mas se manteve a gratuidade, obrigatoriedade, a vinculação orçamentária e o plano de educação, por meio da Constituição de 1946 e pela LDB de 1961 (CURY, 2010). A organização da educação nacional, segundo o mesmo autor, se inseria em um “federalismo bastante dependente dos setores ligados à economia e à divisão dos impostos” (p. 157), destacando a ausência de um equilíbrio entre a

divisão das competências e a divisão de impostos. No Nordeste, a União atuou no combate à consequência da seca criando em 1912, a Inspetoria Federal de Obras contra as Secas do Nordeste, essa se constituiu na primeira iniciativa de colaboração entre a União e os estados, e inaugurou a cooperação do federalismo brasileiro, contudo, a consequência foi o enfraquecimento dos Estados.

Mantida a duplicidade das redes de ensino no campo educacional, para Abrucio (2010), este problema se soma ao problema da definição da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino primário. Como consequência dessa transferência e desobrigação foi criado um atendimento diferenciado em cada estado, consubstanciado em dois modelos paradigmáticos, um referente aos estados do sul e sudeste, e outro, referente aos estados do norte e nordeste, conforme explicitam Oliveira e Sousa:

- o que se manifesta nos estados do sul e sudeste que assumiram a responsabilidade pelo atendimento educacional e construíram, ao longo do século XX, sistemas próprios de ensino, recorrendo subsidiariamente aos municípios;
- o dos estados do norte e nordeste em que estes se omitiram de construir um sistema de ensino de massas e tal responsabilidade foi precariamente assumida pelos municípios (2010, p. 15-16).

O golpe de 1964 implantou uma estrutura com forte centralização decisória, com estilo tecnocrático-autoritário e marcado por inter-relações clientelistas entre os entes federados, sobretudo, com os entes menos desenvolvidos, pois estes detinham uma condição mais frágil e uma acentuada dependência. Abrucio (2010) informa que o Decreto-lei n.º 200, estabelecia uma desconcentração das ações da União, no entanto, na prática significava a centralização da formulação e execução descentralizada das ações. Neste sentido, podemos inferir que nesta realidade, os estados e municípios apenas exerciam o papel de executor das políticas do governo federal, com redução da autonomia. A União criou fundos públicos para o financiamento dessas ações, assim como prestou auxílio técnico sobretudo aos municípios.

No campo da educação, o Governo Militar tratou de aumentar seu poder de normatização para além da LDB de 1961, e continuou a dar prioridade, assim como os governos anteriores, ao ensino superior. No entanto, a expansão não se deu por meio da esfera pública, mas pela iniciativa privada. A inovação foi a institucionalização da pós-graduação. O Governo Federal ampliou a educação básica para oito anos de estudos e aumentou os recursos destinados a este ciclo educacional. Criou, neste período, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 1968, tributos e transferências obrigatórias destinadas aos estados e Municípios. Destacamos também a criação do Programa do Livro

Didático (PLD) em 1966, e para atender as regiões menos favorecidas, o governo criou, em 1980, o Educação Rural (Edurural) e o Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (Procanor).

Apesar da aparente atenção do governo ditatorial às regiões mais pobres, o que aconteceu de fato, segundo Abrucio (2010), foi a manutenção das desigualdades inter e intra estaduais, o que provocou um crescimento nas redes municipais mais do que nas redes estaduais, transformando a municipalização em uma política que, nos estados mais pobres da federação, reforçou a desigualdade. Para o ensino de segundo grau, o governo federal criou os cursos técnicos, e para combater o analfabetismo, que atingia altos índices, foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral). As políticas formuladas pelo governo federal e executadas pelos estados e municípios inauguraram novas formas nas relações intergovernamentais, cabe destacar, o controle que o regime ditatorial exercia sobre os estados e, principalmente os municípios.

De acordo com Abrucio (2010), o Governo Militar manteve o predomínio do ensino de primeiro grau aos estados e na esfera municipal, atuou na municipalização do ensino por meio da vinculação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, dos programas federais para ajudar técnica, administrativa e financeiramente. A aprovação da Lei n.º 5.692/1971, constituiu-se no novo marco regulatório da educação nacional. Apesar de descentralizar o ensino de primeiro grau aos estados e municípios, o governo federal mantinha uma forte centralização das políticas, o que provocou perda da autonomia dos governos subnacionais. O autor, afirma que a distribuição de recursos públicos por parte da União aos estados e municípios carecia de critérios bem definidos fundamentados com transparência e meritocracia. A União, segundo o autor, oferecia programas e recursos aos estados e municípios para efetivação da descentralização, “e os Estados e prefeituras que ‘se comportassem melhor’, eram os premiados” (p. 58). Aos parceiros, cabia aceitar o modelo imposto pelos tecnocratas do Ministério da Educação (MEC), não havendo espaços para intervenções e modificações pré-estabelecidos.

Como já mencionado acima, na Primeira República predominou um modelo de federalismo centrífugo, no qual, os estados detém uma forte autonomia em relação ao governo federal. Inversamente a este modelo, no primeiro período do governo Vargas, denominado de Estado Novo, a autonomia se concentra no governo federal, configurando um federalismo centrípeto, no qual, há uma forte redução do poder dos governos estaduais.

Com o fim do período ditatorial e o início do período de redemocratização do país, o modelo centralizador e autoritário cede espaço às novas formas de gestão das políticas

públicas e de organização do Estado Brasileiro. A Constituição Federal de 1988 define novas formas de estruturação e funcionamento com consequências para todos os setores, especialmente, no setor educacional, o que abordaremos na próxima sessão.

2.3.1 A descentralização das políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988

A campanha das “Diretas Já” em 1984, a Constituição Federal de 1988 e as eleições presidenciais de 1989, deram início a um novo período histórico no Brasil, provocando mudanças significativas no Federalismo Brasileiro.

Durante os anos de 1980 e 1990, a defesa pela descentralização das políticas públicas e o reconhecimento do poder local receberam apoio tanto dos grupos do campo da esquerda, quanto do campo da direita, configurando uma tendência mundial. Grande parte dos governadores assumem protagonismo central na política, articulados com os novos prefeitos eleitos no contexto da redemocratização. Esta coalizão de forças, com inúmeras diferenças, mas com fortes convergências, provocou mudanças na matriz federalista do país. A descentralização fiscal e das políticas públicas era o modelo que dominava a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 para os avanços da cidadania e a consolidação da democracia. Representou o fim da dualidade do federalismo brasileiro, onde se destaca os poderes fiscais, legislativos e administrativos garantidos aos municípios, criando assim uma nova esfera de autonomia. Desse modo, tais reivindicações foram contempladas pela Constituição Federal e implicou a uma maior autonomia por parte dos estados e a elevação dos municípios e do Distrito Federal à condição de entes federados. Com as eleições diretas para governador em 1982, é consolidado esta autonomia aos estados da federação. Estados e municípios foram fortalecidos, e segundo Regis: “O Brasil se tornou um dos países mais descentralizados do mundo. Desde 1988 foram criados mais de 1.200 municípios por conta da facilitação trazida na Constituição de 1988”(2008, p. 7).

O modelo de tradição histórica desde a Primeira República, onde a relação entre os entes federados se dava entre a União, estados e municípios, sofreu transformações nas décadas de 1980. Para tanto, alguns marcos legais foram determinantes:

*A Emenda Constitucional nº 23 (Emenda Passos Porto), em 1983, que refez a divisão federativa dos recursos arrecadados, beneficiando estados e municípios;

* Emenda Constitucional nº 25, em 1985, que restabeleceu eleições diretas em todos os níveis e concedeu autonomia ao Distrito Federal;

* A Promulgação da Constituição Federal em 1988, que redefiniu todo o quadro institucional brasileiro e introduziu a maior mudança no modelo federativo brasileiro: a elevação dos

municípios e do Distrito Federal à condição de entes federados, definindo suas competências. Inaugurou um municipalismo com poderes político, jurídico e administrativo mais vinculado com as áreas sociais.

Estas mudanças provocadas pela Constituição Federal de 1988 tornaram a descentralização das políticas como prioridade dos governos, e as centralizadas ficaram secundarizadas, quase uma exceção. Os governos municipais se responsabilizaram pelas políticas sociais, enquanto que os estaduais retraíram-se neste campo em função da forte crise fiscal dos anos 1990.

Enquanto os estados retraíram suas respectivas atuações no campo das políticas públicas, os municípios expandiram seu campo de atuação em substituição ao Estado e a União. Os municípios perceberam na crise das políticas públicas dos estados e nas dificuldades econômicas uma oportunidade para se fortalecerem política e institucionalmente.

Contudo, o declínio dos estados não foi absoluto. Houve neste período perda de poder, sobretudo se compararmos com períodos anteriores. A importância dos estados é forte suficiente no modelo federativo, principalmente por sua influência na organização dos partidos políticos, por sua relação com as bancadas estaduais na Câmara e no Senado, e por sua importância nas eleições presidenciais. Outro fator de grande importância neste contexto, diz respeito à influência dos governadores para a aprovação de reformas constitucionais e projetos prioritários do Executivo Federal. Neste momento histórico, o país viveu um grande crescimento de ações descentralizadas. A União passou a se articular diretamente com os municípios. Este processo foi intensificado, inclusive nos governos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. A trajetória do federalismo brasileiro é marcada pelas disputas entre o poder central e as oligarquias regionais, alternando-se entre processos de centralização e descentralização.

2.3.2 Implicações da descentralização da política educacional pós Constituição Federal de 1988

A partir do processo de redemocratização, o regime ditatorial perde força política e outro debate educacional entra na agenda nacional. Na década de 1980, como já mencionado, o debate predominante consistia na descentralização das políticas públicas. Especificamente na educação, esse debate foi traduzido em municipalização. O discurso se baseava no argumento de que a descentralização promoveria mais democracia e eficiência na provisão

dos serviços. Alguns exemplos de políticas inovadoras e bem-sucedidas de governos locais serviram de referência.

A Constituição brasileira de 1988 rompe com um federalismo de integração, no qual estados e municípios subordinados numa relação hierarquizada eram relegados à condição de meras unidades executoras das ações planejadas pela esfera federal. Parte-se então para um federalismo cooperativo, indicado por características que presumem relações de cooperação entre os entes federados na perspectiva da construção das políticas públicas.

A Carta Magna, que então reconhece o município como ente federado, autônomo administrativa e politicamente, entretanto, se faz necessário compreender essa autonomia no contexto das novas competências trazidas pelo novo ordenamento jurídico (CURY, 2010). A Lei Maior passa a definir as competências de cada unidade da federação, assegurando à União o papel de coordenador do processo da descentralização. No âmbito dessa discussão, se insere o debate a respeito da autonomia e soberania, bem como das condições financeiras dos entes federados mediante suas possibilidades concretas para realizar suas respectivas atribuições. Desse modo, Cruz (2012) adverte o risco da perda de autonomia diante da falta de recursos para que os entes federados possam realizar as políticas que atendam as necessidades de sua população:

A debilidade fiscal rompe com a possibilidade de autonomia para a execução de políticas e com a soberania frente ao poder central, uma vez que tal debilidade resultaria em maior dependência e, conseqüentemente, fragilidade de posicionamento diante do governo federal, sendo a disponibilidade de recursos essencial para que os governos locais possam limitar as influências do governo central em suas ações (p. 70).

O discurso da descentralização não encontrava consenso entre os educadores. Um grupo defendia a descentralização baseado no argumento da participação social, enquanto o outro criticava a visão municipalista. Para Abrucio, estas críticas ocorriam:

[...] por não perceberem que ela deveria levar em conta a realidade da federação brasileira, marcada pela desigualdade regional e entre os níveis de governos. Na visão desses últimos, faltava concretude ao projeto dos municipalistas, em especial por não terem percebido que o desenho desconcentrador da lei nº 5.962/1971 tinha produzido mais desigualdade no acesso à educação (ABRUCIO, 2010, p. 59).

A concordância entre os grupos, segundo o autor (2010), residia na concepção da necessidade de tornar a educação um direito efetivo do cidadão por meio da universalização da educação fundamental no Brasil, com a maior ampliação possível dos níveis médio e superior. A unificação dos grupos se deu por compreenderem que havia a necessidade de tornar a educação fundamental universal, com uma ampliação da rede de ensino tanto nos

níveis médio como no superior. O autor acredita que esse foi o ponto comum que contribuiu para o rompimento do dualismo anterior que perpetuava uma política educacional elitista.

Desta forma, a Constituição Federal de 1988, segundo Cury (2010), recusou tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optando por “um federalismo cooperativo, sob denominação de um regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos” (CURY, 2010, p. 158).

O texto constitucional reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela “união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em estado democrático de direito” (BRASIL, 1988, Art. 1) fundamentado na soberania, dignidade da pessoa humana, na cidadania, no pluralismo político e “dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (idem).

De acordo com Cury a Constituição Federal de 1988 se estrutura sob o princípio da cooperação recíproca, ao contrário ao sistema hierárquico ou dualista, geralmente centralizado. Esse sistema é formado pela “repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia própria” (CURY, 2010, p. 158).

Portanto, dada a adoção por um sistema federativo por colaboração, o artigo 211 da Constituição define que “a União, os estados e os municípios, organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL). A competência da União é de legislar sobre as normas gerais, enquanto que aos demais entes couberam à complementação ou suplementação.

No sentido de “evitar dispersão e efetivar um regime federativo na educação a Lei Maior deu continuidade à advinda do ato de 1834 e dispôs pela pluralização dos sistemas” (CURY, 2010, p. 160), desta forma, a função dos sistemas consiste em promover a articulação entre os entes federados sob a coordenação da União por meio do regime de colaboração, que necessita de normas e finalidades, bem como de competências estabelecidas entre os entes e de um Plano Nacional de Educação. Portanto, o pacto federativo depende da articulação entre as unidades subnacionais e de um regime fiscal que reduza as desigualdades e assimetrias regionais, do contrário, as políticas não se efetivam.

A Constituição de 1988 definiu na área da educação a perspectiva descentralizadora adotando três características, segundo Abrucio:

- Uma divisão de competências mais descentralizadas na execução dos serviços, dando peso aos municípios;(…) as bases foram garantidas no art. 212 da constituição, que define à União a aplicação de no mínimo 18%, Estados e municípios 25% de suas receitas.

- Adoção de elementos matizadores de uma descentralização centrífuga [...]. Entram aí a noção de competência comum, segundo a qual um nível de governo atua prioritariamente sobre um ciclo, mas outro também poderá fazê-lo, evitando, em tese, o vácuo no acesso aos bens públicos; a definição de um papel importante à União de produzir diretrizes e normas nacionais, ao que se soma a sua função redistributiva e supletiva, “de forma a garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1998, artigo 211, par.1º).
- Noção do regime de colaboração, cujo objetivo seria a articulação dos entes federativos nas várias ações educacionais que lhes cabem (2010, p. 60).

O regime de colaboração tem o objetivo de articular as ações dos entes federativos nas várias ações educacionais que lhes cabem. Com a existência de duas redes de ensino, predominantemente no ensino fundamental, de competências comuns e de ações supletivas da União, seria necessária a cooperação entre os níveis de governo para evitar choques ou ações descoordenadas capazes de provocar uma piora na qualidade da política (ABRUCIO, 2010, p. 60).

O autor apresenta cinco pilares presentes no texto constitucional que inaugura o novo modelo federalista: 1) A busca da universalização das políticas para garantia dos direitos sociais; 2) Democratização da gestão estatal com participação para deliberações e controle do poder público; 3) Profissionalização da burocracia, isto é, o ingresso no serviço público por meio de concursos com vistas a uma melhor qualidade na formulação das políticas públicas; 4) Descentralização, com preferência à municipalização das políticas; 5) Independência federativa, combate às desigualdades, cooperação intergovernamental e definição das ações federais como agente nacional (ibidem, p. 60). Entretanto, o autor afirma que “a efetivação e a combinação entre esses cinco pilares, contudo, não se deu exatamente como previa o espírito das normas constitucionais” (ibidem, p. 46).

Assim, a Constituição de 1988 promove um redirecionamento nas políticas públicas e na própria dinâmica do federalismo brasileiro quando estabelece no campo das políticas públicas, a busca pela universalização no sentido da garantia dos direitos sociais plenos e quando promove a democratização da gestão estatal no campo da participação social e controle do poder público. Estabelece como única forma de ingresso no serviço público, o concurso público, como meio para erradicar o clientelismo e fisiologismo, ao mesmo tempo promover qualidade na formulação e implementação das ações governamentais. Com a

perspectiva da descentralização, a Constituição também municipalizou as políticas públicas e estabeleceu a interdependência federativa para o combate das desigualdades regionais com o apoio da cooperação intergovernamental, tendo a União como agente importante das políticas. No entanto, nas últimas décadas, foram realizadas muitas alterações constitucionais, ora para institucionalizar programas, ora para redirecionar esses princípios.

Para Abrucio (2010) a descentralização das políticas públicas provocou efeitos positivos e negativos. Como exemplos de políticas inovadoras e positivas no âmbito dos municípios, o autor apresenta: Programa Saúde da Família (PSF); Bolsa Escola (hoje Bolsa Família); e Orçamento Participativo. Reforçando este argumento, o autor destaca o aumento da eficiência na alocação dos recursos e na implementação das políticas, em comparação com o modelo centralizador. O autor menciona o modelo de gestão da merenda escolar na década de 1990, que era comprada pelo governo federal, e distribuída a partir do Distrito Federal para os demais estados e municípios, havendo um grande desperdício e corrupção.

Entre os resultados negativos, o autor aponta para a escassez e a subordinação financeira dos entes subnacionais em relação ao governo federal, o que representa uma dificuldade para elaboração de políticas públicas para o atendimento das demandas da população. Além disso, estados e municípios possuíam limitações administrativas e burocráticas para realizarem uma boa gestão, até mesmo quando havia verba federal ou estadual. A presença do clientelismo e fisiologismo, bem como a exacerbação de poder centralizada na figura dos prefeitos, significaram obstáculos à efetivação da democracia.

Com vistas à interdependência, Abrucio (2010) destaca aspectos presentes na Constituição Federal de 1988:

Definição de medidas de combate à desigualdade entre os entes, principalmente de cunho financeiro; na manutenção de um grande poder legislativo para a União propor políticas nacionais; e na proposição de que haveria mecanismos e instrumentos de cooperação entre os níveis de governo para a produção de políticas públicas (p. 48).

O autor afirma ainda, que apesar da efetividade da política de descentralização ter causado tensões e conflitos, gerando várias revisões constitucionais nos últimos vinte anos, houve medidas de combate às desigualdades e exemplifica o SUS. Abrucio também aponta os impedimentos locais para a efetividade da política:

No que se refere à desigualdade, medidas tributárias e transferências vindas do governo federal – a principal são os recursos do SUS – canalizam sim, mais recursos para as regiões mais pobres e para os municípios menores. Entretanto, nem sempre foram capazes de garantir a qualidade da descentralização, por conta de fatores como a baixa capacidade

administrativa local, pela má distribuição dos gastos públicos municipais e pela dificuldade em criar parcerias entre os entes subnacionais (idem).

A ausência de uma coordenação nacional ensejou comportamentos não cooperativos e até de competição entre os entes subnacionais. A própria União tratou de repassar encargos para os governos subnacionais, sobretudo para os municípios, a exemplo do ensino fundamental no setor da educação. Desse modo, é possível inferir que no lugar da institucionalização de um federalismo cooperativo, foi instituído um “federalismo compartimentalizado” (ABRUCIO, 2005).

Apesar de ainda estarmos distantes de um modelo federalista cooperativo, podemos destacar que nos últimos vinte anos houve uma tentativa de aumentar os mecanismos de cooperação e coordenação entre os níveis de governo. A emenda constitucional que reduziu a multiplicação de municípios e a Lei dos Consórcios Públicos, aprovada no governo Lula, é um exemplo.

Neste contexto, as estratégias mais comuns são: o estabelecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental, de iniciativa do governo federal, com indução de tarefas; redistribuição de recursos entre as esferas de governo; e de instrumentos de auxílio condicionado para as municipalidades. Os Estados brasileiros não coordenam ações com seus respectivos municípios, a exemplo do que acontece com vários países federativos. Abrucio reconhece que a importância desta coordenação, e afirma que sua presença “geraria maior equilíbrio intergovernamental” (2010, p. 50).

Estas ações têm como paradigma predominante, segundo Abrucio, o conceito de sistema:

que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, indutor e financiador da União, mas com relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais. Ademais, o modelo envolve a criação de arenas intergovernamentais de discussão e deliberação, na forma de conselhos horizontais – entre os mesmos níveis de governo – e verticais” (idem).

A experiência do SUS enquanto uma política descentralizada empresta elementos significativos à área da educação, o que não significa dizer que serviria como uma transposição de modelo, mas uma referência a ser seguida respeitando as especificidades da área educacional.

A LDB aprovada em 1996 reforça este modelo de federalismo cooperativo para a área educacional. No entanto, o art. 23 da Constituição definia a necessidade de uma Lei Complementar para regular a cooperação entre os níveis de governo.

A ausência de um modelo intergovernamental para organizar o processo de descentralização resultou em interferências políticas entre estados e municípios. Abrucio (2010) destaca que a gestão democrática local não acompanhou a perspectiva prevista na legislação, embora reconheça a existência de experiências inovadoras no país: “[...] não houve incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração” (ibidem, p. 61).

A caracterização da situação da educação básica advinda da ausência de uma coordenação nacional do processo de municipalização e da implementação do regime de colaboração na década de 1990, foi descrita por Araújo e Oliveira (1998), que apontam também seus resultados:

No caso da educação básica, temos uma torre de Babel protegida sob o conceito politicamente conveniente de ‘regime de colaboração’. Segundo este conceito, as três instâncias podem operar (ou não) redes de ensino; podem financiar (ou não) a educação; e podem escolher onde desejam (ou não desejam) atuar. Resultado: não existe uma instância do poder público que seja responsável (e responsabilizável) pela oferta (ou não) de ensino fundamental. Cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente em regime de colaboração. (ARAÚJO e OLIVEIRA, 1998 p. 24)

No sentido de reverter essa situação, criar parâmetros nacionais e combater as desigualdades, o governo federal criou vários programas a partir do governo do Presidente Itamar Franco e com continuidade e intensidade nos governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Tais programas chegavam até a distribuir recursos diretamente às comunidades escolares. O governo ditatorial também destinava recursos aos entes subnacionais, porém, havia diferenças no processo, conforme explica Abrucio:

[...] a atuação nacional da União já tinha ocorrido também no período militar, só que a diferença agora é que há mais transparência e participação dos governos subnacionais, inclusive com o respeito maior à diversidade dos entes federativos. (2010, p. 62)

É preciso destacar que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi uma das ações mais importantes para tentar efetivar o regime de colaboração. Redistribuiu os recursos de forma horizontal entre os municípios, incentivou a responsabilidade com o ensino fundamental e com a capacitação dos professores. Cabia à União destinar recursos suplementares aos estados que não conseguissem atingir um valor mínimo de financiamento aluno/ano. O FUNDEF

conseguiu ampliar o acesso ao ensino fundamental de forma que o país alcançou a universalização desse nível de ensino.

O governo Lula manteve boa parte das diretrizes do FUNDEF na criação do Fundo de Desenvolvimento e manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O objetivo foi alcançar o mesmo sucesso na ampliação da cobertura do atendimento da educação infantil ao ensino médio. No entanto, a inovação fica por conta da forte participação do Conselho Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (CONSED), e da União de dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Tais fundos conseguiram destinar mais recursos aos governos subnacionais, mas com pouco impacto no combate às desigualdades regionais que persistem na realidade brasileira. Segundo Abrucio, para reverter esta situação seria necessário:

[...] que a União não só complementasse o dinheiro que falta para chegar à meta básica, mas que também fizesse política distributiva. Caso contrário, a equalização se dá num patamar mínimo, e as redes dos estados mais ricos tendem a ter uma diferença substancial de condições em relação aos demais. Ressalte-se ainda que os governos subnacionais reclamam que nem a atividade supletiva mínima vem sendo exercida pelo governo federal (ibidem, 64).

O autor avalia que mesmo com as melhorias recentes na coordenação das ações federativas, ainda há lugares com forte divisão de redes entre estados e municípios. Algumas experiências destacam-se no sentido de implementar o regime de colaboração e unificar suas redes: Rio Grande do Sul, Mato Grosso e a experiência de Pernambuco por iniciativa estadual durante o governo de Miguel Arraes. Entretanto, são experiências consideradas exceções no conjunto da federação.

O autor aponta para três ações necessárias para a consolidação do regime de colaboração:

- Institucionalização de fóruns de negociação federativa, a melhor definição e/ou medidas para induzir o papel coordenador do nível estadual e o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os municípios;
- Repensar as ações do governo federal de alcance nacional;
- Construção de um efetivo sistema nacional de educação (p. 65).

Não podemos desconsiderar que o FUNDEF e o FUNDEB são iniciativas no âmbito do financiamento da educação pública que vão na direção da promoção da cooperação entre os entes federados. Da mesma forma, a literatura consultada indica que a articulação entre o regime de colaboração e o Plano Nacional de Educação visando a construção de um Sistema Nacional de Educação, constitui um dos maiores desafios no campo da educação brasileira,

porém com possibilidades de aperfeiçoar o complexo federalismo brasileiro, tornando-o mais equilibrado e descentralizado.

2.4 O Regime de colaboração no federalismo brasileiro: elementos teórico-práticos

A compreensão do regime de colaboração no âmbito da educação requer o entendimento do seu contexto enquanto política pública formulada à luz da ideologia neoliberal, a qual, segundo Valeriano Costa, se configura da seguinte forma:

[...] do ponto de vista econômico, pela contração da emissão monetária, elevação de taxas de juros, redução dos impostos sobre altos rendimentos, privatizações, liberdade para o mercado e, do ponto de vista social, pela elaboração de taxas “naturais” de desemprego, repressão aos movimentos sociais, tais como greves e outros movimentos sindicais (COSTA, 2010, p. 106)

O modelo de estado defendido pela doutrina neoliberal consiste em “um Estado forte em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos” (ibidem, p. 106-107), e ainda, ter controle nos gastos, destinando poucos recursos para a área social. A meta principal dos governos neoliberais é a estabilidade econômica.

Para o autor, os neoliberais entendem sociedade civil enquanto “um terceiro setor que arbitra as relações entre o mercado e o Estado” (ibidem, p. 108). Neste contexto, a descentralização não é concebida como um compartilhamento do poder decisório, mas como uma desresponsabilização das atribuições da União para estados, municípios e o terceiro setor, por meio de um modelo de gestão gerencialista (idem). Nesta perspectiva, os neoliberais reafirmam seu conceito de estado e reduzem sua atuação como mero “normatizador, avaliador e fomentador de políticas” (idem), que devem ser assumidas pela sociedade civil.

Mediante este breve quadro conceitual, o estado repassa suas obrigações à sociedade civil, inclusive em áreas estratégicas como a educação. De acordo com Flávia Werle (2016) “A educação brasileira caracteriza-se, no tocante ao sistema político-administrativo, por uma contraposição em três ordens de sistemas: o federal, o dos Estados/Distrito Federal e o dos municípios,” (p. 181). A autora explica que a Constituição Federal de 1988 possibilitou aos municípios a constituição dos seus sistemas de ensino de forma autônoma. Desse modo, a autora considera que:

[...] o tema do regime de colaboração e suas relações se reveste de grande importância. Esta importância decorre, também, da tensão sempre presente entre centralização e descentralização da educação e de perspectivas

regulatórias nacionais e transnacionais, que podem impor-se e alterar as iniciativas locais de políticas educacionais ou rearticulá-las e reinterpretá-las conforme as condições de cada contexto e percepção dos atores. (ibidem, p. 182)

Em relação ao Regime de Colaboração, a autora observa que apesar da Constituição Federal de 1988 se encontrar em vigência há mais de vinte e cinco anos, o debate sobre o regime de colaboração está

“inconcluso, é intenso e controverso, e algumas análises indicam uma retração da descentralização, embora a própria Constituição tenha reconhecido o município como ente capaz de organizar a educação local e valorizado sua interlocução na federação”(idem).

Costa (2010) analisa as experiências federativas que mostraram sucesso, e explica como as relações intergovernamentais contribuíram enquanto estratégia adotada pelos países:

[...] onde as experiências de adaptação do arranjo federalista se mostraram mais bem sucedidas (Canadá, Austrália, Alemanha, Suíça) o padrão de construção político-institucional e administrativo alcançou um alto grau de complexidade no âmbito das relações intergovernamentais, isto é, formaram-se verdadeiras redes que articularam os diversos níveis de governo (no sentido vertical) assim como as unidades subnacionais (governos, províncias, regiões e comunidades locais) e as mais diversas associações da sociedade civil e de empresas (COSTA, 2010, p. 736).

Sobre esse padrão de compartilhamento das decisões por meio das complexas redes intergovernamentais e sociais, o autor afirma que: “estão concentradas na área de atuação dos poderes executivos, mas tendem a se estender aos demais poderes – Legislativo e Judiciário – alcançando cada vez mais países de tradição unitária (como Grã-Bretanha, França e Itália).” (2010, p. 736).

O federalismo brasileiro quando comparado às experiências internacionais bem-sucedidas, apresenta, segundo Costa (idem) “traços de subdesenvolvimento”, que só após a institucionalização da descentralização na década de 1980, iniciou-se “a construção de um Estado nacional, democrático e federativo”. Contudo, o autor observa que a federação brasileira mostra distância com relação ao processo de adensamento das redes de relações intergovernamentais.

Com um olhar retrospectivo, cumpre lembrar que desde a Proclamação da República em 1889, que há no estado brasileiro um revezamento entre os modelos centralizadores e autoritários e períodos de descentralização, porém descoordenados e fragmentados, e que dentre outros motivos, pouco contribuíram para a construção da universalização das políticas públicas de qualidade.

Costa avalia que ocorreu “um considerável grau de centralização e concentração de poder coercitivo e autoridade política nas mãos do governo federal – e de um regime político representativo e democrático” (2010, p. 737). Sobre o contexto internacional, o autor analisa que não favorecia a construção e preservação da autonomia dos países em desenvolvimento, e no Brasil, estes problemas se estendiam aos estados e municípios.

Esta alternância entre centralização autoritária e descentralização de poder, que nem sempre ajudou os entes subnacionais brasileiros, tem sido usado para explicar as “dificuldades de nossas elites políticas em resolver o conflito aparentemente inconciliável entre a construção de um Estado Nacional forte e modernizante e a consolidação do regime democrático” (COSTA, 2010, p. 739). Além disso, o autor pressupõe que o federalismo brasileiro pode ter sido “sufocado, deformado e fartamente manipulado pelas elites políticas, seja atribuindo-lhe a responsabilidade pelo caráter privatista e autoritário dos governos estaduais e municipais, seja tornando-o como panaceia para todos os males da centralização” (idem).

O entendimento da atual dinâmica das relações intergovernamentais no Brasil requer a apreensão dos principais aspectos histórico-político-econômicos e sociais da consolidação do Estado Federado em 1889, com a Proclamação da República. Em sua síntese sobre esse processo, Costa afirma que o federalismo brasileiro foi “contemporâneo de outras federações como a canadense (1867), e a australiana” (idem). Além disso, destaca que o federalismo brasileiro “nasceu associado ao peculiar republicanismo das elites provinciais (depois estaduais), e resultou no que se pode denominar de federalismo oligárquico” (idem).

A primeira fase do federalismo brasileiro foi marcada pela forte autonomia fiscal dos estados, dominados à época pelos grandes latifundiários que exportavam produtos agrícolas. O controle do governo federal era disputado entre os Estados: São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Os Estados do Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco também entravam na disputa, porém, com bem menos condições de êxito (COSTA, 2010).

Durante o século XX, o federalismo brasileiro e suas relações intergovernamentais foram marcados por dois processos simultâneos: o primeiro foi o crescimento da força política e econômica do governo federal, especialmente perante os estados mais poderosos; o segundo foi o desenvolvimento de um sistema partidário competitivo em âmbito nacional a partir de 1946. Nesse contexto, o governo federal se desvencilha do controle exercido pelos estados mais fortes nos âmbitos da política e da economia, embora ainda continuassem a influenciar na definição das políticas do país (COSTA, 2010).

Tais influências são mantidas entre os anos de 1960 a 1990, podendo ser comprovadas, de acordo com o autor nos seguintes momentos históricos: “**na** resistência do governador do estado do Rio Grande do Sul à tentativa de golpe militar em 1961, **no** apoio decisivo ao golpe militar em 1964, **e no** apoio político estratégico ao movimento de redemocratização a partir de 1982” (grifos nossos) (ibidem, p. 740).

O arranjo federativo brasileiro entre 1985 e 1995 se caracterizou pelo fortalecimento dos governos estaduais frente ao presidente indicado pelo regime militar, o que resultou, na opinião do autor na consolidação do “processo de descentralização política e fiscal” (idem), iniciado no final da década de 1970. Além disso, o autor (2010) ressalta que do forte poder dos governadores e prefeitos, somado ao baixo nível de desenvolvimento e descontrole do uso dos recursos, decorreu uma profunda crise financeira com implicações negativas na política macroeconômica nacional e, por conseguinte, nas políticas sociais.

Desse modo, foi se consolidando na década de 1990 um federalismo cuja dinâmica prevaleceu forte poder aos estados, o que gerou fragilidade em seus aparelhos estaduais e um profundo endividamento. Porém, Costa (2010) aponta uma forte mudança neste quadro a partir da eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso para o período de 1995-1998, o qual impôs um rigoroso ajuste fiscal e forte restrição do poder político dos estados, retomando assim, o poder decisório do governo federal. Entretanto, essa política não pôde ter continuidade em seu segundo mandato devido a perda de apoio do governo de Cardoso no Congresso Nacional, o que, segundo o autor reduziu seu poder de “coordenar o processo de reforma tributária e política iniciado em 1995” (ibidem, p. 241), além disso, ressalta que seu mandato foi afetado pelos impactos decorrentes da crise internacional de 1998.

A trajetória política da federação brasileira ao longo do século XX, para Valeriano Costa “aponta uma clara instabilidade na dinâmica institucional das relações intergovernamentais”(2010, p. 741). O autor aponta duas características do federalismo brasileiro que amparam tal instabilidade, a saber:

[...] a capacidade da Presidência da República de controlar uma coalizão congressual ampla e estável o suficiente para neutralizar a influência dos governadores e prefeitos sobre a política nacional; e o controle sobre o uso de recursos fiscais para a operação de um sistema de transferências condicionadas, denominadas no Brasil de (‘transferências voluntárias’) (idem).

Assim, o federalismo brasileiro consolidou um forte presidencialismo com capacidade de interferência direta na dinâmica do Poder Legislativo. Além disso, constrói um sistema eleitoral marcado pela proporcionalidade e multipartidarismo; pela participação de

parlamentares na composição do governo; e pela capacidade decisória e intervencionista dos governos estaduais no âmbito do Poder Executivo e Legislativo (COSTA, 2010).

Desta forma, a trajetória do federalismo brasileiro mostra também que há um movimento histórico que se revesam: períodos de centralização de poder no chefe do Executivo Federal e uma descoordenada descentralização fiscal, política e administrativa. A centralização ocorre em períodos de crescimento econômico, e a descentralização em períodos de recessão. Contudo, diante das desigualdades existentes entre as regiões e entre os entes federados, a União precisa cumprir o seu papel principal de formular políticas de transferências de recursos e políticas sociais, no sentido de subsidiar estados e municípios que dependam da União para cumprirem suas competências estabelecidas em lei (COSTA, 2010).

Conforme já mencionamos, no campo da educação, a falta de coesão entre as forças sociais e políticas no âmbito da reforma educacional implicou na ausência das condições políticas para a construção de um Sistema Nacional de Educação, pois os governos federais não conseguiram constituir um efetivo regime de colaboração envolvendo os entes federados. A saída foi a criação de um conjunto de ações, programas e parâmetros nacionais no sentido de reduzir as desigualdades educacionais entre regiões e entre os entes federados, sobretudo, entre os sistemas municipais de ensino (COSTA, 2010). Tanto o FUNDEF, quanto o FUNDEB são considerados pelo autor como uma dessas alternativas. Para o autor, o objetivo da criação desses fundos foi a busca do aperfeiçoamento da distribuição dos recursos financeiros entre os sistemas estaduais e municipais de ensino.

Apesar de terem provocado impactos positivos na desigualdade educacional, esses fundos não foram suficientes para reverter os históricos problemas enfrentados pelos sistemas estaduais e municipais, como por exemplo, a universalização do ensino fundamental; a valorização dos trabalhadores da educação básica; e a criação de um padrão que referende a qualidade da educação básica no país.

A reversão desse quadro, na opinião de Valeriano Costa (2010, p. 746) requer que a União assumira seu papel de coordenador na redistribuição dos recursos fiscais, indicando a formação de um “Fundo Nacional, não apenas de um conjunto de fundos estaduais” (COSTA, 2010, p. 746), como também, que preste assistência técnica aos entes subnacionais, fortalecendo as relações intergovernamentais com vistas à construção de um Sistema Nacional de Educação. Assim, o autor (2010) argumenta ainda que para o alcance da qualidade da educação básica pública se faz necessário além dessa mudança estrutural, uma intervenção da União no sentido de reduzir o isolamento e fragmentação das redes, sobretudo as municipais,

o que se fará possível, mediante o fortalecimento da coordenação e colaboração intergovernamental.

2.4.1 O Regime de Colaboração na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 1996

A reflexão acerca das políticas educacionais e suas implicações na realidade brasileira, conforme Dourado (2016), requer a compreensão dos processos de organização e gestão, da regulamentação que os regem, assim como, do regime de colaboração entre os entes federados. Nesta direção, o estudo atento ao conjunto da legislação pertinente proporciona a apreensão de conceitos fundamentais e o entendimento do contexto prático, conforme Costa:

Compreender os entremeios desse discurso é uma tarefa que exige, antes de tudo, uma leitura atenta da letra da Lei, na qual passamos a apreender conceitos importantes e as respectivas aplicações práticas no texto legal, tais como federação, competências, ação supletiva da União e regime de colaboração” (COSTA, 2010, p. 109)

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) reconhece a educação enquanto direito social fundamental:

Art. 6.º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Conforme redação da Emenda Constitucional 90/2015, o transporte foi incluído no art. 6º, passando a ser considerado também como um dos direitos sociais fundamentais dos cidadãos brasileiros. Desse modo, a CF/88 considera o ensino obrigatório como direito público subjetivo, remetendo a um processo de “democratização do acesso para todos os níveis e modalidades da educação básica” (CRUZ, 2012, p. 73). A autora reconhece que o texto constitucional delineou, mais precisamente, as diretrizes educacionais, porém, destaca que a falta do cumprimento da lei é um impedimento para a construção de uma educação de qualidade.

Contribuindo com esta análise, Dourado (2011) destaca que as desigualdades sociais e as assimetrias entre os entes federados, que marcam o Estado brasileiro, limitam a efetivação dos direitos sociais e a universalização das políticas, sobretudo, as educacionais, e afirma que: “a Constituição Federal de 1988 sinaliza novas diretrizes para os direitos sociais no país,

tendo por eixo um novo pacto federativo” (2016, p. 37), estruturando “a lógica política que sinaliza para a autonomia e o regime de colaboração, a ser regulamentado entre os entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios” (idem). Para o autor, esses temas se relacionam com outros, e exemplifica: a reforma tributária, novo pacto federativo e efetiva descentralização, o que não significa dizer que dispense a “função de coordenador nacional da União, tendo como eixo, o regime de colaboração” (idem).

A responsabilidade no acesso, permanência e aprendizagem na educação pública é dividida entre os três níveis governamentais, precisando da observância da legislação vigente, conforme descreve Nalu Farenzena:

A responsabilidade pela educação escolar é compartilhada pelos três níveis governamentais, observando: a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e na educação infantil e a dos estados no ensino fundamental e no ensino médio; e a atuação da União na organização e no financiamento da rede pública federal de ensino e na prestação de assistência financeira e técnica aos estados e municípios (2012, p. 107).

A CF/88 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 1996 definem as competências exclusivas e concorrentes dos entes federados. O artigo 23 da CF/88 estabelece dentre as competências comuns aos entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios), a de proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Segundo Werle:

a exigência de corresponsabilidade e colaboração entre os entes federados é, portanto, ampla, abrangendo não apenas a educação escolar e os níveis obrigatórios, mas todos os processos sociais, culturais e educacionais, em todas as esferas da vida (2016, p. 182).

“Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V – promover o acesso, à cultura, à educação e à ciência” (BRASIL, 1988).

O Parágrafo Único deste artigo, modificado pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006, aponta, conforme Dourado, “para a necessidade de leis complementares para a fixação de normas de cooperação entre os entes federados”(2016, p. 37):

Parágrafo Único – Leis complementares fixarão as normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988).

Dourado (2016) e Abicalil (2012), dentre outros estudiosos da temática, chamam a atenção para a importância dessa alteração, que apesar de aparentar insignificância, tem muita importância, pois “substitui a força de uma Lei Complementar por várias leis, cujas proposições estabelecem marco regulatório para a efetiva cooperação entre os entes federados, buscando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (DOURADO, 2016, p. 38).

Werle (2016, p. 182) considera que o Plano Nacional de Educação, Lei n.º 13.005/2014, consiste em um dos instrumentos que para alcançar sua efetividade, necessita da colaboração entre os entes federados. O sentido democrático que deve nortear as leis complementares consta no documento final da Conferência Nacional da Educação/2014 (CONAE):

Tais leis complementares podem abranger temáticas discutidas em diversos fóruns envolvendo a população do país, ou seja, podem ser inspiradas nos debates desencadeados pelo Fórum Nacional de Educação, que mobilizou cerca de 3,5 milhões de brasileiros, nas diversas etapas: municipal, intermunicipal, distrital e nacional (Conae/2014, p. 9).

Assim, a garantia do direito à educação estabelecida no texto constitucional é um dever de todos os entes federados, e sua efetividade aponta para a construção de relações de cooperação e colaboração, não dependendo de regulamentação federal e nem de normas subnacionais, mas, nem por isso, exclui o papel da União na definição de políticas e diretrizes nacionais e de normas subnacionais articuladas, pois conforme Dourado (2013):

“o exercício da autonomia deve se efetivar no horizonte tensionado pelas condicionalidades e complementaridade, o que, no caso brasileiro, implica repensar o sistema tributário nacional e as condições objetivas dos entes federados neste processo [...]” (p. 766).

E acrescenta ainda que, a reforma tributária deve ter como objetivo a descentralização das políticas.

O Artigo 22 da CF/88 estabelece as competências exclusivas da União, e o inciso XXVI determina sua privativa competência para legislar sobre as Diretrizes da Educação Nacional. É importante atentar para o Parágrafo Único que autoriza a União, por meio de Lei Complementar, a repassar aos Estados o poder de legislar sobre questões privativas especificadas:

Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:

XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;

Parágrafo Único: Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

As competências concorrentes entre os entes federados estão definidas no Artigo 24 da CF/88:

Artigo 24 – Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

IX- educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

(Redação dada pela EC n.º 85/2015)

De acordo com Werle (ibidem, p. 183) “Competência concorrente refere-se à repartição vertical de competências. [...] tem como escopo a cooperação dos entes federados, na construção de um equilíbrio e de uma isonomia material no seio do Estado”.

O inciso § 2º deste artigo indica que a competência da União não exclui a competência suplementar dos Estados, e que lhe cabe limitar-se a legislar sobre as normas gerais:

§ 2.º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar aos Estados.

O inciso § 3º autoriza os Estados e Distrito Federal a legislarem sobre normas gerais no caso da ausência de lei federal:

§ 3.º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

Na análise de Dourado (2016) o artigo 24 “deslinda uma perspectiva e lógica política que se traduz num federalismo que se assenta em diretrizes e bases nacionais, sem prejuízo do papel de cada ente federado, no tocante à sua autonomia”(p. 42-43). O autor se refere ao conceito de autonomia regulada:

[...] a autonomia dos entes federados não é sinônimo de soberania, mas resultante da efetivação de bases de convergência, demarcadas pela tensão entre as competências da União, sobretudo as privativas, e as competências comuns e concorrentes da União, estados, Distrito Federal e municípios.

Assim, “o papel da União é enfatizado e amplamente realçado, como ente responsável pelo estabelecimento de normas gerais, cujo exercício não deve se efetivar por meio da perda de autonomia dos governos nacionais”.

Para Werle “a competência da União para legislar sobre as normas gerais não exclui (na verdade até pressupõe) a competência suplementar aos Estados (e também ao Distrito Federal)”(ibidem, p. 183). Em relação aos municípios, a autora explica que o artigo 24 não cita os municípios, porém, a CF/1988 lhes conferiu a condição de ente federativo autônomo e pleno, com poder legítimo para, igualmente aos demais entes, assumir competências concorrentes, e ainda, “suplementar a legislação federal e a estadual em assunto de interesse local” (idem).

As competências dos municípios estão estabelecidas no Artigo 30 da Constituição Federal:

Artigo 30 – Compete aos Municípios:

- I – Legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006).

Desse modo, de acordo com Werle (2016), a CF/88 estabelece as competências dos municípios: “legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual, no que couber e manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (p. 183).

As competências dos entes federados estão estabelecidas na CF/88 e considera suas especificidades e sua autonomia, porém, Dourado (2016) expressa preocupação a respeito de “como avançar para um federalismo cooperativo, no qual, aliado à coordenação federativa, não se efetive a centralização da União em detrimento da autonomia dos demais entes federados” (p. 44). Esta discussão nos remete à reflexão sobre o equilíbrio e preservação do pacto federativo que depende da cooperação entre os entes federados.

A colaboração entre os entes federados ocorre a partir da organização dos sistemas de ensino, segundo Werle (2016), essa colaboração não é uma inovação da legislação e tem como objetivo a otimização das ações para evitar “a sobreposição, fragmentação de ações e inação, frente às problemáticas educacionais”, garantindo assim, o atendimento dos compromissos educacionais.

Neste sentido, a CF/88, em seu artigo 211 preconiza que:

Art. 211- A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988).

Com o propósito de enfrentar o desafio de erradicar as desigualdades entre as regiões e Estados, além de ratificar o papel relevante e diferenciado da União na prestação de assistência técnica e financeira aos demais entes, o § 1º, alterado pela EC n.º14 explicita:

§1º - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Werle (2016, p. 184) observa que a lei estabelece à União responsabilidades diferenciadas em relação aos demais entes federados e especifica o que lhe coube: “assisti-los e atuar, de forma a redistribuir, suprir e equalizar”. Entretanto, ressalta que todos os entes federados possuem a prerrogativa para organizarem seus respectivos sistemas de ensino.

Nesta direção, além do § 1º do artigo 211, que reafirma o papel da União enquanto coordenador nacional da União, Dourado (2016, p. 44-45) destaca os demais incisos do artigo que ratificam as competências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e reafirmam que “a definição das ações de cooperação não prescindem de padrões e diretrizes nacionais”, nem de “formas de colaboração entre os entes federados”:

§ 2º - Os Municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 14, de 1996).

§ 3º - Os Estados e o Distrito Federal atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e médio (incluído pela Emenda Constitucional n.º 14, de 1996).

§ 4.º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 59, de 2009).

§ 5º A educação básica pública atenderá, prioritariamente, ao ensino regular (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006).

De acordo com Werle (2016) a LDB/1996 sinaliza para o regime de colaboração em duas perspectivas: uma na direção “de tríplice responsabilidade [...]” (p. 185), e na outra, aponta “para articulações mais diretas entre a esfera estadual e a municipal” (idem).

O Artigo 5.º da LDB ratifica a educação enquanto direito social, responsabilidade do Estado e município, cabendo à União prestar a necessária assistência.

Art. 5.º - O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo. (BRASIL, 2013).

Para a efetivação do direito à educação, Werle aponta diversas ações: recenseamento e a chamada pública da população, correspondente, por sua idade, ao ensino fundamental e aos jovens e adultos que a ele não tiveram acesso; Zelar junto aos pais e responsáveis pela frequência à escola. Para a autora, “a universalização do ensino obrigatório é responsabilidade compartilhada por todas as esferas administrativas” (WERLE, 2016, p. 185), não podendo ser restringida a uma declaração, pois, se faz necessário sua aplicabilidade na prática. A prioridade do Poder Público deve se concentrar em “assegurar o acesso ao ensino obrigatório dos 4 a 17 anos contemplando, em seguida, os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais” (idem).

Em relação à organização dos sistemas de ensino, o artigo 8º da LDB orienta os entes federados no procedimento da organização dos seus respectivos sistemas, destacando o regime de colaboração, e em seu inciso 1º reafirma a função da União como o ente coordenador da política nacional, e o inciso 2º ressalta a liberdade de organização dos sistemas:

Art. 8º- A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

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

Sobre a liberdade e autonomia dos sistemas de ensino, Werle afirma que todos os entes são responsáveis pela organização dos seus sistemas, autônomos e em regime de colaboração com os demais entes. A autora ratifica esta posição ressaltando que:

[...] os sistemas de ensino não são unidades autônomas em si, mas em mútua interação e articulação. Os sistemas municipais de ensino não são enclaves no sistema estadual de ensino e estes não o são no sistema federal de educação. O regime de colaboração implica ações de convergência e colaboração de diferentes direções, originárias dos diversos entes federados (WERLE, 2016, p.185).

O artigo 9º da LDB determina as incumbências da União e reafirma seu papel de coordenador nacional da educação com vistas à melhoria da qualidade do ensino. Em destaque os incisos que especificam as competências da União que precisam de ações articuladas com os Estados, Distrito Federal e os Municípios:

I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

III – prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV – estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

IV-A – estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação (Incluído pela lei nº 13.234, de 2015).

VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

A análise da lei indica a urgência do aperfeiçoamento das relações intergovernamentais e do papel da União, que não pode ser reduzido a mero administrador de redes de ensino, mas que, sobretudo, requer que a União assuma seu papel de coordenador nacional da política educacional. É importante ressaltar que a lei incumbe a União de assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando e definindo ações prioritárias com o propósito de alcançar a melhoria da qualidade do ensino.

A relação entre os Estados e Municípios está estabelecida no Artigo 10º da LDB, que chama a atenção para a distribuição proporcional das responsabilidades conforme a população a ser atendida, e, além disso, alerta para a questão dos recursos financeiros disponíveis dos entes. Ademais, orienta para a articulação das políticas e planos de educação em sintonia com as diretrizes e planos nacionais:

II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público.

III – elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios.

A colaboração entre as esferas do Poder implica na questão dos recursos financeiros, uma vez que, está posto “o estabelecimento de um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade” (WERLE, 2016, p. 186).

O Parágrafo Único deste artigo determina que o Distrito Federal terá como competências todas as incumbências definidas aos Estados e aos Municípios.

Em relação aos municípios, o Artigo 11 da LDB/1966 define suas competências. Destacaremos aquelas que têm relação com o regime de colaboração:

I- organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados.

Parágrafo Único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

A análise desse quadro legal permite a compreensão de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios constituem esferas de poder legítimas e, por meio da CF/88 e da LDB/1996, são incumbidos de se articularem em regime de colaboração, o que significa dizer que se faz necessário a promoção de ações de cooperação dedicadas a várias questões da educação, “desde as responsabilidades com acesso e frequência à escola até a disponibilidade de recursos e desenvolvimento de procedimentos de avaliação” (WERLE, 2016, p. 188). Entretanto, a autora ressalta que legalmente, o regime de colaboração nunca foi regulamentado. Além disso, a autora (idem) destaca “uma certa ambiguidade entre o papel existente entre o papel articulador da União e a liberdade de criar sistemas favorecida a cada Estado e Município”. Assim, a União recebe a função de articulador e coordenador da política

nacional de educação, com poderes para normatizar, suplementar e redistribuir recursos e políticas aos demais entes federados, no entanto, ao mesmo tempo, a lei autoriza os entes a organizarem seus respectivos sistemas de ensino.

O debate a respeito do regime de colaboração precisa considerar as influências externas ao aparelho estatal na definição das políticas educacionais, que reafirmando o entendimento de Werle (2016, p. 189): “são compostas em partes, por empréstimos, por rearticulações, conforme múltiplas influências, sem originarem-se com especificidade particular numa definida e localizada instância, país ou região”.

Por fim, o regime de colaboração é uma política importante para garantir o direito à educação de qualidade, porém, há uma necessidade de articulação entre as decisões no âmbito nacional e as necessidades nos Estados, Distrito Federal e Municípios, além disso, é preciso que a União aperfeiçoe seu papel de coordenador da política nacional de educação, visando uma ação supletiva às regiões mais carentes do país no sentido de erradicar históricas desigualdades educacionais entre as regiões. É neste contexto, portanto, que situaremos no próximo capítulo, a discussão sobre o planejamento educacional no Brasil.

3 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES COLABORATIVAS

A compreensão do planejamento como política pública estratégica que pretende fortalecer os vínculos entre os entes federativos e efetivar mecanismos de colaboração no contexto federativo brasileiro requer a apreensão e distinção dos conceitos de planejamento e plano, e de aspectos histórico-teóricos relevantes de sua trajetória, a qual mantém fortes vínculos com os planos econômicos dos governos. É neste sentido que se situam os objetivos deste capítulo: discutir os conceitos de planejamento e plano; abordar a trajetória do planejamento educacional no Brasil situando-a no contexto dos planos econômicos, e por fim, apresentar os limites e avanços dos municípios no processo de construção dos planos de educação, ressaltando as repercussões dos planos federais no âmbito das municipalidades.

Não se trata de apresentar uma síntese da trajetória do planejamento educacional no Brasil, pois já existe uma vasta literatura na área, tampouco se trata de uma abordagem sobre as especificidades de cada período histórico. Nosso interesse consiste em situar o planejamento educacional no contexto dos planos de governo ao longo da história e analisar suas repercussões no âmbito das municipalidades, destacando seus limites e possibilidades no processo de construção dos seus respectivos planos de educação. Para tanto, se faz necessário ressaltar a desarticulação histórica entre planejamento e gestão, o que propicia prejuízos para as políticas públicas. José Cardoso Jr. (2011) explica as consequências da desarticulação entre gestão pública e planejamento:

[...] gestão pública sem planejamento superior que a envolva, por mais que possa estruturar “modos de fazer” que consigam racionalizar procedimentos básicos do Estado e, com isso, obter resultados em certa medida mais eficientes para o conjunto da ação estatal, dificilmente conseguirá – apenas com isso – promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto (CARDOSO JR, 2011, p. 12)

Analisando a origem e o desenvolvimento da administração da educação no contexto da administração pública, Benno Sander (2007) explica que: “A administração da educação no Brasil nasceu e se desenvolveu no contexto da administração pública e no âmbito da política econômica, científica e cultural do país” (SANDER, 2007, p. 11). Portanto, essa assertiva aponta para a forte influência desses campos no setor educacional.

Nessa direção, estruturamos esse capítulo em três momentos: o primeiro discute os conceitos de planejamento e plano por meio de pesquisa bibliográfica; o segundo aborda a trajetória dos planos educacionais ressaltando sua relação com os planos econômicos e sua

histórica desarticulação com os processos de gestão na área social. Além disso, é tratado sobre o papel do Estado, da educação e a influência do patrimonialismo, elemento inerente à formação do Estado brasileiro até os dias atuais. Finalmente, o terceiro momento analisa os limites e avanços dos municípios no processo de construção dos planos de educação, ressaltando as repercussões dos planos nacionais de educação na esfera municipal com ênfase nas questões relativas à autonomia, entendida como instrumento de garantia do direito à educação a todos os brasileiros.

Assim, uma retrospectiva histórica como método analítico cumpre com a tarefa de situar e apresentar o passado para a compreensão do presente, considerada por Vieira (2014) como: “um recurso propício à compreensão sobre as relações entre Estado, governo e sociedade civil na elaboração, na implantação e no cumprimento dos planos de educação no Brasil” (p. 59).

3.1 Planos e planejamento educacional: abordagem conceitual

Planejar é uma atividade intrínseca à vida das pessoas e às instituições públicas. Significa definir objetivos, selecionar as formas e os meios mais adequados e possíveis para alcançá-los, prevendo imprevistos e evitando improvisos. O ato de planejar implica o desejo de mudar dada realidade.

No campo das instituições, segundo Azevedo (2014) os planos expressam o planejamento como caminho para alcançar metas preestabelecidas, bem como, guiar a ação dos governos. De acordo com a autora, planejamento governamental é composto da planificação do conjunto dos setores que a compõem, a exemplo, a educação, sendo os planos, programas e projetos a materialização dessa planificação. Dessa forma, o objetivo principal dos planos é “buscar uma nova situação futura, uma transformação da realidade atual, incorporando, ao mesmo tempo, as dinâmicas possibilidades do real” (p. 267).

Para Bordignon (2014) plano e planejamento têm o propósito de organizar a ação para alcançar os objetivos desejados. O autor define plano como:

[...] a descrição, o desenho, o projeto do caminho a seguir, das etapas (metas) e ações a empreender (estratégias) na caminhada para alcançar o futuro desejado. É o documento formal que consolida as decisões tomadas no processo de planejamento. O plano se configura, portanto, num registro escrito, apresentado sob a forma de um documento aprovado, na instância própria de competência legal (BORDIGNON, 2014, p. 33)

O conceito de planejamento elaborado por Bordignon (2014) consiste em um processo de tomada de decisões sobre a caminhada rumo ao futuro, os objetivos, os meios e

processos para alcançá-los. Planejar é essencialmente, não improvisar, mas decidir com base legal, com conhecimento da realidade presente, com intencionalidades respaldadas nas aspirações sociais em relação ao futuro desejado e com avaliação dos impactos das alternativas de ação.

Embora reconheça que o plano é materializado em um documento, Azevedo (2014), alerta para que o mesmo não seja concebido como:

[...] algo estático, e sim como instrumento capaz de incorporar reconstruções, redirecionamentos, no processo almejado de passagem de uma situação para outra, ao mesmo tempo que contém a síntese possível de distintas perspectivas teóricas que orientam a ação política e, por conseguinte, das disputas, tensões e acordos pelos quais foi sendo formulado (AZEVEDO, 2014, p. 267).

Vieira (2014) afirma que para se articularem aos contextos de implementação, os planos precisam ser documentos que de fato orientem a tomada de decisão política na condução das ações. No caso brasileiro, a autora explicita que nem sempre os planos foram conduzidos desta forma, e apresenta as diversas razões: “histórica, social e cultural, de espaço e tempo” (p. 57), em muitas ocasiões os planos existem, entretanto, não são considerados no planejamento.

A autora afirma que os planos são elaborados por demandas cuja origem está associada a atores sociais, políticos e econômicos diversos, daí se relacionarem com os “contextos de influência”. De acordo com ela, os atores sociais e políticos geralmente são os movimentos sociais organizados, no Brasil destacam-se as associações científicas e profissionais, sindicatos e partidos políticos. Os atores econômicos, segundo a autora, estão ligados à dimensão financeira das políticas, responsáveis pela captação de recursos para viabilizar a execução das políticas ou por segmentos beneficiados por venderem serviços ao governo. Já os contextos de produção de textos, no âmbito das instituições públicas, independente de seus autores, “os planos configuram como documentos escritos, cujo destino e implementação não dependem apenas da força das ideias que lhe deram origem” (VIEIRA, 2014, p. 57), isto significa que não há garantia de que se transformem em legislação, programas e projetos que integrem às políticas.

Podemos considerar leis de reforma como planos porque indicam mudanças, porém, na política educacional, a noção de planos está ligada a documentos previstos pela legislação com o objetivo de fazer projeções para médio e longo prazos, conforme é possível identificar no decorrer da história da política educacional no país. Considerando que o planejamento é um componente imprescindível das instituições políticas, econômicas e sociais “os planos

podem exercer funções diversas, a depender das circunstâncias em que são gerados e das forças que contribuem para sua elaboração” (ibidem, p. 56).

Para Azevedo (2014), as decisões consubstanciadas no plano, mesmo sendo resultado das imposições das forças hegemônicas, não significam a impossibilidade da participação, da promoção dos debates e dos confrontos que o espaço democrático brasileiro permite.

Calazans (2011) considera oportuno o significado de planejamento elaborado por Francisco de Oliveira (1977) o qual recusa o caráter neutro ou revolucionário do planejamento, visto que no capitalismo ele não é razão de sua organização, mas produto de seu modelo.

Azevedo (2014), por sua vez, se fundamenta na abordagem gramsciana, a qual aborda a hegemonia como “resultante de conflitos e acordos dos grupos que participam do jogo político” (p. 267). Para a autora, “o processo que a gera e a alimenta é sempre envolto por uma dimensão de provisoriedade, contendo, ele próprio, as brechas para que novos confrontos e conflitos ocorram, bem como, novos acordos e nova hegemonia” (idem).

Cumprе sublinhar que a participação da sociedade civil na elaboração de um plano não constitui garantia para que se transformem em parte da composição do planejamento, traduzindo-se em políticas. Todavia, o planejamento educacional, conforme afirma Vieira (2014), “está entranhado no governo. Na esfera pública há que se prever poder fazer, ainda que na prática, o fazer possa distanciar-se do planejado” (p. 59), o que não significa a defesa da redução da participação dos setores sociais na elaboração dos planos, ao contrário, compreende que a participação na elaboração não garante que o plano seja considerado como norteador das ações governamentais, mas, a participação social tem a capacidade de fortalecer e mobilizar os partícipes para a etapa do acompanhamento e monitoramento dos planos, uma vez que participaram de sua elaboração. Em outras palavras, quanto mais próximos e engajados nos processos de elaboração dos planos, mais mobilizada a sociedade estará para acompanhar sua implementação e resultados.

No Brasil, os diferentes resultados dos planos devem-se às distintas circunstâncias políticas e contextos históricos, ora democráticos, ora autoritários. A compreensão destes aspectos requer a apreensão de elementos históricos que situam os planos de educação no âmbito dos planos econômicos. É o que abordaremos na próxima sessão.

3.2 Planejamento e planos econômicos: articulação histórica com a gestão pública

3.2.1 Planos Nacionais de Desenvolvimento durante o Estado Novo

O planejamento governamental no Brasil tem suas origens no século XIX, no período da República Velha, denominada também de República Agrária (SOUZA, 2004). Segundo o autor o governo republicano “institucionalizou um Plano de Viação” (p. 101), o qual deu início à “sistematização da coordenação das contas públicas no país” (idem). No final do século XIX, com a intenção de equilibrar as contas públicas do país, o governo criou outro plano chamado ‘Plano de Recuperação Econômico-Financeira’. Para o autor, a partir dos anos de 1930, com o advento do Estado Novo, o Brasil adotou a prática sistemática de planejamento governamental. Inicialmente, segundo Souza (2004) o planejamento foi realizado por grupos de outros países que auxiliavam “governos e burocracias públicas na sistematização dos planos, programas e projetos de ação, e que, posteriormente, se transformou numa atividade da administração pública federal” (2004, p. 101). As experiências de planejamento no Brasil são marcadas por dois momentos: o Estado Novo de 1930, período em que o Brasil inicia a construção de “um Estado capitalista de caráter nacional-desenvolvimentista,” (ibidem, p. 102), e o outro período é o Regime Militar de 1964, o qual intensifica as relações do período anterior, porém, “guiadas por uma racionalidade técnica e de eficiência econômica, articuladas com uma ideologia de segurança nacional” (idem).

Considerando planejamento como “a atividade ou o processo consciente que antecede e condiciona a ação estatal”, Celso Cardoso Jr. (2014, p. 32) considera que no período da Primeira República, ocorreu quase que completamente a ausência de processos de planejamento governamental. Para o autor, o processo de organização e aceleração do crescimento econômico e industrial teve início no Brasil a partir da década de 1930, no governo de Getúlio Vargas, o qual mantém a centralidade da estrutura estatal marcada pela meritocracia e por “características que combinam aspectos típicos, tanto da administração tradicional patrimonialista, como da administração racional burocrática” (ibidem, p. 33).

Entretanto, o desenvolvimento industrial exige requisitos cada vez mais sofisticados, porém, apesar do governo ainda não ter consolidado um processo de planejamento governamental global que atendesse as demandas do mercado, conseguiu, segundo Celso Jr (idem), “dar passos importantes”. O autor se refere à criação das primeiras empresas estatais brasileiras: “Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale), a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobrás), as Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás), o BNDE (atual BNDES) etc.” (idem), bem como, por meio da primeira iniciativa que poderia denominar de plano de ação estatal global, o Plano Salte - Saúde, Alimentação, Transportes e Energia (1947-1948).

O autor ainda destaca que “a primazia do planejamento frente à gestão, ao longo de quase todo o século XX” (p. 31), se justificava pela necessidade do “contexto de

desenvolvimento tardio” (idem), ou seja, enquanto os países ditos centrais já haviam consolidado suas bases políticas e materiais do capitalismo, o Brasil enfrentava a tarefa de superar o atraso em que se encontrava no campo tecnológico, e com restrição financeira.

Este quadro só se inverte, ou seja, a gestão pública ganha primazia sobre o planejamento, durante a década de 1990, num contexto de “esgotamento e desmonte da função e das instituições de planejamento governamental, tais quais haviam sido construídas nas décadas de 1930 a 1980” (idem), como também pela “dominância liberal, tanto ideológica como econômica e política” (ibidem, p. 8).

Outra dificuldade encontrava-se na própria gestão pública, segundo Celso Jr. “dominada por traços tipicamente patrimonialistas, herdados da cultura autoritária ibérica, porém incrementados localmente pelo longo período de dominação e exploração colonial” (2011, p. 15). O patrimonialismo, para o autor, encontra-se arraigado na gestão pública brasileira até os dias atuais, revelada nas práticas indistintas do que é público e do que é privado no contexto da administração do Estado.

Para subsidiar o debate sobre a articulação e a histórica alternância entre o planejamento e a gestão no Brasil, Cardoso Jr. (2011) elaborou o seguinte quadro:

QUADRO 1 – PERIODIZAÇÃO PARA O ESTUDO CONJUNTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL – 1889-2010

| Ciclos econômicos e Políticos | Padrão de Estado | Contexto Econômico-estrutural | Contexto Político-institucional | Dimensões do Planejamento governamental | Dimensões da gestão pública |
|--|----------------------------------|--|---|---|---------------------------------------|
| 1889-1930 Primeira República-desenvolvimentista para fora | Dominância liberal-oligárquica | Economia cafeeira voltada para o exterior | Montagem do aparato estatal burocrático | Ausência de planejamento: S Convênio de Taubaté S Crise de 1929 | Patrimonialista |
| 1933-1995 Era Getúlio Vargas – nacional-desenvolvimentismo | Dominância nacional-populista | Industrialização substitutiva de importações bens de consumo não durável Dependência financeira e tecnológica | Montagem do sistema corporativista | Planejamento não-sistêmico: S primeiras estatais S Plano Salte | Patrimonial-burocrática – DASP (1938) |
| 1956 – 1964 Era Juscelino Kubstichek – internacionalização econômica | Dominância estatal – democrática | Industrialização pesada I: S bens de consumo durável S montagem do tripé do desenvolvimento | Acomodação e crise do modelo | Planejamento discricionário: S pensamento cepalino S ideologia desenvolvimentista S Plano de Metas (1956-1961) | Patrimonial-burocrática - |
| 1964- 1979 Regime Militar – crescimento com piora distributiva | Dominância estatal-autoritária | Industrialização pesada II: S milagre econômico (1968-1973) S endividamento externo (1974-1989) | Consolidação institucional-autoritária | Planejamento burocrático-autoritário: S Escola Superior de Guerra (ESG); ideologia Brasil-Potência S PAEG (1964- | Patrimonial-burocrática – PAEG (1967) |

| | | | | | |
|---|---------------------------------------|--|--|---|--|
| | | | | 1967) S II PND (1974-1979) | |
| 1980-1989 Redemocratização- crise dodesenvolvimento | Dominância liberal- democrática | Estagnação- econômica: S inflação S endividamento externo (1974- 1989) | Redemocratização Reconstitucionalização | Planos de estabilização: S Plano Cruzado (1986) S Plano Bresser (1987) S Plano Verão S Plano Maílson (1989) | Patrimonial- burocrática – CF (1988) |
| 1990-2010 Consolidação democrática- reformas estruturais | Dominância liberal- democrática | Reformas econômicas liberais S estabilização monetária S endividamento enterno(1995- 2006) S reformas estruturais | Consolidação democrática Reforma gerencialista Experimentalismo societal | Planos de estabilização: S Plano Collor(1990) S Plano Real (1994) S Planos Plurianuais (PPAs) (2000 -2011) | Patrimonial- burocrática Gerencialista Societal |

Fonte: CARDOSO JR, 2011, p. 13

Este quadro também apresenta uma síntese dos períodos históricos com vistas à análise mais abrangente da consolidação do Estado brasileiro e suas opções de ação.

O autor esclarece que “planejamento é atividade altamente intensiva em gestão, daí que planejamento sem gestão adequada é processo especialmente sujeito a fracassos e descontinuidades de várias ordens [...]” (2011 p. 12), ou seja,

“planejamento descolado da gestão corre o risco de tornar-se um conjunto de estudos, diagnósticos e proposições de objetivos sem a eficácia instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida pelo plano” (idem).

A respeito de gestão, o autor afirma que:

[...] embora seja atividade de gerenciamento cotidiano da máquina pública, é algo que apenas pode fazer sentido estratégico- vale dizer, ser portadora de conteúdos e de orientações que de fato impactem positivamente tanto os processos cotidianos de trabalho como os produtos e resultados finais da ação estatal- se acoplada ou referenciada adequadamente a diretrizes gerais e atividades concretas emanadas do planejamento governamental (idem).

Cumprе lembrar que durante a Primeira República houve quase que a total inexistência de planejamento governamental, no sentido de atividade ou processo consciente que antecede e condiciona a ação estatal. No período em questão, a existência do planejamento estatal só ocorreu para enfrentamento do Convênio de Taubaté em 1906, e da grande crise econômica de 1929, a qual prejudicou a exportação de café que representava a maior atividade exportadora dos grandes grupos oligárquicos, sendo estes, os grupos que davam sustentação política e comandavam o estado. A gestão pública neste momento histórico foi impregnada da cultura patrimonialista que se reproduziu e se perpetua até hoje. Assim, não há a separação entre o público e o privado (ibidem, p. 15).

O contexto após a Segunda Guerra Mundial foi de forte recessão econômica, sobretudo, aos países mais desenvolvidos e industrializados. Neste período, o Brasil ainda se encontrava no início do seu processo de industrialização, o que o fazia dependente dos países desenvolvidos na aquisição de bens de capital e matérias-primas. Essa situação obrigou o Brasil a intensificar seu desenvolvimento industrial para suprir a necessidade do mercado interno que, de acordo com Anitta Kon, estava até “então suprida pela importação” (KON, 1994, p. 50). Assim, de acordo com a autora, o país substituiu o processo de importação e passou para um processo de industrialização de alimentos, bebidas, vestuário, mobiliário etc. Cumpre frisar que esta mudança de modelo econômico intensifica o processo de urbanização.

Portanto, é a partir da década de 1930 que se inicia no Brasil a

[...] construção de uma cultura e prática de planejamento governamental assentado nas principais bases da incipiente industrialização brasileira, na intervenção do Estado, na criação de empresas públicas e estatais, na valorização do capital nacional e na política nacionalista em defesa dos interesses das elites industrializantes (SOUZA, 2004, p. 102).

Assim, através do planejamento governamental, o estado foi se consolidando enquanto um estado intervencionista na sociedade. Souza (2004) enfatiza que nesta primeira fase de planejamento governamental no Brasil, o estado assumiu o papel de “principal indutor e condutor da atividade de planejamento econômico, assim como a sua burocracia estatal o papel de implementação das ações governamentais que ainda prevalecem até os dias atuais” (2004, p. 102).

Para o autor nos primeiros anos do Estado Novo as elites governantes (políticas, agrárias e industrializantes) se empenharam no desenvolvimento da industrialização nacional com vistas à substituição das importações. Neste período, para viabilizar o processo de industrialização, o estado incentiva a valorização do capital e da empresa nacional, usando, segundo Souza “um discurso nacionalista, estatizante e intervencionista” (idem), porém, “tendo como base algumas ações que até aquele momento não se constituíam, ainda, em um planejamento governamental” (idem), pois, o objetivo e desafio das elites, segundo Souza (2004) foi “implantar no país um processo de industrialização com bases predominantemente nacionalistas, sem interferências externas que pudessem ferir os grandes objetivos nacionais” (idem).

Para Kon (1994) neste contexto surgem as primeiras experiências brasileiras que deram origem à organização da economia e à atividade de planejamento governamental, a saber: o “relatório Simonsen (1944-45), os diagnósticos da Missão Cooke (1942-43), a

Missão Abbink (1948), a Comissão Mista Brasil-EUA (1951-53) e o Plano Salte (1948)” (p. 50), entretanto, a autora não as considera “práticas efetivas de coordenação global”, mas, “medidas setoriais ou de racionalização do processo orçamentário” (idem).

O autor afirma que as primeiras experiências de planejamento governamental no Brasil - o Plano de Obras Públicas e Preparo da defesa Nacional no Brasil, sucedido pelo Plano de Obras e Equipamentos-, foram importantes porque serviram de base para os sucessivos planos, mas não foram planos estratégicos para o Brasil. Criados no governo de Getúlio Vargas, no período do Estado Novo, com o objetivo de “preparar o país para os infortúnios da Segunda Guerra Mundial” (ibidem, p. 106). Apesar desses planos legitimarem a posição política do governo foram inviabilizados pela falta de condições financeiras do Estado brasileiro. Entretanto, fortaleceram o poder do Ministério da Fazenda, pois este recebeu a atribuição de implementar e coordenar a política de planejamento no período 1939-45. Contudo, no ano de 1945, com a nova conjuntura política - a queda de Getúlio Vargas, o plano foi extinto.

Cardoso Jr., destaca que apesar da persistência da cultura patrimonialista em adaptar o arcabouço jurídico a favor dos grandes grupos oligárquicos, houve neste período a delimitação jurídica formal entre as esferas pública e privada. A característica deste momento foi a combinação entre patrimonialismo e burocratismo, ou seja, a combinação de aspectos da administração tradicional patrimonialista e da administração racional burocrática.

O desenvolvimento industrial se intensifica neste período e requer o planejamento governamental, neste sentido, essa atividade intrínseca ao Estado, recebe uma atenção importante, da qual, decorrem a criação das primeiras empresas estatais brasileiras.

Entre os anos 1946-50, assume a Presidência da República o General Eurico Gaspar Dutra. Seu governo é marcado pela forte “política antiintervencionista herdada da era ditatorial de Vargas” (SOUZA, 2004, p. 107). Implementa o Plano Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (SALTE), coordenado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e periodiza a política cambial, a salarial e a Missão Abbink em 1948, que consistia, segundo o autor, em uma comissão do governo americano com o propósito de assessorar e diagnosticar os problemas mais sérios da economia do país, e apresentar as soluções. Para Souza (2004), o governo Dutra apresentou alguns avanços no campo social, mas no campo político causou muitos retrocessos, pois, além de cassar o Partido Comunista do Brasil (PCB), adotou a política externa próxima aos Estados Unidos da América baseada nos ideais liberais, o que permitiu a infiltração dos interesses internacionais no país através do aparelho estatal. Souza (2004) afirma que para os especialistas, o plano SALTE

acabou sendo um apanágio de retóricas e intenções governamentais sem nenhuma articulação de política econômica, apresentando graves equívocos de financiamento, omissão de aspectos administrativos culminando com a total desarticulação entre o orçamento e o plano propriamente dito (SOUZA, 2004, p. 108).

O autor avalia essa experiência de planejamento no Brasil em plena democracia liberal como sendo

[...] pautada pela falta de aportes financeiros, não-formulação de projetos e programas governamentais, desarticulação financeira e orçamentária, ineficiência da administração pública governamental em relação à articulação e coordenação de políticas, assim como discutível do ponto de vista de sua viabilidade técnica. Portanto, o Plano SALTE se tornou um antiexemplo de planejamento governamental no Brasil (idem).

Cumprido destacar que sua inviabilidade técnica não encontra apenas essas referências, pois o Presidente Dutra só iniciou sua implementação no último ano do seu governo.

Na década de 1950, Getúlio Vargas retorna à Presidência do país para o período de 1951-54 e encontra uma nova conjuntura política, pois de acordo com Souza (2004), o Estado implementou uma política econômica liberal, privatizante, para atender aos interesses dos grandes capitalistas e elites nacionais e internacionais que usavam o Estado para atender às suas aspirações políticas e econômicas.

Contrário ao domínio do estado por forças econômicas internas e externas, o segundo Governo Vargas elabora, em 1951, segundo Souza (2004) o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico ou Plano Láfer, e a criação de um Fundo de Reparcelamento Econômico para financiar as iniciativas público-privadas, e, principalmente, a criação da agência de fomento como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952, além da Petrobrás, BNB, BASA, BANDESUL, ELETROBRÁS, encarregados de financiar o crescimento nos setores de infraestrutura, obras-públicas, etc, viabilizando, assim, o desenvolvimento econômico no país.

Enfrentando fortes dificuldades diante dessa conjuntura política e econômica, o Presidente Getúlio Vargas se suicida em 1954 e agrava as dificuldades institucionais do país. Contudo, apesar das intenções do Presidente Vargas de realizar políticas nacionalistas expressas no planejamento governamental, o governo foi incapaz de tirar o Brasil das condições de país agrário para um país moderno, industrializado e inserido na economia capitalista mundial (SOUZA, 2004). Entretanto, o autor afirma que deixou um legado de racionalidade técnica no planejamento governamental que combinava três fatores entre a

economia brasileira e a capitalista mundial: 1) o poder público já havia incorporado experiências de planejamento com instrumentos de política econômica; 2) desde 1948, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) vinha trabalhando com o objetivo de substituir as importações; 3) Os EUA já tinham experiências no governo e em setores empresariais com a presença do estado nas decisões e propostas de realizações econômicas e sociais para a população e para o processo de industrialização.

Juscelino Kubitschek assume o Governo mediante uma grave crise política provocada pelo suicídio de seu antecessor e por conta do movimento militar em 1955 que objetivava a instalação de um governo (SOUZA, 2004). Desta forma, é importante destacar a grave crise política encontrada pelo Presidente JK. Contudo, elaborou o Plano de Metas para o período 1956-1961, o qual tinha o objetivo do crescimento e desenvolvimento acelerado do país.

Apesar de reconhecer a carência de programas e projetos de ação governamental no Plano de Metas, e observar uma forte e intensificada “articulação entre o capital nacional, o capital estrangeiro e o Estado no processo de industrialização” (SOUZA, 2004, p. 104), o autor considera que o Plano de Metas foi “uma das mais exitosas experiências de planejamento governamental” (ibidem, p. 110) adotadas no Brasil.

Todas as primeiras experiências elaboradas no sentido de organizar a economia do país, são consideradas por Kon (1994) como medidas restritas a alguns setores ou de racionalização das contas públicas. Para a autora, “a primeira experiência que considerava o processo global e contínuo de planejamento, e que foi efetivamente aplicada no país, data de 1956, com o Plano de Metas” (p. 50). A autora afirma que este período foi marcado por uma queda das exportações de café a partir de 1954, o que reforçou os investimentos para a industrialização do país.

Este período se diferencia dos anteriores por ter adotado uma estratégia de expansão do estado e do capitalismo de forma dependente e associado aos interesses econômicos e empresariais nacionais e internacionais. Segundo Souza (2004) quatro grandes realizações marcam essas estratégias inovadoras: 1) a implementação do Plano de Metas; 2) a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, SUDENE, 3) a operação Pan-americana (OPA), tinha a missão de aproximar os países da América Latina com os EUA, e 4) a construção de Brasília (Distrito Federal), que substituiu o Rio de Janeiro como capital do Brasil em 1960. Portanto, o período do governo JK iniciou um modelo de crescimento e de desenvolvimento econômico que, articulado ao processo de industrialização capitaneado pelo estado, promoveu grandes transformações na produção e na estrutura estatal do país.

O Governo JK esperava que o Plano de Metas resolvesse os seguintes problemas econômicos: 1) infra-estrutura, pois não atraía o setor privado, e, 2) indústria de base (automotivo, indústria pesada e de material elétrico) para criar as condições para a industrialização do país (SOUZA, 2004). Os setores atingidos pelo Plano de Metas, de acordo com Souza foram: 1) energia; 2) transporte; 3) alimentos; 4) indústria de base (siderurgia e indústria automobilística) e 5) educação.

A inclusão da educação no contexto do planejamento governamental se deveu à necessidade de um novo perfil de trabalhador demandado pelas indústrias, exigindo um grau maior de escolarização, conforme explicita Azevedo:

A despeito de a educação ter passado a ser reconhecida como direito universal, não se evidenciou maiores esforços no sentido de se garantir a universalização do ensino fundamental [...] A industrialização requereu um novo perfil da força de trabalho urbana, o que pressupôs uma certa escolarização. Ao mesmo tempo, a diversificação das atividades ocupacionais, inerente ao processo de modernização, suscitou a demanda pela ampliação das oportunidades educacionais. (2001, p. 34-35)

Neste sentido, Souza (2004) enfatiza que o Plano de Metas “traduziu, através da atividade de planejamento governamental, os interesses das elites nacionais capitalistas e internacionais” (p. 113). A intenção era consolidar no país, um modelo de crescimento econômico capitalista dinâmico com a intervenção do estado.

Nessa mesma perspectiva, Kon (1994) acrescenta que no período 1956-61 foi implantado no país um planejamento econômico por meio do Plano de Metas que precisou para sua viabilidade e controle, do apoio de diversos órgãos administrativos e governamentais. A autora destaca que este plano tinha como principal objetivo o processo de industrialização do país, e para isso, foi importante, “a articulação entre o capital privado e o nacional, e entre o capital estrangeiro e o Estado”. Neste período houve uma forte substituição das importações e participação do governo nos investimentos, “possibilitado pela entrada de capital estrangeiro privado e oficial para o financiamento do desenvolvimento de setores selecionados” (KON, 1994, 51).

Kon (1994) afirma que no final da década de 1950, o país já havia “incorporado parte da indústria de bens de consumo duráveis, de bens de capital e da indústria pesada, bem como de indústrias em substituição de insumos básicos, máquinas e equipamentos, eletrodomésticos e automóveis” (p. 51).

Na medida em que se intensificavam os processos de industrialização, também se intensificavam os processos de planejamento pelos governos, e após o governo do Presidente

Juscelino Kubitschek, no período 1963 a 1965 tivemos os governos dos Presidentes Jânio Quadros e João Goulart.

Cumprir destacar a crise política e econômica herdada pelo governo de João Goulart decorrente da renúncia do Presidente Jânio Quadros. Segundo Souza (2004) o contexto era de turbulência pelos

limites impostos pelo mau desempenho econômico, pelos altos níveis de desemprego e inflação, uma total desorganização do setor público e, sobretudo, pela falta de apoio político das elites, dos militares e de parte da classe média brasileira (SOUZA, 2004, p. 114).

Mas a crise não se restringia a problemas internos. O governo brasileiro também recebeu pressões internacionais, principalmente a dos “americanos que exigiam uma política mais liberal e menos restritiva em termos de concessão às grandes empresas capitalistas” (idem).

Na avaliação de Kon (1994) a partir da década de 1960 a conjuntura econômica apresentou várias transformações: “o processo de substituição de importações propiciou taxas médias de crescimento anual do produto interno bruto em torno de 6,8%” (KON, 1994, p. 51). A partir de 1962, prossegue a autora, “se anunciava um período de estagnação, apresentando um crescimento menor em torno de 5%, e no período posterior, até 1964, esse aumento cai para 3,4% ao ano” (idem). Assim, a economia entra numa fase de estagnação, com altas taxas de inflação e baixos índices de empregabilidade.

No período referido, houve a formulação por técnicos brasileiros do Plano Trienal para o período 1963-65. Seu objetivo consistia em recuperar o crescimento econômico e reduzir a inflação, criando as condições devidas para distribuição de renda e maior presença e atuação do estado, sobretudo, na área educacional.

Para Kon a intenção do Plano Trienal consistia em:

[...] conciliar objetivos de crescimento, repartição e estabilidade, que, no entanto, mostraram-se conflitantes. As medidas postas em prática não impediram o fracasso da implementação do plano, observado pelo recrudescimento da taxa de crescimento do PIB – Produto Interno Bruto- do país para 1,6%, aumento do déficit de caixa do Tesouro acima do programado e queda da taxa de investimentos (idem).

De acordo com análise de Souza (2004) o Plano Trienal apresentava várias incongruências:

criou-se um superministério ou um Ministro Extraordinário para a atividade de planejamento, rompendo, desta forma, com as concepções de

planejamento como atividade acessória e que era concebida pelas agências financeiras como algo que era predominantemente voltado para uma lógica racional (SOUZA, 2004, p. 114).

Além disso, o autor também afirma que o Plano Trienal era muito autoritário, formulado por técnicos, economistas e burocratas sem participação social, e desarticulado das demais instâncias administrativas e níveis governamentais. Desta forma, este contexto já apontava para o que afirmou Souza “o plano não conseguiu sequer articular ações no governo que pudessem tirar o plano do papel e levá-lo para a sociedade” (SOUZA, 2004, p. 104).

3.2.2 Planos Nacionais de Desenvolvimento durante o período da Ditadura Militar

Em março de 1964, o Presidente João Goulart é deposto por meio de um golpe militar, e se inicia, a partir deste momento histórico, um ciclo de governos militares. O primeiro Presidente militar, o marechal Humberto Castello Branco inicia a adoção do planejamento governamental formulando, segundo Souza (2004) “o mais intervencionista planejamento governamental depois dos anos 30 no Brasil: o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)” (ibidem, p. 115), para o período de 1964-66. O PAEG se constituía como “instrumento de intervenção e controle social, para além dos objetivos de desenvolvimento” (idem).

O objetivo central deste plano era a retomada do crescimento econômico. Para o autor, a perspectiva dos militares consistia em recuperar o crescimento econômico comprometido durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart. Assim, implementaram algumas reformas significativas como a institucional e a do sistema tributário brasileiro.

Kon (1994) afirma que o objetivo primordial do PAEG era combater a inflação, acelerar o desenvolvimento econômico do país, reduzir as desigualdades setoriais e regionais, e investir para combater o desemprego. Para tanto, a autora destaca que o governo entendia a inflação como demanda e, visando sua redução, optou por

reduzir seu déficit de caixa, aumentando a carga tributária e atuando sobre a correção salarial, de modo a evitar a elevação da massa de renda à disposição dos assalariados acima do limite imposto pela capacidade de produção da economia (1994, p. 52).

Souza (2004) aponta pontos positivos do PAEG: 1) integração da política econômica de forma coerente; 2) sincronia entre as pastas do planejamento e da fazenda; 3) ampla reforma da administração pública federal para articular de forma mais eficiente os aspectos macro e a realização dos objetivos do Governo Federal. Além dessas qualidades, o autor ressalta que o PAEG “era um conjunto de diretrizes de políticas econômicas integradas, que

estavam voltadas para a estabilização da economia” (116). O objetivo principal deste plano era o combate à inflação conforme as prioridades do governo. Além do combate à inflação, o PAEG também realizou diversas reformas no âmbito das finanças públicas, as quais, segundo Souza, “propiciaram o desenvolvimento do sistema financeiro brasileiro” (p. 116-117).

Em comparação com as experiências anteriores, o autor (2004) indica três importantes dimensões do PAEG: 1) uso de diagnósticos que serviram de base para formulação do plano nas áreas econômica e social; 2) o correto uso da política econômica; e 3) a reforma e modernização da administração pública federal, com o objetivo de instrumentalizá-la em relação às necessidades de implementação da política econômica.

Em relação aos retrocessos propiciados pelo PAEG, Souza (2004) aponta: 1) inconsistência nos dados devido ao defasado sistema estatístico, prejudicando dados para o diagnóstico; 2) a reforma administrativa não descentralizou conforme o pretendido, e assim, não atingiu a descentralização e a eficiência das ações administrativas do governo; 3) as recorrentes mudanças institucionais e troca de técnicos contribuíram para sua baixa eficiência. Os técnicos da área do planejamento eram recrutados para outras áreas fora do setor público com salários atrativos, gerando assim, a instabilidade e incapacidade no governo para “criar uma cultura e competência na administração pública federal” (ibidem, p. 117).

Na avaliação de Souza (2004) o PAEG foi a primeira experiência de planejamento governamental em que “o governo adota a atividade de planejamento de forma sistematizada, articulada e integrada com a política econômica, priorizando, dessa forma, a agenda pública governamental” (idem).

Para o período de 1968-70, durante o governo do Marechal Costa e Silva, o autor afirma que “o regime militar lança mão de um Plano Estratégico de Desenvolvimento, o PED” (ibidem, p. 105). O objetivo era a “valorização da empresa privada e a aceleração do desenvolvimento econômico, com a estabilização de preços e do controle inflacionário” (idem). O autor afirma que o PED consolidou “um modelo de planejamento que se caracterizava pela sua consistência analítica e definição de metas mais precisas e de médio prazo, voltadas para a retomada do desenvolvimento econômico do país” (ibidem, p. 118). Além disso, o autor avalia que o PED “representa um certo nível de avanço na prática e na cultura de planejamento governamental no país” (idem).

O advento do PED coincide com o momento em que a economia brasileira enfrentava uma de suas grandes crises, com a substituição das importações e com a estagnação econômica (SOUZA, 2004). Nesse contexto, o autor (2004) avalia que o PED teve como objetivo alterar os padrões econômicos de desenvolvimento à época, corrigindo

algumas distorções herdadas de anos anteriores, a exemplo de crescimento da inflação e dificuldades econômico-financeiras do processo de industrialização brasileira. Tais distorções prejudicaram a economia do país levando-o à retração do seu crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

Contudo, de acordo com Souza (2004):

[...] o PED demonstrou que o Brasil possuía uma experiência acumulada em planejamento governamental, com uma base já definida e estruturada na administração pública federal, que consolidava, neste primeiro momento, um modelo de planejamento que se caracterizava pela sua consistência analítica e definição de metas mais precisas e de médio prazo, voltadas para a retomada do desenvolvimento econômico do país. Assim, o PED representa um certo nível de avanço na prática e na cultura de planejamento (p. 118).

Na década de 1970 o Brasil vivencia um período de grande crescimento e desenvolvimento econômico, com a intervenção do estado por meio do planejamento econômico, “tendo como base os altos níveis de crescimento do Produto Interno Bruto nacional” (ibidem, p. 105). O Governo Militar desenvolve o I PND para o período de 1972-74, no qual, o país teve um forte crescimento econômico

[...] com base em investimentos em setores dinâmicos como construção e ampliação da infra-estrutura do país, assim como a disseminação de uma política e ideologia de desenvolvimento nacional pautada na forte presença do Estado e de suas empresas públicas, estatais e sociedade de economia mista (idem).

As estratégias e prioridades do I PND tinham como objetivos principais: “a manutenção do nível global do PIB, a continuação do combate à inflação, o equilíbrio da balança de pagamento e a melhor repartição de renda” (KON, 1994, p. 53).

Assim, através do aparelhamento da estrutura do estado e da ação eficiente do planejamento governamental na administração pública federal, o Brasil consegue um forte desempenho na área econômica. O planejamento governamental nos períodos militares preparou o país, segundo Souza, “para um crescimento e desenvolvimento econômico amparado em uma ideologia de segurança nacional, o seu salto para a modernidade” (p. 119).

O I PND é concebido no contexto conhecido como o “milagre econômico”, tinha conforme Souza (2004), as seguintes premissas: a) as reformas econômico-financeiras introduzidas em 1964-67 para aumentar a capacidade de investimento do estado brasileiro; b) um quadro externo de crescimento econômico propiciando uma grande liquidez no mercado financeiro mundial; c) a existência de capacidade ociosa, como resultado da crise econômica de 1962-66.

Desta forma, o I PND consolida o planejamento elevando o crescimento econômico ao patamar de 7% a.a. em 1973. Porém, no campo político, o Brasil vivencia uma experiência de um governo autoritário, rígido, sobretudo a partir da promulgação do Ato Institucional nº 5 (AI 5), que proibia qualquer tipo de manifestação político-social. O Ato dava ao Poder Executivo amplos poderes. Este foi um período caracterizado pelo cerceamento da liberdade de expressão e de manifestação, no qual, o estado usou o seu poder de coesão de forma brutal.

O I PND continha suas metas e bases que explicitavam os objetivos nacionais e o atingimento das metas estratégicas governamentais, além disso, continha duas “outras dimensões de política econômica: o orçamento Plurianual de Investimentos para o período de 1971-73, e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para o período de 1972-74” (SOUZA, 2004, p. 120). Segundo o autor, os resultados do Plano de Metas e Bases para a Ação de Governo, para o período de 1970-73, e o I Plano Nacional de Desenvolvimento, para o período de 1972-74, foram estrondosos, pois o país alcançou níveis de crescimento que variavam entre 7 e 9%, entre 1970-73, atingindo 10%, em 1973, e, entre 8% e 10%, segundo o I PND, que superou todas as expectativas governamentais do regime militar no país. O I PND, com um crescimento médio de 12%, também combateu as disparidades setoriais entre a indústria e agricultura, pois este último ficou em 4%.

Os militares aproveitaram o contexto econômico favorável para propalar a ideologia de sua proposta que consistia em “tornar o Brasil uma das grandes potências econômicas e bélicas até o fim do século XX” (idem).

As principais diretrizes do I PND, segundo Souza explicitavam os objetivos dos militares que desejavam transformar o Brasil em uma nação desenvolvida: “a) a modernização da sociedade; b) a otimização dos recursos humanos; e c) a definição de uma política de integração nacional com o objetivo de promover o progresso e a ocupação em diversas regiões do país” (idem).

Souza (2004) afirma que o I PND tinha como linhas de ação o aumento do crescimento através da aceleração da economia. Os militares objetivavam elevar o país à oitava economia mundial. Ao mesmo tempo, procuravam gerar empregos nos setores terciário, agricultura e construção civil para tentar conter as pressões da sociedade. O autor enfatiza que no Governo do General Médici foi viabilizada a criação de instrumentos para favorecer o setor privado da economia através de financiamentos do Banco Central do Brasil (BACEN), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Banco Nacional de Habitação (BNH), etc.

O I PND também teve como estratégia a modernização da administração pública federal, ou seja, das empresas públicas e estatais. A repercussão dessa estratégia era um forte crescimento político-institucional, porém, acompanhado de uma brutal centralização político-econômica. Portanto, este período foi sintetizado por KON (1994) como sendo “o auge do ciclo de expansão, liderado pelas indústrias de bens de consumo duráveis (eletrodomésticos e automóveis)”(p. 54).

No entanto, tanto o Brasil como os demais países capitalistas sofrem as consequências da primeira grande crise de petróleo, que, segundo Souza (2004), provocou o aumento dos preços praticados no mercado internacional e causou reajustes nas contas nacionais. Dessa forma, o Governo Militar reage com a implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento, o II PND, para o período de 1975-1979. Segundo o autor, este plano “previa um programa de investimentos condizentes com as altas taxas de crescimento dessa década” (SOUZA, 2004, p. 105). Entretanto, em decorrência da segunda crise do petróleo, o país teve que reajustar sua economia, pois o aumento do preço do barril do petróleo de 37% ficou acima do ano anterior.

Essa crise impôs novos condicionantes econômicos aos países, de forma que o II PND para o período de 1975-79 se fundamentou na “concepção de um programa de investimentos voltados à taxa média de crescimento de 10% a.a, tendo como estratégia econômica o processo de substituição de importações” (ibidem, p. 122). Dessa forma, para os militares esse plano passa a representar uma reação à crise do petróleo, merecendo destaque especial como estratégia de desenvolvimento econômico para o Brasil, que se constituiu na principal diretriz, conforme Souza:

A principal diretriz do II PND era o crescimento econômico de forma acelerada e contínua, tendo como retórica a afirmação do Brasil potência, a continuação da política econômica anti-inflacionária através do gradualismo, manutenção do equilíbrio no balanço dos pagamentos, dentre outros. (idem)

Kon (1994) também afirma que o II PND visava a substituição de importações como estratégia, e tinha como diretriz primordial “o crescimento econômico acelerado e contínuo, e como retórica, reafirmar o país como potência emergente” (p. 54). A autora (1994) prossegue afirmando que, como objetivos adicionais, o II PND visava “a continuação da política anti-inflacionária pelo método gradualista, a manutenção do equilíbrio no balanço de pagamentos e a realização de uma política de melhoria na distribuição pessoal e regional de renda” (ibidem, p. 54-55). A autora conclui que foram elaboradas estratégias para o desenvolvimento dos setores agropecuário e industrial, para a integração nacional e internacional e o desenvolvimento social.

A crise do petróleo não alterou os objetivos do plano. Como consequência, para atender aos condicionantes impostos pela nova situação mundial, o Brasil precisou recorrer ao endividamento externo. Para isto, “contribuiu a adoção de políticas contracionistas em países desenvolvidos, o que favoreceu o estado de liquidez no mercado financeiro internacional e possibilitou a continuação do crescimento do produto a taxas elevadas no país” (idem).

O II PND pretendia consolidar um modelo econômico com as seguintes características: a) economia moderna de mercado; b) ênfase na sociedade, fortalecimento do setor agropecuário; c) equilíbrio entre o capital nacional e o estrangeiro. Suas principais áreas de atuação foram: 1) economia da região Centro-Sul com desconcentração industrial; 2) novas fontes de energia; 3) política de integração regional; 4) combate aos principais focos de pobreza; e 5) integração com a economia mundial (SOUZA, 2004, p. 123).

As prioridades do II PND apontadas pelo autor são: a política industrial; ampliação das exportações; tecnologia e redução dos níveis de desigualdades regionais; modernização e expansão das fronteiras agrícolas; uso da terra para fins agropecuários; definição de uma política de reforma agrária e adoção de uma estratégia global para o setor rural (idem). Os resultados desse plano, que contribuíram para o crescimento econômico do país são: aumento das exportações; a produção de aço; o setor de energia; setor da cana-de-açúcar e bens de capital e comunicações.

Entretanto, Kon (1994) observa que o II PND com as metas comprometidas pela conjuntura da crise internacional do petróleo, propiciou momentos de expansão e recrudescimento da inflação (1976-78), e anos de contenção do crescimento (1975 e 1977), além disso, não impediu a aceleração da inflação e o aumento do déficit público, do déficit em transações correntes na balança comercial e do endividamento externo bruto.

Com o intuito de recuperar o crescimento da economia, equilíbrio nas contas públicas e o controle do déficit fiscal e inflacionário, numa conjuntura política e econômica com fortes instabilidades e turbulências, foi formulado para o período de 1980-85 pelo Governo Militar, o III Plano Nacional de Desenvolvimento, o III PND. O objetivo do governo consistia em controlar a inflação para não afugentar as grandes empresas privadas nacionais e internacionais que sempre foram parceiras no projeto de desenvolvimento do governo em questão. Assim, o controle da inflação e a retomada do crescimento econômico passaram a constituir um dos principais desafios do governo (SOUZA, 2004).

O Brasil enfrentava pressões externas para o pagamento da dívida externa e altos índices de desemprego. Neste contexto, as estratégias do III PND indicavam para: 1) prioridade do setor agrícola e de abastecimento com aumento da produção; 2) estímulo às

pesquisas, criação de sistemas integrados de produção, política fundiária, dentre outros; 3) elevação da produtividade industrial energética e ampliação das exportações; 4) programas de apoio à racionalização da energia; substituição do uso de derivados de petróleo acelerando o programa nacional de álcool e de novos projetos de geração de hidrelétrica e de aproveitamento de outras fontes de energia, e 5) área social: democratização da cultura e educação com condições de valorização do trabalho, habitação e maior participação social nas políticas públicas e sociais.

No entanto, Kon (1994) observa que os objetivos deste plano em relação aos anteriores eram comumente reformulados para reequilibrar as contas cambiais e do balanço de pagamentos, além da tentativa de controle da inflação. Para a autora, a contenção da atividade econômica como consequência da elevação da taxa de juros e do controle do déficit do setor público, somados a desaceleração dos investimentos, tinha como principal objetivo, conter a inflação e reduzir o déficit público exterior do Brasil, além disso, a produção industrial sofre uma drástica redução nas importações, o que provoca uma forte recessão, pois os países que compravam produtos brasileiros também foram atingidos pela crise do petróleo, restando mercados em retração e desaceleração nas exportações dos produtos brasileiros.

Desta forma, esta conjuntura econômica obriga a redirecionar o III PND que pretendia “reduzir as necessidades de empréstimos externos” (KON, 1994, p. 56). A autora (1994) afirma que o que evitou uma queda mais acentuada do produto nacional foi a evolução positiva em alguns ramos da indústria, do setor financeiro e das comunicações. Além disso, “a política salarial reformulada, que naquele ano contribuiu para sustentar o nível do consumo agregado, alimentado pelo crescimento dos empréstimos financeiros” (ibidem, p. 57).

Kon (1994) chama a atenção para a redução no nível da poupança no período em questão, o que provocou diminuição dos recursos para financiamento do setor privado, num contexto de juros altos. Apesar disso, a autora afirma que as exportações ainda foram superiores quantitativamente em relação às importações, revelando a ociosidade das indústrias nacionais. Outros setores em crise indicados pela autora são: o da construção civil e o de bens de capital.

Entretanto, tais estratégias não conseguiram retomar o crescimento econômico e controlar a inflação. A conjuntura de forte recessão econômica comprometeu o poder de compra dos salários e aumentou a exclusão social, bem como, a tensão na disputa das políticas entre o campo e a cidade. A partir desse quadro de crise e de ineficiência do III PND, o país tenta a retomada do crescimento econômico através da elaboração de um novo plano econômico.

De 1981 a 1983 foram anos de recessão econômica que provocaram o atraso tecnológico brasileiro em relação aos países industrializados (KON, 1994). No entanto, a economia brasileira retoma um novo ciclo e em 1984, segundo a autora, o Brasil tem um crescimento do PIB de 4,5%. Em 1985, o país ainda em ascensão econômica consegue pagar os juros da dívida externa. A possibilidade desse pagamento foi devido a queda dos juros internacionais, que melhorou o nível de empregabilidade interna, aumento do déficit público e da monetização acelerada da moeda. Todos esses fatores somados, segundo Kon “permitiram a intensificação do nível de utilização da capacidade industrial e a elevação dos salários reais” (ibidem, p. 57).

A partir da recuperação das economias dos EUA e do Japão e dos países da Organization for Economic Co-Operation and Development (OCDE), a economia nacional começa a reverter o quadro de recessão, pois, ocorre um aumento significativo das exportações brasileiras, entretanto, este fenômeno facilita uma má desvalorização do cruzeiro em fevereiro de 1983 – por conseguinte, ocorre um superávit comercial acentuado (KON, 1994). Contudo, se observou neste período a “ausência de uma política industrial vinculada a uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico e médio e curto prazos” Kon (1994, 57), que desfavoreceu o mercado nacional diante da competitividade das indústrias internacionais. Apesar do setor da indústria de informática ter recebido apoio da reserva de mercado, que resultou na implantação de empresas privadas nacionais de mini e microcomputadores, ainda foi insuficiente em comparação com a tecnologia internacional.

Nas últimas décadas de 1980 o governo procurou estratégias para desenvolver o setor industrial que não haviam sido efetivadas nos períodos anteriores. Além disso, a autora avalia que a política fiscal baseada no aumento da folha real de salários do governo federal em cerca de 40% no ano, e com o congelamento de preços públicos, comprometeu as metas de apoio à modernização tecnológica e científica industrial, resultando na expansão da dívida interna real do setor público (KON, 2004). A situação foi agravada com a alteração na dinâmica do imposto de renda, o que resultou na queda da arrecadação interna.

3.2.3 Planos Nacionais de Desenvolvimento durante o período da redemocratização, a Nova República

Em 1985, diversos grupos políticos se mobilizaram no país para a realização da eleição direta para presidente por meio da aprovação da emenda constitucional conhecida como “Emenda Dante de Oliveira”. Entretanto, esta emenda não conseguiu reunir as condições políticas para sua aprovação, e um novo plano com vistas à transição para a democracia passou a vigorar. Porém, com a morte de Tancredo Neves, candidato apoiado

pelas forças democráticas, assume seu Vice-Presidente, José Sarney, ligado ao regime militar. Assim, se iniciava um novo período da história política do Brasil denominada “Nova República”.

No campo da economia foi um período de muitas turbulências em função da crise legada dos períodos governados pelo regime militar, agravada pelas crises internacionais. Neste contexto, visando combater a inflação e estabilizar a economia, o governo decreta em 1986, o Plano Cruzado.

O novo plano determinava o congelamento total dos preços e das tarifas de bens e serviços. Reestabeleceu o valor real dos salários e o seguro-desemprego. Como resultado das novas medidas de redistribuição de renda e recuperação da massa salarial ocorreu uma forte aceleração do consumo e crescimento dos empregos, entretanto, a ausência de investimentos na infraestrutura já precária, agravou ainda mais a situação existente.

Desse modo, o governo conseguiu diminuir a inflação e aumentar o poder aquisitivo da população, contudo, antes de um ano de instituído, o plano cruzado já dava sinais de esgotamento, pois muitos produtos não eram mais comercializados e apareceu a cobrança de ágio, ou seja, para comprar tais produtos, o consumidor teria que pagar um valor maior do que o estipulado no congelamento realizado pelo governo.

Kon também aponta esses fatores como responsáveis por desequilibrar a oferta e a demanda na economia brasileira: 1) o prolongado congelamento de preços, e 2) o aquecimento da demanda. A autora reafirma que ocorreram problemas de desabastecimento de produtos, ocasionando ágio, incentivo à importação de produtos, o que afetava a produção nacional, e crise nas exportações. Neste contexto, “o país entrou em moratória”. (KON, 2004, p. 58).

Para tirar o país desse caos, o governo decreta o Plano Cruzado II em novembro de 1986. Este plano congelou os preços muito acima da realidade do mercado e em pouco tempo, a inflação chega a 20% ao mês. Seu objetivo principal era “conter a demanda com medidas de desaceleração do crescimento e significativa elevação da carga tributária indireta, visando evitar a maior fuga de divisas, concomitantemente ao reajuste de alguns preços em taxas muito acentuadas e a liberação da taxa de juros” (idem).

Assim, na prática, essas medidas não foram exitosas e ocorreu uma alta nos preços e uma inflação superior a do início dos anos de 1980. Ao mesmo tempo, foi verificado um significativo aumento do déficit público. Esta situação provocou a queda do ministro da Fazenda Dilson Funaro assumindo a pasta o ministro Bresser Pereira, que em meados de 1987 decretou outro plano de estabilização econômica, conhecido como o “Plano Bresser Pereira”.

Com o intuito de acalmar o setor industrial, promover seu desenvolvimento e regularizar as contas públicas, ou seja, as despesas do governo, em 1987, o governo definiu novos programas. Tais investimentos se restringiram à área petroquímica, papel e celulose, fertilizantes, e metalurgia com a indústria automobilística. Todavia, os resultados só foram satisfatórios para os setores de papel e celulose em função da absorção pelo mercado externo, os demais, sofreram prejuízos. (KON, 2004).

Este plano manteve o congelamento de preços, mas também tratou de resolver a demanda do consumo com a retenção de aumentos salariais e ajuste fiscal. Para Kon (2004, p. 59), o objetivo era “diminuir o déficit público por meio da correção prévia dos preços e tarifas públicas, redução de subsídios e de gastos de capital”. Segundo a autora, a política externa também não obteve êxito e o país continuou na moratória e com altos índices de inflação, complicando as negociações com os credores externos e limitando o apoio ao plano. O resultado desse plano também não foi exitoso, pois não conseguiu nem controlar os preços e nem os salários.

Em 1988, o ministro Bresser deixa o ministério e assume o ministro Maílson da Nóbrega, o qual instituiu em janeiro de 1989, um conjunto de medidas com o objetivo de reduzir o déficit público e a hiperinflação, além de negociar a dívida externa. Este plano, denominado de “Plano Verão”, adotou medidas de contenção de despesas da administração direta e indireta, congelou crédito aos estados e municípios e suspendeu reajustes salariais do funcionalismo público, além de estimular suas aposentadorias e demissões voluntárias, além disso, criou o Cruzado Novo e congelou os preços no mercado. No sentido de diminuir as desigualdades regionais, criou as Zonas de Processamento das Exportações-ZPEs, entretanto, tais medidas receberam muitas críticas de especialistas, que não acreditavam em sua eficiência para o contexto brasileiro, sobretudo pelo atraso tecnológico do país, principalmente nas regiões mais desfavorecidas e pelo baixo grau de atratividade do capital estrangeiro. O resultado dessas medidas foi a elevação da dívida interna devido às altas taxas de juros.

Em relação à política econômica externa, Kon (2004, p. 59) afirma que “o câmbio foi fixado em US\$ 1 por Cr\$ 1, o que tornou o dólar barato, resultando na remessa de capitais ao exterior, sem a entrada de novos empréstimos”. Desta forma, a autora prossegue afirmando que foi realizada uma “minidesvalorização de 12% com centralização do câmbio, o que culminou em uma nova moratória em setembro”. Houve a indexação dos salários e a ameaça da volta da hiperinflação. Assim, este plano não se diferenciou dos anteriores e o governo

Sarney foi concluído numa conjuntura de forte recessão econômica, especulação financeira e ameaça de hiperinflação.

A Constituição Federal de 1988 implementou mudanças significativas na sociedade, e as eleições diretas para todas as esferas governamentais é considerada uma das mais importantes. Do ponto de vista econômico, as décadas de 1980 e 1990 são avaliadas como décadas perdidas. Porém, do ponto de vista político são reconhecidas como décadas de muita efervescência.

O primeiro presidente eleito pelo voto direto foi Fernando Collor de Melo. Neste período o país enfrentava uma hiperinflação, de modo que o Governo Collor adotou um conjunto de medidas que não teve apoio da sociedade.

Introduziu o Plano Collor I, instituído em março de 1990. Segundo Kon (2004), este plano realizou uma profunda reforma recriando o Cruzeiro, prefixava a correção de preços e salários, manteve o câmbio flutuante e tributação ampla e pesada sobre aplicações financeiras. Além disso, a autora lembra que enxugou drasticamente o dinheiro em circulação no país, ocasionando o fechamento de empresas e órgãos públicos e promoveu a demissão de funcionários públicos. Liberou das contas correntes e cadernetas de poupança Cr\$ 50, e o restante permaneceu sem possibilidades de saques depositados no Banco Central durante 18 meses corrigidos com 6% ao ano. Essa medida ficou conhecida como o “confisco da poupança”. Paralelamente foi implementada uma forte ofensiva às empresas estatais neste período através de um processo de privatizações. Os resultados desse plano foram negativos tanto para a política interna quanto para a externa, pois segundo Kon

[...] a necessidade de socorrer o caixa dos bancos impediu um controle eficiente da moeda. O bloqueio da dívida pública possibilitou a administração do orçamento federal, porém os cortes dos gastos foram limitados e, a partir do início de 1991, observaram-se dificuldades no controle das contas públicas devido à recessão, à continuação da alta da inflação e à perspectiva da posterior devolução do dinheiro bloqueado. (2004, p. 90)

Este plano se fundamentava na premissa de que era preciso reduzir a quantidade de dinheiro em circulação, pois, desta forma se viabilizaria a contenção do consumo por parte da população, provocando assim, a queda dos preços e da inflação. Ademais, isto não se concretizou, assim como também, não conseguiu desenvolver uma política industrial que atendesse as expectativas do setor industrial, tampouco dos trabalhadores, apesar dos subsídios governamentais.

O Governo Collor implantou o Plano Collor II em fevereiro de 1992. Seu objetivo era controlar a inflação, para tanto, adotou medidas que congelaram preços e salários, esses últimos, independente da categoria profissional, seriam corrigidos duas vezes por ano. Seus resultados mostram que não conseguiu conter a inflação e num quadro de recessão econômica, o país enfrentou altos índices de desemprego e queda considerável do poder de compra dos salários. Neste período, os juros internos altos levaram as empresas nacionais a buscarem mercados externos, inibindo as importações, mas, por outro lado, favoreceu um movimento de entrada de capitais estrangeiros com fins de especulação no país. Por fim, este foi mais um plano econômico que desconsiderava a área social e aprofundava a pobreza e a miséria no Brasil. Este plano sequer completou um ano, desmoronando junto com o governo, o qual teve seu presidente afastado do cargo e com seus direitos políticos cassados por oito anos. Em tal contexto, assumiu a presidência do país, o vice-presidente Itamar Franco, o qual nomeou para ocupar o ministério da Fazenda, o senador à época, Fernando Henrique Cardoso.

No período citado foi criado o Plano Real, cujo objetivo central consistia em estabilizar a moeda. Para alcançar seu objetivo principal, o Plano Real foi implantado em três fases: A primeira criou um fundo social de Emergência – FSE, desvinculando 20% das receitas da União; na segunda fase, o governo criou a medida Provisória nº 434/1994, a URV – Unidade Real de Valor; e a terceira fase consistiu na criação do Plano Real que nos primeiros meses mostrou-se mais eficaz que os planos anteriores no que se refere à estabilização econômica.

Neste sentido, Kon (2004, p. 61) reafirma as três fases de implantação do Plano Real explicando que: primeiro, tratou de ajustar as contas do próprio governo; segundo, criou um padrão estável de valor, denominado de URV – Unidade Real de Valor que servia de referência para contratos e obrigações, bem como, para reajustar os salários. O objetivo da URV consistia em romper com a inflação indexando a inflação presente. No terceiro momento, conforme explica a autora (2004, p. 61), “se relaciona à transformação desse novo padrão de valor em nova moeda nacional de poder aquisitivo estável: o real”.

A partir do equilíbrio econômico, Fernando Henrique Cardoso foi eleito Presidente da República do Brasil em 1994, junto com seu vice, o pernambucano Marco Maciel. O Governo FHC deu continuidade às diretrizes do Plano Real, porém, criou um plano denominado de “Plano FHC 1”, o qual tinha como objetivo principal a organização da política econômica. Para tanto, segundo Kon (2004), cortou as despesas da União na ordem de US\$ 6 bilhões em 1993; ajustou as contas dos estados e municípios; equilibrou os bancos oficiais estaduais e

acelerou o programa de privatizações. Além disso, implementou reformas na área econômica e financeira, a saber: reforma da previdência pública; proibição da indexação nos contratos trabalhistas; privatização de empresas estatais nas áreas de energia, siderurgia e telecomunicações; execução da maior parte do Plano Nacional de Desestatização; e o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER). A fiscalização e a regulamentação das empresas privatizadas foram realizadas pelas Agências Reguladoras, criadas para este fim. Entretanto, cabe destacar que o governo enfrentava dificuldades no âmbito político para implantar o plano conforme sua concepção.

A área administrativa do governo FHC foi comandada pelo Ministro da administração, Bresser Pereira, o qual implantou o modelo de administração gerencial para áreas afins. No final deste governo, o presidente FHC contava com a maioria no Congresso Nacional, o que lhe permitiu a aprovação de Emenda Constitucional que o autorizava à reeleição para governar por mais quatro anos. Desse modo, FHC disputou e venceu as eleições em 1988, assumindo em janeiro de 1999.

Nesse contexto, a inflação ameaçava subir, e no sentido de contê-la, o governo optou pela liberação do câmbio e implantou o sistema de metas de inflação, o qual consistia na fixação pelo Conselho Monetário Nacional de uma meta e de um intervalo de variação da inflação acumulada ao longo do ano, e aumentos salariais abaixo da inflação.

A política do setor energético dava sinais de enfraquecimento, que devido a falta de investimentos somada à longa estiagem, não obteve resultados positivos, resultando na crise que levou o país ao apagão no ano de 2001.

Para a área social, o governo criou o Programa Bolsa-Escola que consistia na transferência de renda às famílias mais pobres e em situação vulnerável, tendo como objetivo mais amplo, o rompimento do ciclo de pobreza. Este programa condicionava a transferência de renda à frequência das crianças na escola para garantir o direito à educação, porém, cumpre destacar que o programa não foi universalizado, mas focalizado em determinadas áreas territoriais do país.

Portanto, durante a década de 1990 prevaleceu na administração pública, o ideário da racionalidade e gerencialismo, imposto pelo novo modelo econômico que se estabelecera, denominado de globalização (FERREIRA & FONSECA, 2011). Assim, a economia deixa de ser controlada pelos próprios países, passando a ser controlada por grandes grupos econômicos internacionais de regiões mais ricas.

Para Ferreira e Fonseca (2011) o planejamento estatal brasileiro

teve grande destaque nos governos militares, mas sua institucionalização se deu no governo Collor de Mello (1990-1992) devido ao dispositivo constitucional que instaurou o Planejamento Plurianual, determinando ao executivo a elaboração da administração pública (p. 78),

As autoras analisam que no período do governo FHC (1995-2002) o planejamento recebeu grande importância para decidir as ações do Estado brasileiro. Tal reorganização se deu em função do neoliberalismo que dominou a ordem mundial neste período. No Brasil, o neoliberalismo foi assumido pelos governos de FHC que promoveu uma reforma estrutural no Estado e na gestão pública por intermédio da Reforma do Aparelho do Estado. Tal reforma, implantou a descentralização das políticas atribuídas à União para os estados e municípios e para organizações sociais que assumiram o papel do estado, porém, não pertenciam à estrutura estatal, denominadas de Terceiro Setor. Com o objetivo de garantir a governabilidade e evitar o enfraquecimento da União, o governo criou “medidas controladoras, entre as quais a Lei de Responsabilidade Fiscal e as restrições orçamentárias dela decorrentes” (idem).

Desta forma, as autoras analisam que a gestão pública tornou-se mais técnica, propiciando soluções racionais, tentando mostrar neutralidade no enfrentamento das questões econômicas e sociais. O Estado gerencial tinha como objetivo principal tornar as ações estatais mais eficientes por meio de novas regulamentações e da transferência de responsabilidades para outros setores e instituições da sociedade com vistas ao favorecimento do desenvolvimento do país.

Estado gerencial, no entendimento de Ferreira e Fonseca (2011) é aquele que pretende:

[...] desenvolver uma gestão econômica eficiente e que, sem estar no mundo produtivo, pauta-se pela sua organização, portanto, incorpora a ideologia do mercado. Busca avaliar os resultados das políticas públicas que chegam aos cidadãos por meio das agências reguladoras nos âmbitos federal e estadual, baseadas no princípio da autonomia e da manutenção de relações equilibradas com o Governo, os usuários e as concessionárias dos serviços públicos. (ibidem, p. 79)

O Governo adotou o planejamento estratégico gerencial para orientar suas ações, imprimindo racionalidade e descentralização. Porém, o debate sobre a adoção da descentralização das ações do governo federal esteve longe de conquistar o consenso, obtendo grupos que defendiam sua institucionalização, e grupos contrários. Os argumentos dos grupos favoráveis alegavam que a descentralização promoveria o fortalecimento da autonomia e transferiria poder da União aos entes federados e promoveria maior eficiência à gestão pública, visto a proximidade dos estados e municípios da população. Enquanto os contrários

avaliavam que a descentralização se limitava a transferência das responsabilidades da União aos estados e municípios.

Diante das dificuldades enfrentadas, a população brasileira decide, em outubro de 2002, eleger um grupo político com orientação ideológica contrária ao governo FHC, e liderada pelo eleito à época, o Presidente Luis Inácio Lula da Silva, o qual recebeu uma expressiva votação, a segunda maior do mundo naquele período, e quantificada em mais de 52,7 milhões de votos no segundo turno. Esta foi a primeira vez que um governo de esquerda foi eleito no Brasil. Assim, Lula se consolidou como o representante legítimo dos segmentos mais pobres da sociedade, rompendo com o ciclo neoliberal iniciado no governo Collor de Melo e tendo continuidade nos governos de FHC. Entretanto, para garantir a continuidade da estabilização econômica, o governo Lula manteve a política econômica iniciada no governo FHC, inclusive, nomeou para a Presidência do Banco Central, o ex-ministro da Fazenda do governo anterior, e para o Ministério da Fazenda, nomeou Antônio Palocci, ex-prefeito de Ribeirão Preto.

Na área econômica, o Governo Lula acompanhou o crescimento internacional e estabeleceu uma política de exportações exitosa, bem como, uma política econômica interna articulada com o desenvolvimento social, propiciando assim, uma forte geração de empregos formais. Na área social, o governo investiu no combate à fome por intermédio da criação do Programa Fome Zero, o qual se destinava à garantia da alimentação das populações menos favorecidas, além disso, potencializou a política social ao unificar todos os programas sociais.

O presidente Lula foi reeleito no segundo turno para o mandato 2007-2010, obtendo 60,83% dos votos, enquanto seu adversário, Geraldo Alckmin recebeu apenas 39,17%. No segundo mandato, o objetivo principal do governo foi a retomada do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Para tanto, investiu fortemente em infraestrutura urbana, energética e logística. No sentido de alcançar este objetivo, o governo criou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), consistindo em um plano de investimentos para o período de 2007-2010. Os recursos destinados ao PAC atingia o patamar de R\$ 504 bilhões.

O Presidente Lula termina seu governo com alta popularidade em virtude das políticas de inclusão social (saúde, educação, habitação, geração de trabalho, etc.), elegendo a candidata à sua sucessão, a economista, Dilma Rousseff.

Em 1º de janeiro de 2011, Dilma Rousseff é a primeira mulher a assumir a Presidência do Brasil. No campo da economia, sua gestão iniciou dando continuidade à política econômica do Governo Lula, porém, substituiu Henrique Meirelles do cargo de presidente do Banco Central há oito anos por Alexandre Tombini, o qual já havia ocupado este cargo

anteriormente. Tombini defendia um sistema financeiro sólido e eficiente como condição para o crescimento sustentável. Para o Ministério da Fazenda, a presidenta Dilma manteve Guido Mantega.

No ano de 2012, o Brasil exportou mais que importou. No entanto, comparado ao ano de 2011, se revela uma queda. Contudo, nos anos seguintes os resultados ainda foram menores, e em 2013, houve resultados negativos e o Brasil importou mais que as exportou. Este cenário é agravado em 2014.

Este quadro negativo levou o Brasil a perder competitividade, e entre 2010 e 2014, caiu no ranking mundial saindo da posição de 38º lugar para 54º entre sessenta economias analisadas pelo *International Institute for Management Development (IMD)* e pela *Fundação Dom Cabral*. Este estudo analisa as condições oferecidas pelos países para que as empresas que nele atuam tenham sucesso dentro e fora do país, decorrendo assim, na melhoria de vida de sua população. Os critérios analisados são: desempenho econômico, infraestrutura e eficiência dos seus governos e empresas.

O governo Dilma Rousseff buscou nas concessões uma saída para a crise e, em 2012 concedeu à iniciativa privada a gestão de três aeroportos, a saber: Guarulhos (SP), Viracopos (Campinas- SP) e Juscelino Kubitschek (DF).

Cumprir destacar os conceitos de concessão e privatização neste contexto: concessão de serviço público é regulada por meio de um contrato que transfere a execução do serviço para empresa da iniciativa privada, mantendo o poder público como titular do serviço prestado com possibilidade de retomar a sua prestação quando achar conveniente; a privatização trata-se da venda de uma entidade pública para um grupo ou para grupos da iniciativa privada, assim, retira do governo o poder de titularidade dos serviços, o que lhe impede de retomar suas atividades nas instituições privatizadas.

No sentido de promover o fomento à economia, o governo lançou em 2010, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2, o qual previa recursos na ordem de R\$ 1,59 trilhão para as áreas de transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação por intermédio dos programas: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para Todos e Transportes e Energia. Até 2013, o PAC 2 havia aplicado R\$ 665 bilhões, sendo que R\$ 217,4 bilhões, ou seja, 33,2% desse total foram destinados à política habitacional. Para as empresas estatais foram destinados 178,3 bilhões, o que corresponde a 27,2%. Este forte investimento na gestão pública não agradou a iniciativa privada que reconheceu o êxito do Brasil no contexto do enfrentamento da crise internacional, porém, avaliava por meio de associações e reconhecidos quadros na área econômica, que o

Brasil após a crise, investiu no capitalismo de Estado, seguindo o exemplo do modelo chinês de crescimento, combinando princípios de abertura econômica e forte intervenção do Estado na economia.

No primeiro trimestre de 2011 foi revelado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro havia alcançado o patamar de crescimento de 1,3%, apresentando alta em comparação com o terceiro trimestre do ano anterior, que revelou crescimento de 0,8%. Em comparação com o mesmo período do ano anterior, o resultado do primeiro trimestre de 2011 apresentou alta de 4,20%. Neste contexto, o Brasil passou a ocupar o lugar de sexta maior economia mundial, superando economias desenvolvidas como o Reino Unido.

No primeiro trimestre de 2012, o IBGE divulgou que o PIB brasileiro cresceu 2,7%, resultado aquém do previsto pela área econômica do Governo Dilma que era de 3%. No ano de 2013, o PIB cresceu 2,3%, resultado abaixo das estimativas do governo, porém, diante da crise internacional, surpreendeu o mercado financeiro. Este resultado comparado com as treze maiores economias mundiais revelou que o Brasil apresentou o terceiro maior crescimento, perdendo apenas para a China (7,7%) e Coreia do Sul (2,8%). Em 2014, sob nova metodologia, o PIB brasileiro alcançou 0,1% representando o pior resultado desde o governo Collor de Melo.

Em fevereiro de 2011, o salário mínimo recebeu aumento acima da inflação acumulada de 2010, passando de R\$ 510 para R\$ 545. O aumento do salário mínimo aprovado por Decreto em dezembro de 2011 foi de 14,13%, passando para R\$ 622. De acordo com estudo do Dieese, este reajuste aumentou o poder de compras que alcançou o nível mais alto em mais de trinta anos. Em relação ao preço da cesta básica, o novo valor poderia comprar 2,25 cestas, a maior registrada desde 1979.

Dilma Rousseff recebeu o reconhecimento de vários setores da imprensa e de governos nacionais e internacionais, inclusive o Woodrow Wilson Award, dedicados à líderes de governos preocupados a melhorar a qualidade de vida das pessoas de seu país e do mundo. Além disso, em 2011, Dilma foi considerada a terceira mulher mais influente do mundo e a primeira mulher a abrir a Assembleia Geral das Nações Unidas em toda a história da ONU.

Reeleita em outubro de 2014 para exercer o segundo mandato (2015-2016), Dilma anunciou o lema de sua gestão: “Brasil, Pátria Educadora”. Ela argumentava que este lema atendia as reivindicações da população. No campo da economia, o governo pretendia aumentar o superávit, e para isso, adotou medidas de ajuste fiscal. Tais medidas desagradaram trabalhadores e empresários. Os trabalhadores argumentavam que os direitos trabalhistas

estavam sendo subtraídos, e o empresariado se posicionava contrário à elevação da carga tributária.

Em dezembro de 2015, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha aceitou o pedido de impeachment contra Dilma impetrado pelos juristas: Hélio Bicudo e Miguel Reale Júnior.

Esta aceitação foi considerada por parte da mídia como retaliação contra o partido da presidenta que votou contra Cunha no Conselho de Ética, no qual havia sido denunciado por corrupção na operação Lava Jato. Apesar de desmentir a participação e recebimento de barganha, Cunha foi preso e responsabiliza a presidenta Dilma pelas investigações contra ele.

Em 17 de abril de 2016, a Câmara dos Deputados autorizou o prosseguimento do processo de afastamento de Dilma, e no dia 31 de agosto, o Senado Federal cassou o mandato da Presidenta Dilma, mesmo tendo sido eleita pela maioria da população brasileira, apta a votar.

3.3 Planos de Educação no Brasil: breve reconstrução histórica

Embora o planejamento tenha sido introduzido no Brasil antes de 1960, a partir dessa década recebeu forte importância, passando a fazer parte das ações governamentais. Cumprido ressaltar que neste período, o planejamento foi introduzido no setor da educação. Vieira (2014) registra que “o planejamento governamental antecipa e ultrapassa a longa permanência dos militares nas esferas de governo, sendo instrumento próprio das atividades de gestão na esfera pública” (p. 60).

Ao discorrer sobre a trajetória do planejamento educacional no Brasil, Bordignon (2014) destaca a V Conferência Nacional de Educação promovida pela Associação Brasileira de Educadores (ABE), no ano de 1932, em Niterói - RJ, como um marco inicial. De acordo com Azevedo (1963) para apresentar o objetivo da Conferência: “apreciar sugestões de uma política escolar e de um plano nacional de educação para o anteprojeto da Constituição” (AZEVEDO, 1963, p. 669). Bordignon (idem) relembra ainda que nesta Conferência foram elaboradas sugestões para o capítulo da educação na Constituinte de 1934 e um plano nacional de educação.

Nesta direção, Janete Azevedo (2014) afirma que “a ideia de um plano nacional de educação remonta as discussões empreendidas pelo Movimento dos Pioneiros da Educação nas primeiras décadas do século passado” (AZEVEDO, 2014, p. 267). Neste período, ocorria no Brasil o início do processo de industrialização comandado pelas oligarquias conservadoras, e no campo da educação, intelectuais progressistas reivindicavam e propunham “uma

educação republicana, de massa, laica, obrigatória e gratuita, pautada pelos princípios científicos e pelos valores democráticos” (ibidem, p. 268). Além disso, a autora explica que estes intelectuais se contrapunham “ao ensino bacharelesco, elitista e enciclopédico”, que fortalecia o projeto de educação conduzido à época, pelos princípios da igreja católica.

De acordo com Bordignon (2014) e Azevedo (2014), a proposta educativa desses intelectuais repercutiu no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, documento intitulado: ‘A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo’. Tal proposta consistia na reconstrução da educação brasileira e na elaboração de um plano nacional de educação fundamentado em bases científicas. Ademais, este documento denunciava a fragmentação e a desarticulação das ações educacionais, a ausência de um plano educacional para o país, e defendia também, a construção de uma organização educacional sistêmica. Tais propostas provocaram forte pressão e acabaram causando impacto no governo, e como decorrência, “encontraram eco nas hostes governamentais” (AZEVEDO, 2014, p. 268).

Para Horta (1982) o Manifesto dos Pioneiros trazia a ideia da elaboração de um plano educacional para o Brasil, entretanto, observa que se configurava em “um plano de organização e administração do sistema educacional, a partir de alguns princípios pedagógico-administrativos, e não um plano nacional de educação” (p. 20) com objetivos, metas e recursos claramente estabelecidos”. O autor afirma que o Manifesto considerava que o plano teria a capacidade de promover uma reforma integral na organização e nos métodos da educação nacional, e seu objetivo consistia no atendimento de cada indivíduo em seu direito de receber uma educação integral, cabendo ao Estado “a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica...” (idem). Horta ressalta ainda que este plano teria como diretriz a descentralização em todos os graus de ensino, sendo a União responsável pela educação na capital, e os estados, em seus respectivos territórios. O documento estabelecia também que ao Governo Federal cabia a ação fiscalizadora e supletiva por intermédio do Ministério da Educação.

Sob a influência do Manifesto dos Pioneiros da Educação e da Associação Brasileira de Educação (ABE), a Constituição de 1934, em seu art. 150, instituiu os sistemas de ensino, federal e estaduais, os conselhos de educação, estaduais e nacional, e estabeleceu como competência da União de “fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados” (BRASIL, 1934).

O art. 152 atribuiu ao “Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei”, a competência para elaborá-lo “para ser aprovado pelo poder legislativo e sugerir ao Governo

as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais” (idem).

De acordo com Bordignon (2014), para a elaboração do plano, o Ministério da Educação e Saúde elaborou mais de duas centenas de questões enviadas e respondidas por órgãos oficiais federais e estaduais, instituições de ensino, associações, sindicatos, professores, pais e estudantes, com milhares de sugestões. O autor explica ainda que o Conselho Nacional de Educação (CNE), criado pela Lei n. 174, de 6 de janeiro de 1936 (BRASIL, 1936), sob a presidência do Ministro Capanema, com base nas contribuições dos conselheiros, “elaborou entre 17 de fevereiro e 17 de maio, o que denominou de Plano Nacional de Educação, enviado à Presidência da República em 18 de maio, e logo em seguida, à Câmara dos Deputados” (ibidem, p. 42).

Embora em um contexto adverso e à revelia da curta duração da referida Constituição, educadores prosseguiram com o projeto de construção de uma educação emancipadora, que levou a realização do XI Congresso Brasileiro de Educação, com o objetivo de discutir “o planejamento da educação nacional em todos os graus, segundo diretrizes e em bases democráticas” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 1945, p. 33).

Com o fim da ditadura Vargas, no contexto da redemocratização após a Segunda Guerra Mundial, a nova Constituição democrática de 1946 (BRASIL, 1946) em seu art. 5º, atribuiu à União a competência para “legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (idem). Entretanto, sua concretização no âmbito legal só ocorreu com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 4.024), em 20 de dezembro de 1961.

Ademais, da promulgação da LDB decorreu o primeiro Plano Nacional de Educação que buscava uma educação republicana, e metas previstas para serem alcançadas no prazo de oito anos. Coube ao Conselho Federal de Educação aprová-lo, porém, sua elaboração foi realizada por técnicos do Ministério da Educação. Cumpre ressaltar que seu período de vigência foi efêmero em virtude do golpe militar de 1964 que passa a orientar a educação no país por meio de outros instrumentos de intervenção e orientações.

O Plano SALTE (Saúde, Alimentos, Transporte e Energia), do Governo Dutra, em 1948, não contemplava a educação. No governo Juscelino Kubitschek (JK), o Plano de Metas contemplou a educação, porém reduzida aos condicionantes econômicos no contexto do projeto de desenvolvimento nacional.

Embora o país tenha vivenciado nestes períodos experiências de planejamento, foi

“o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) que inaugurou a prática do planejamento do regime autoritário, apresentando as diretrizes que deveriam norteá-lo nos seus três primeiros anos, período que ficou conhecido como o da reconstrução econômica” (AZEVEDO, 2014, p. 269).

Neste período, a política educacional é tratada como um instrumento para formação e qualificação de mão de obra para o desenvolvimento do próprio capitalismo no contexto do desenvolvimento industrial.

O governo seguinte, do presidente Costa e Silva (1968-1970) tratou a educação “como um recurso para ampliar o mercado de consumo” (idem). A autora afirma ainda que o plano definiu a garantia de um mínimo de escolaridade para toda a população para ser alcançado gradualmente. E, previu a expansão do ensino médio aliada a mudanças na sua qualidade e conteúdo. Ao ensino médio era atribuída a capacidade de fornecer capacitação para o trabalho.

Para o período 1972 a 1974, no governo Médici, foi formulado o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), e no setor educação, o I Plano Setorial de Educação e Cultura (I PSEC). De acordo com Azevedo (2014) o plano educacional articulou-se com a lógica do projeto mais global de desenvolvimento, focado em “tornar a população brasileira tanto um fator de produção, pelos efeitos da escolarização sobre a produtividade de recursos, quanto destinatária dos resultados de progresso” (idem).

No governo seguinte, do presidente Geisel (1974-1979), foi elaborado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), e no setor da educação, foi elaborado o II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979). Foi mantida a concepção de educação com fins para a qualificação e formação de mão de obra para o mercado de trabalho. O II PSEC tinha como objetivo “garantir a maior integração possível dos sistemas de ensino e uma efetiva articulação entre todos os níveis, de modo a conferir coesão e unidade ao conjunto das atividades voltadas para a educação do homem brasileiro” (ibidem, p. 269). A intenção era a economia dos recursos com aplicação de maior eficiência e produtividade. Este plano considerava que a eficácia administrativa exigida pelo planejamento do sistema educacional dependia do pessoal técnico-administrativo, que trabalhava visando a eficiência das ações de caráter financeiro e técnico na consolidação de um sistema nacional de planejamento educacional.

O III PND, último plano do regime militar, governo do Presidente Figueiredo, se inscreve no contexto de crise do regime ditatorial no país e no processo de abertura política que o levou ao fim. O III PSEC era o plano correspondente no campo da educação e foi

concebido para o período 1980-1985. O contexto político redirecionou seu conteúdo, de forma que a educação foi tratada como direito de cidadania e com foco no combate as desigualdades sociais.

Neste sentido, o plano, segundo Azevedo (ibidem, p. 270) indica um planejamento participativo e reconhece a educação como política social. De acordo com a autora, o discurso governamental enfatiza as influências que o meio social exerce sobre a educação ao reconhecer que é ele quem deve determinar “prioridades e oferecer os elementos de avaliação quanto a um rendimento que, no Brasil dos nossos dias, terá de ser medido pela redução das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais” (BRASIL, 1983, p. 7).

O conjunto das propostas construídas no período de redemocratização do país, no setor educacional, influenciou a nova Constituição promulgada em 1988. Novas concepções foram substituindo aquelas que prevaleceram no período ditatorial, tais como por exemplo: a educação como direito social, o nível obrigatório como direito subjetivo e a gestão democrática.

Cumprir sublinhar que com o fim do regime militar, os planos foram reorientados, e de acordo com Vieira (2014) “o governo de transição política de José Sarney, o último a ter um plano nacional de desenvolvimento – o primeiro (e último) da chamada Nova República” (p. 61). Para a autora, a partir da Constituição Federal de 1988, os planos governamentais passam a funcionar no interior das burocracias estatais, perdendo assim, a visibilidade que detinham nos governos militares, iniciando um processo de desconstrução do processo de planejamento.

[...] a nova Carta Magna (Art.165) estabelece um *ciclo de planejamento* constituído de três etapas na concepção e na execução de políticas públicas. Segundo tal orientação, cabe ao poder Executivo definir seu programa de trabalho através de leis de sua iniciativa, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (idem).

Azevedo (2014), por sua vez, ao analisar as circunstâncias de construção do primeiro plano educacional após a ditadura militar, entende que

[...] o processo de construção do primeiro plano, pós-ditadura militar, como não poderia deixar de ser, refletiria as tensões e contradições presentes na sociedade brasileira naquela conjuntura, mas, sobretudo, permitiu um amplo debate sobre soluções para as questões educacionais, o que só poderia ocorrer na vigência da democracia política (AZEVEDO, 2014, p. 271).

Nesse período, cabe destacar a importância da instituição do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (Fndep), composto por 15 (quinze) entidades, que articulou as

reivindicações da sociedade civil organizada, comprometidas com um projeto nacional de educação.

A Constituição Federal não contemplou a proposta de um plano nacional de educação, porém, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em atendimento a Constituição de 1988, determinou em seu Art. 9º, inciso I, a responsabilidade da União na elaboração do Plano Nacional de Educação em regime de colaboração com os demais entes da federação, e em suas Disposições Transitórias, estabeleceu o prazo de um ano para que a União enviasse ao Congresso Nacional o PNE com as diretrizes e metas previstas para a educação ao longo de uma década, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1988). Bordignon (2014) lembra que em 1995, a lei 9.131/1995 incumbia o CNE da elaboração e acompanhamento do Plano Nacional de Educação, o qual volta a ter caráter constitucional com a Emenda Constitucional 59/2009.

O autor destaca três planos de educação, após a promulgação da Constituição de 1988, que assumiram o papel de instrumentos de efetivação e articulação das políticas educacionais: O Plano Nacional de Educação para Todos – 1993-2003, que visou a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, com melhoria da qualidade da educação fundamental. Tinha como objetivo mais amplo assegurar até o ano 2003 às crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendessem as necessidades elementares da vida contemporânea.

O PNE 2001-2010 resultou dos embates entre duas propostas de plano que chegaram ao Congresso Nacional em fevereiro de 1998: a primeira, “da sociedade brasileira” elaborada em dois Congressos Nacionais de Educação (CONEDS) e, 1996 e 1997, promovidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública (FNDEP), apresentada pelo Deputado Ivan Valente; a segunda, enviada pelo “Executivo” ao Congresso Nacional, elaborada pelo CNE, Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME).

A proposta do Executivo preponderou e definiu a estrutura da educação brasileira. Cabe destacar que esta proposta se distanciava muito da “proposta da sociedade”, uma vez que propunha medidas para diminuir as desigualdades sociais de forma focalizada, seguindo orientações governamentais, de cunho neoliberal, que privilegiavam os interesses econômicos, sintonizados com a reorganização do capitalismo em espaço internacional.

O PNE foi aprovado pela Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001) com 295 metas. Entretanto, recebeu nove vetos presidenciais recomendados pela equipe

econômica do governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso. Estes vetos inviabilizaram o plano, pois Ihe retirou todo o suporte financeiro para sua execução. Conforme lembra Vieira (2014) “embora pareça óbvio – mas na prática não seja -, é importante lembrar que o planejamento associa-se ao orçamento. Sem previsão de recursos não há como chegar à execução” (p. 62). Além dos vetos às metas financeiras, outro problema foi a focalização no ensino fundamental em detrimento dos demais níveis de ensino da educação básica nacional.

Cumprir ressaltar que durante a vigência do I PNE (2001-2011), o país elegeu um novo presidente – Luiz Inácio Lula da Silva-, que fez um governo de coalizão, liderado por forças políticas progressistas. A política educacional foi impactada por essa mudança no seu sentido filosófico e na sua ação, embora o seu período de governo não tenha sido suficiente para conquistar um padrão de qualidade que se revele na universalização da educação básica com qualidade social.

Essa nova coalizão passou a privilegiar a inclusão e a democratização. Nesse sentido, várias iniciativas foram implementadas, dentre as quais, Azevedo destaca:

[...] a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos; a ampliação da educação obrigatória e gratuita que passou a abranger a educação infantil e o ensino médio, além do fundamental; a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), destinando ao financiamento dessa ampliação (2014, p. 272).

Houve ainda, conforme a autora, a ampliação de políticas afirmativas e de inclusão, a expansão do acesso ao ensino superior e a interiorização das instituições federais desse nível, bem como o aumento dos recursos para financiar a educação, conforme estabelecido na Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

Na gestão do Governo Lula, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi criado pelo Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007) que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, no contexto do Plano Plurianual (PPA) 2007-2011, criado pela Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008. O PDE constituiu-se como o plano executivo do MEC que abrigava vários outros programas complementados pelos Planos de Ações Articuladas (PARs) dos estados e municípios. O PAR foi assentado em seis pilares: “visão sistêmica da organização da educação; territorialidade; desenvolvimento; regime de colaboração; responsabilização; e mobilização social” (BORDIGNON, 2014, p. 46).

Para Azevedo (2014), o PDE e o PAR resgataram algumas proposições contidas na proposta de plano educacional da sociedade civil. A autora observa que estes planos “desconheceram o I PNE, além de reforçarem uma articulação centralizada da União junto aos demais entes federados na decisão e implementação de programas e projetos para a educação básica” (p. 272-273).

Bordignon (2014) considera que, com exceção do PDE, os demais planos de educação elaborados no país desde os pioneiros da educação, tiveram pouco impacto do ponto de vista da intervenção na área. A literatura indica também que os planos pautaram de forma superficial as ações dos governos e que foram marcados por rupturas.

O autor observa ainda que nos planos houve a predominância de planos de governos ao invés de planos de estado, com vigência que correspondiam ao período do respectivo governo, e geralmente, sem a participação social. De tal modo que a falta de participação efetiva da sociedade também ocorreu nos planos mais recentes classificados como planos de estado por corresponderem a períodos além do governo, e também por terem sido aprovados por lei, e por uma elaboração marcada “pelos atores situados nos governos federal, estaduais e municipais e por especialistas convidados, com pouco espaço para a participação da sociedade” (BORDIGNON, 2014, p. 47).

De acordo com o mesmo autor, a preocupação consistia na elaboração do plano como documento técnico, em detrimento de sua implementação. Uma vez elaborado o documento, a tarefa havia chegado ao seu fim, pois quase não havia planejamento para as ações de sua implementação. Este fato se relaciona com dois fatores: 1) a separação existente entre planejadores e gestores, pois estes não se preocupavam e nem se comprometiam com os planos elaborados pelos técnicos de planejamento; e o outro, 2) o fator se refere à falta dos processos de avaliação e acompanhamento dos planos, que em muitos contextos sequer foram implementados, por razões das mais diversas.

O plano torna-se inexecutável quando incorpora todos os problemas como metas, deixando de estabelecer as prioridades possíveis de resolver durante a sua vigência. A importância de se estabelecer as prioridades é explicitada pelo autor:

Quando todas as aspirações e a solução de todos os problemas são erigidas como metas, não há prioridades. A essência de um plano não está em abordar e resolver todos os problemas ao mesmo tempo, mas em estabelecer prioridades e escalonar no tempo a solução segundo uma escala de relevância e urgência, nos limites das possibilidades de sua governabilidade (BORDIGNON, 2014, p. 48).

No governo da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), o Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2014) foi aprovado sem vetos, pela Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014 e estabeleceu diversas metas relacionadas à educação básica que objetivam expandir o quantitativo de matriculados, melhorar o fluxo dos alunos e a aprendizagem, alfabetizar em um determinado tempo, aumentar a taxa de alfabetização, diminuir o analfabetismo funcional, expandir a educação em tempo integral, elevar a qualificação e os salários dos professores, incluir jovens com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, elevar a escolaridade média da população (no campo, entre os mais pobres e negros), aumentar a titulação dos professores em nível de mestrado ou doutorado, assegurar planos de carreira aos profissionais da educação e efetivar a gestão democrática.

Azevedo (2014) considera que o II PNE herda todos os limites e avanços que ao longo da história marcaram a educação brasileira, e ressalta que ele

“exprime, em certa medida, o amadurecimento da sociedade brasileira no ato de pensar o seu futuro, mas a partir de prismas que revelam a presença de elementos impostos pela ordem global e pela síntese possível estabelecida entre as tendências progressistas e conservadoras” (p. 273).

A autora destaca avanços na realidade atual da educação brasileira, mas aponta como limites a serem superados: o acesso à educação infantil, crianças, adolescentes e jovens para garantir o direito à educação de qualidade (idem). O II PNE foi sancionado numa conjuntura marcada pelas relações democráticas e por um processo de crescimento econômico com distribuição de renda e desconcentração da riqueza nacional.

A trajetória dos planos de educação revela que geralmente, fizeram parte dos planos de governo. O Quadro abaixo mostra essa relação:

Quadro 2 - Relação dos planos de governos e planos de educação em períodos históricos e autoria

| Governo | Plano de Governo | Plano de Educação | Autoria |
|----------------------------------|--|--|-----------|
| Juscelino Kubitschek (1956-1961) | Planos de Metas (1956-1961) | Não foi elaborado | Executivo |
| João Goulart (1961-1964) | Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) | <ul style="list-style-type: none"> • Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, Art. 92, delega ao Conselho Federal de Educação (CFE) a tarefa de elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) • PNE (1962) • Decreto n. 51.552, de 26 de novembro de 1962, aprova o PNE • Plano Trienal de Educação (1963-1965) | Executivo |
| Castelo Branco (1964-1967) | Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966) | Plano de Desenvolvimento Econômico e Social – Educação Diagnóstico Preliminar III (setembro/1966) | Executivo |
| Costa e Silva (1967-1969) | <ul style="list-style-type: none"> • Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976) • Programa Estratégico de | | Executivo |

| | Desenvolvimento (PED) 1968-1970 | | |
|------------------------|---|--|--|
| Médici (1969-1974) | I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) 1972-1974 | I Plano Setorial de Educação e Cultura (1972-1974) | Executivo |
| Geisel (1974-1979) | II PND 1975-1979 | II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979) | Executivo |
| Figueiredo (1979-1985) | III PND 1980-1985 | III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (1980-1985) | Executivo |
| Sarney (1985-1990) | <ul style="list-style-type: none"> • I PND da Nova República – 1985-1989 • Plano de Metas 1986-1989 | Educação para Todos: Caminho para Mudança (1985) | Executivo |
| Collor (1990-1992) | I Plano Plurianual (PPA) 1991-1995 | Programa Setorial de Educação do Governo Collor na Área de Educação (1990) | Executivo |
| Itamar | | Plano Decenal de Educação para Todos (1993) | Executivo |
| FHC (1994-1997) | PPA (1996-1999) – Brasil em Ação | Planejamento Político-Estratégico (1995-1998) | Executivo |
| FHC (1998-2002) | PPA 2000-2003 – Avança Brasil | <ul style="list-style-type: none"> • PNE 2001-2010 – Proposta do Executivo ao Congresso Nacional (1998) • Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001 – Aprova o Plano Nacional de Educação | <ul style="list-style-type: none"> • Executivo • Legislativo |
| Lula (2003-2006) | PPA 2004-2007 – Plano Brasil de Todos | Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) 2007 | Executivo |
| Lula (2007-2010) | PPA 2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade | PL n. 8.035/2010 em tramite no Congresso Nacional | Executivo |
| Dilma (2011-2014) | PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil | PNE (2014-2024) Proposta do Executivo ao Congresso Nacional Lei n. 13.005, de 15 de junho de 2014 aprova o Plano Nacional de Educação | Executivo |

Fonte: Adaptado pela autora com base em Vieira (2014, p. 61-62 -63)

O quadro 2 mostra a trajetória dos planos de desenvolvimento econômicos dos governos e os seus correspondentes planos de educação. De acordo com Vieira (2014), com o fim do regime militar, os planos se deslocam para o interior das burocracias estatais, e, além disso, a Constituição Federal estabeleceu que o Executivo defina seu programa de trabalho através de leis de sua iniciativa: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é uma lei que visa romper com o ciclo de discontinuidades das políticas com a transição entre os governos, por isso não coincide com o final dos mandatos governamentais, mesmo tendo quatro anos de vigência. Expressa o plano de governo e as principais indicações do Poder Executivo. A LDO fixa as linhas de recursos com metas e prioridades do PPA, enquanto a LOA detalha a destinação dos recursos anualmente.

O quadro também revela que, com exceção do Plano Nacional elaborado para o decênio 2001-2011, a maioria dos planos de educação foi elaborada pelo Poder Executivo. Desta forma, os planos se constituíram como uma atividade específica dos governos, apesar de que, em alguns períodos, se observa a participação da sociedade civil organizada no processo, seja por sua própria iniciativa, ou atendendo a convocação do Executivo.

3.4 Planos municipais de educação: avanços e limites dos municípios no processo de construção

A discussão desta temática requer um olhar para as desigualdades federativas, para as competências dos municípios e para o estabelecimento de um modelo de federalismo cooperativo. Neste sentido, Abrucio (2010) indica três mecanismos. O primeiro se refere ao regulamento do *caput* do parágrafo único do art. 23 da CF que prevê a cooperação entre os entes federados:

Art. 23

Parágrafo Único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006).

O segundo mecanismo diz respeito à regulamentação do art. 211 da CF:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 14, de 1996).

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 14, de 1996).

O terceiro e último mecanismo trata da criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto no *caput* do art. 214 da CF. O SNE envolve a cooperação entre os entes federados conforme o parágrafo único do art. 23; o regime de colaboração entre os sistemas de ensino disposto no art. 211 da CF, e o que determina o art. 214 do texto constitucional:

Art. 214. 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 [...] (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 59, de 2009).

Apesar da determinação legal, a regulamentação da cooperação federativa e do regime de colaboração ainda não é uma realidade, fato que dificulta a construção de um sistema

nacional de educação, criando limites para a redução das desigualdades regionais, entre os estados e no interior de cada um deles, além da desigualdade entre os municípios.

Neste contexto, os municípios enfrentam uma situação difícil, pois, de um lado, precisam cumprir com as competências estabelecidas legalmente e responder as demandas vindas da população. Por outro lado, em decorrência da ausência da regulamentação dos instrumentos do federalismo cooperativo, os municípios enfrentam grave dificuldade financeira, visto que são os entes da federação com menor capacidade tributária, o que compromete a cobertura e a qualidade das políticas sociais sob sua responsabilidade, especialmente as obrigações educacionais. Assim, os governos locais estabelecem dependência com demais entes, sobretudo com a União. Tal dependência pode interferir na autonomia política e administrativa dos municípios conquistada na Constituição Federal de 1988, podendo influenciar na formulação das políticas locais, sobretudo no que se refere à expansão sem qualidade e no processo de construção dos planos de educação.

Estudo de Werle e Metzler aponta que:

[...] a imensa complexidade na discussão da autonomia da educação pública, uma vez que as práticas políticas envolvem diferentes razões, graus de compromisso, interesses e contextos, decorrentes da multiplicidade de participantes e perspectivas, das variadas organizações governamentais e civis, das diferentes prioridades e urgências que emergem em seus ambientes (2014, p. 233)

Os sistemas municipais de ensino provocam uma desacomodação e possibilitam a proposição de ações que se direcionam para a autonomização dos municípios. Assim, considerando a vasta heterogeneidade e as questões financeiras e políticas de cada localidade, dentre outras questões, a autonomização ocorre de diversas formas, não sendo possível a construção de uma única maneira ou padrão para sua construção. Contudo, é imprescindível o estabelecimento de negociação e debates entre o governo local e o nacional (WERLE; METZLER, 2014)

O art. 15 da LDB/1996 incumbe aos sistemas de ensino assegurar às unidades escolares públicas de educação básica, progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira. Werle e Metzler explicam esses três tipos de autonomia:

A autonomia pedagógica está relacionada à construção da identidade escolar, à organização do currículo e dos processos avaliativos e à liberdade de expressá-los em seu projeto político-pedagógico.
A autonomia administrativa trata da possibilidade da comunidade de participar e de elaborar os planos, programas e projetos escolares de suas unidades escolares.

A autonomia financeira consiste na transferência de recursos públicos diretamente para a escola e esta poder administrá-lo e utilizá-los adequando-os às suas necessidades e peculiaridades. (2014, p. 234)

Neste sentido, as autoras (*idem*) ressaltam que as leis que regulam os sistemas municipais de educação manifestam a autonomia e a responsabilização dos agentes locais pela educação pública, apesar de que, sua formulação ocorre nas condições e nos limites locais, compreendendo assim, as circunstâncias políticas, técnicas e a concepção de educação adotada.

É importante lembrar que a partir da Constituição Federal de 1988, o território brasileiro sofreu uma profunda divisão com a criação de mais 1.438 municípios em 2011. Os autores destacam que este processo foi transferido das hostes da União para os estados, os quais passaram a decidir e regular o processo, e como consequência, foram criados pequenos municípios com menos de 10 mil habitantes, representando 74% dos municípios criados neste período (SOUZA; DUARTE, 2014). Desta forma, o processo de criação dos municípios fora descentralizado, e segundo os autores, só ocorreu a decisão e regulamentação da criação dos municípios pela União em 1996 por força da Emenda Constitucional n.15, a qual criou regras impedindo a facilidade na criação de municípios.

Souza e Duarte (2014) analisam que na área da educação, “os sistemas municipais de ensino deveriam constituir-se em organizações relativamente independentes e autônomas, cujas regulamentações e normas seriam previstas por seus próprios órgãos normativos” (*ibidem*, p. 219) [...], respeitando o que estabelecessem a LDB, o PNE e as Diretrizes Nacionais de Educação, ou seja, o cumprimento das leis poderia fortalecer a autonomia municipal prevista na Constituição Federal, inclusive, tornando possível a formulação dos planos municipais de educação, entendidos como “instrumentos específicos de gestão da educação local” (*idem*), conforme definem Souza e Duarte.

Para Werle e Metzler (2014) “As leis dos SMEs são elementos do mundo constitucional e instrumento de políticas públicas” (p. 243). Portanto, têm a capacidade de construir ações que expressem intenções, valores possibilidades e interesses articulados em cada município de acordo com o contexto político local. Assim, os sistemas municipais de ensino expressam a autonomia municipal e sua responsabilidade com a educação local, porém, cumpre destacar que encontra obstáculos nas condições técnicas e financeiras das municipalidades, bem como na própria concepção de educação adotadas localmente.

De acordo com as autoras (2014) os municípios produzem regras e orientam as escolas pertencentes às suas redes, respeitando as regulamentações formuladas em níveis mais

amplos. Dessa forma, ocorrem várias disputas, contradições e negociações entre os atores envolvidos, sejam coletivos ou individuais.

Segundo Souza e Duarte (2014), a descentralização da educação no Brasil, ocorrida nas décadas de 1980 e 1990 por meio de um desenfreado processo de municipalização com foco no ensino fundamental, somado à ideia de formulação de um Plano Nacional de Educação, atinge mais fortemente os municípios.

Estudo avaliativo do I Plano Nacional de Educação 2001-2011, realizado por Aguiar (2010), reconhece avanços e aponta, dentre eles, o aumento significativo do acesso ao ensino fundamental, porém, a autora revela que outras metas não foram alcançadas, frustrando os anseios da sociedade. Assim, Aguiar responsabiliza a União, estados, Distrito Federal e municípios. A primazia do planejamento econômico sobre o planejamento educacional, manifestada nos vetos presidenciais, é considerada como uma das causas de tal frustração. Os resultados no término do plano em 2011 comprovam a dificuldade na construção dos planos de educação no país, conforme afirmam Souza e Martins (2014): [...] “chegando ao término da vigência do PNE 2001-2010, já em 2011, contabilizou-se a existência de 2.181 municípios (39,2% de 5.565) sem PME [...]” (p. 14). Esses números demonstram que os PMEs não foram considerados enquanto instrumentos estratégicos na construção de gestão democrática e no fortalecimento dos sistemas municipais de ensino, tampouco como mecanismos capazes do enfrentamento das desigualdades educacionais. Os autores (*idem*) somam a esse déficit:

[...] a ausência de um novo PNE que, originalmente, conforme previsto no PL 8.035, de 20 de dezembro de 2010, deveria vigorar no decênio 2011-2010; no entanto, o trâmite legislativo consumiu desse período três anos e meio e somente foi aprovado em 25 de junho de 2014, por meio da Lei n.13.005, para vigorar pelos próximos dez anos (Art. 1º).

O PNE 2014-2024 pressupõe a participação da sociedade no processo de construção e monitoramento dos Planos Municipais de Educação, os quais têm o objetivo de gerir a educação municipal atendendo aos anseios da população local, por isso, cabe lembrar que se trata de planos de estado, com vigência para dez anos, o que ultrapassa o período de um mandato governamental que tem definido um período de quatro anos.

O ponto de partida para a construção dos PMEs deve se concentrar na elaboração de um diagnóstico capaz de revelar a situação real da educação municipal, suas demandas, seus entraves e necessidades, bem como, possa identificar seus recursos humanos e financeiros, e ainda, suas potencialidades e limites. Assim, torna-se possível se constituir políticas públicas

para a reversão dos problemas, definir objetivos a serem alcançados; metas a serem atingidas e ações a serem realizadas.

3.4.1 A nova configuração das relações intergovernamentais e suas implicações na educação municipal

A partir da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, o Brasil é reconhecido como uma República Federativa, constituído em estado democrático de direito:

Artigo 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estão expressos no artigo 3º:

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 regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Reconhecendo a dificuldade para alcançar tais objetivos, Abicalil afirma:

[...] são cristalinos os sinais de distância a ser percorrida para atingir cada um dos objetivos da República. Uma sociedade livre, justa e solidária pauta-se na construção de direitos universais, saltando sobre os horizontes mesquinhos das necessidades de sobrevivência e estabelecendo uma outra dignidade histórica. (2000, p. 198)

Os direitos sociais estão definidos no artigo 6º da Constituição, dentre os quais saúde, trabalho, lazer segurança, previdência social, educação. A igualdade só pode ser assegurada a

partir da materialização da universalização dos direitos previstos na Lei Maior, respeitando a pluralidade e diferenças existentes na sociedade. Neste sentido, a Constituição tratou de vetar qualquer tipo de discriminação em seu art. 19:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

II – recusar fé aos documentos públicos;

III – criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

Considerando estas dimensões, e para construir as condições de atendimento ao modelo federativo cooperativo adotado, a Constituição Federal compôs um ordenamento jurídico, o qual permitiu a coexistência de competências privativas, de cada um dos entes, com competências concorrentes e comuns, conforme já discutido no capítulo anterior.

A competência concorrente significa um grau de simultaneidade, ainda que por sistemas e meios diferenciados, para se atingir os fins comuns. Ela define coincidências e limites entre os entes federativos que podem possuir, concomitantemente, direitos iguais sobre o mesmo assunto, contribuindo para o alcance de um objetivo, dando contornos àquilo denominado de Regime de Colaboração (ABICALIL, 2001)

O art. 30 dispõe sobre as competências privativas dos municípios, apesar disso, a articulação dos municípios com o Estado, Distrito Federal e União se fazem presentes, pois o inciso VI estabelece que é da competência dos municípios manter os programas de educação pré-escolar e do ensino fundamental, contando, para tanto, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado.

Fundamentados nos princípios elencados no Art. 206, os entes federados são autônomos no âmbito político e administrativo, porém, há uma hierarquia estabelecida para fazer valer estes princípios, por isso, a Constituição só prevê a intervenção da União nos Estados e Distrito Federal para restabelecer os rumos republicanos, dentre os quais a autonomia dos municípios.

Ademais, o texto constitucional prevê o regime de colaboração na organização e funcionamento dos seus sistemas de ensino. Cabe lembrar que a descentralização no Brasil remonta ao período imperial. Sendo de base nacional, a educação brasileira poderia se

organizar em sistema único, no entanto, optou por descentralizar o sistema educacional criando os sistemas de ensino Federal, Estadual e Municipal, unificados por meio de princípios, fins, obrigações e articulação cooperativa entre os entes federativos, que se organizam sob a coordenação da União.

Para Abicalil (2001) “nunca se logrou que o poder público central tivesse responsabilidade relevante na escolarização das maiorias”(p. 200), decorrendo desta forma de organização, segundo este autor, a “consagração de desigualdades regionais agudas, a pulverização de sistemas (e redes), a desarticulação curricular ou a sua rígida verticalidade e o estabelecimento de ação concorrencial entre as esferas de governo subnacionais” (idem). Além disso, o autor também observa que “o poder formulador, normativo, tributário e controlador, por sua vez, não foi distribuído igualmente”.

É importante destacar que até a promulgação da Constituição Federal em 1988, a legislação vigente só previa a existência dos sistemas de educação no âmbito federal e estaduais. Embora nos municípios existissem redes de escolas, não poderiam ter seus próprios sistemas de ensino, portanto, as normas educacionais que regiam suas redes eram definidas na esfera dos respectivos governos estaduais. A partir da criação dos sistemas municipais de ensino, os municípios passam a reger suas redes por legislação própria, seja Lei Municipal, Decreto do Prefeito, Portarias da Secretaria Municipal de Educação, Pareceres, Resoluções ou Deliberações do Conselho Municipal de Educação.

Reconhecendo a existência legal dos sistemas de ensino, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) definiu as incumbências de cada esfera administrativa. Corroborando com a Constituição Federal, em seu artigo 211, a LDB prescreve em seu artigo 5º sobre o regime de colaboração entre os entes federados no sentido de garantir o direito à educação, sobretudo a universalização do ensino fundamental, elenca as competência dos entes com a assistência da União

O regime de colaboração com vistas à garantia do direito à educação e a promoção de uma educação de qualidade é responsabilidade de todos os entes federados. Portanto, essa qualidade só se efetivará na medida em que houver a colaboração política, técnica e financeira de todas as esferas governamentais. Cabe ressaltar que essa colaboração é imprescindível, visto que nenhum ente da federação é capaz de assegurar o direito à educação, na forma prevista pela legislação pertinente, se não existir a colaboração entre as instâncias de poder.

Em consideração ao que está posto na legislação pertinente, o regime de colaboração tem como objetivo a otimização de meios, a realização de ações em conjunto entre os

sistemas de ensino, buscando a melhoria dos resultados educacionais que constitui o interesse público.

Abordando os obstáculos ao regime de colaboração, Gomes, Jesus, Capanema e Sousa (2014) afirmam que “a redemocratização teceu o consenso sobre a inadequação do centralismo a um país de dimensões continentais” (p. 131). No entendimento desses autores, a ampliação do papel dos municípios despertava temores por sua política patrimonialista e deficiências na área da gestão. A Constituição e o Fundef reforçaram a política descentralizada. Entretanto, esses autores elencam vários problemas na área educacional que dificultam a efetivação do regime de colaboração:

- A presença do patrimonialismo nas instituições públicas;
- A competitividade entre os entes governamentais;
- A concentração de poder na esfera da União, mesmo na perspectiva do Estado mínimo;
- A ausência da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados;
- A imprecisão do conjunto da legislação pertinente referente à dotação orçamentária suficiente para as responsabilidades estabelecidas.
- Ausência de fiscalização do cumprimento da legislação;
- Esgotamento do modelo educacional implicando a necessidade de aumento dos recursos aliado à democratização da gestão e dos sistemas, mudanças nos currículos e programas, e por fim, a valorização dos profissionais da educação.

Dourado (2010) afirma que o regime de colaboração e o PNE devem ser compreendidos na dimensão de política de Estado. Nesta perspectiva, Gomes, Jesus, Capanema e Sousa (ibidem, p. 137), destacam que “situam-se como processos que envolvem, além do poder Executivo, outros poderes e instituições que representem o Estado e a sociedade”. Para estes autores, “vinculam-se às demandas dos setores majoritários da sociedade, em geral mais distanciados das políticas públicas”. Afirmam ainda que, esta compreensão é “expressa pela Explicação de Motivos n. 33, de 3 de novembro de 2010, encaminhada pelo Ministro da Educação ao Presidente da República com o Projeto de Lei (PL) n. 8.035/2010 (BRASIL 2011)”. Neste PL se reitera que o PNE, de vigência decenal, deve ser compreendido como uma das formas de concretização

do regime de colaboração entre sistemas e de cooperação federativa, tornando-se expressão de uma política de Estado que garanta a continuidade da execução e da avaliação de suas metas frente às alternâncias governamentais e relações federativas (BRASIL 2011, p. 63).

Conforme Gomes et al. (2014), este PL concebe regime de colaboração como

a forma cooperativa, colaborativa e não competitiva de gestão que se estabelece entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, de forma geral (p. 137).

Os autores acrescentam que no campo da educação, o Estado Brasileiro detém a competência para regular todas as etapas e modalidades de ensino, inclusive o ensino privado. Para tanto, afirmam que o PL “baseia-se em regulamentação que estabelece atribuições específicas de cada ente federado, em que responsabilidades e custos sejam devidamente compartilhados e pautados por uma política referenciada na unidade nacional, dentro da diversidade” (idem).

Neste sentido, além de serem processos estabelecidos constitucional e legalmente, o PNE e o regime de colaboração devem articular-se e interconectar-se, ultrapassando os limites tanto temporais quanto de proposta de um grupo ou de um governo (ibidem p. 138).

Nesta perspectiva, Oliveira e Souza (2010) afirmam que “essa tensão entre centralização e descentralização e a forma de colaboração ou relacionamento entre a União e os demais entes federados é fundamental para compreender-se a política educacional”. Para esses autores, pode-se considerar que, entre outros aspectos, “vive-se no Brasil do início do século XXI uma espécie de regime de colaboração centralizado, em que o governo federal exerce, por meio das avaliações, uma função estratégica na coordenação de políticas, induzindo e controlando programas e ações” (p. 14).

De acordo com Abrucio (2010) a efetivação do regime de colaboração entre estados e municípios é fundamental para a implementação de políticas em toda a educação básica, sobretudo a partir da institucionalização do Fundeb, o qual é um instrumento de distribuição de recursos. Assim, sendo o PNE, uma política de estado, estabeleceria metas e estratégias, processos, políticas e formas de participação e controle social no campo da educação.

Neste contexto, cabe lembrar que a dinâmica do federalismo brasileiro funciona com revezamento entre a forma vertical e horizontal nas relações de poder, de modo que, ora centraliza, ora descentraliza ou concentra ou desconcentra, de acordo com as orientações e tendências ideológicas do grupo que comanda o poder.

A implementação das metas do PNE e suas conexões com o regime de colaboração dependem, em parte, da ação da sociedade civil organizada e da disposição política do poder público. Neste sentido, Gomes et al (2014) observam que “o PNE 2001-2011 [...] passou por dois momentos de avaliação” (p. 138). No último, os modestos objetivos da gestão que se inseririam no regime de colaboração também tiveram escassas realizações, além do Fundeb. Quanto ao PNE 2014-2024, além do mesmo Fundeb, o regime de colaboração pouco aparece explicitamente nas estratégias.

Neste sentido, estados e municípios enfrentam muitas dificuldades na efetivação do regime de colaboração, dentre elas, a ausência de uma regulamentação conforme prevê o art. 23, parágrafo único:

Art. 23 § único: Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Estados e Municípios têm concorrido entre si pela transferência dos recursos públicos que são destinados à educação básica, especialmente quando se trata de verbas federais. Pois, o regime de cooperação entre Estados e Municípios vem sendo celebrado por meio de convênios, especialmente relativo à merenda e transporte escolar e na formação e capacitação de professores.

Anúnciação (2005) classifica a colaboração entre estados e municípios em três categorias, que “dão uma noção a respeito da intensidade do regime de cooperação que há entre os entes federados”. Para este autor, a primeira se refere à transferência de encargos e responsabilidades do estado para os seus respectivos municípios. O exemplo mais importante desta categoria, de acordo com o autor, é o processo de municipalização do ensino fundamental, no qual alguns estados têm transferido a responsabilidade integral da oferta deste nível para o município, esquecendo-se de que esta obrigação também lhe é imputada constitucionalmente, conforme o Art. 211, § 3º. A LDB, art. 10, II, estabelece que estados e municípios devem definir formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, assegurando distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida. Deste modo, é necessário que a transferência de responsabilidades e atribuições, como matrículas no ensino fundamental deve ser acompanhada da correspondente transferência de recursos financeiros, conforme Lei nº 9.424/96, art. 3º, § 9º.

A segunda categoria de colaboração indicada pelo autor (2005) é da assistência técnica dos estados, visando fortalecer a gestão municipal. Muitos municípios brasileiros, principalmente aqueles situados em regiões mais pobres, carecem de uma melhor estrutura e de pessoal mais qualificado para desenvolver ações em áreas consideradas essenciais, como saúde e educação. Além disso, necessitam também de parcerias em relação à aquisição de equipamentos a serem utilizados nestas ações, como computadores, impressoras, softwares, dentre outros. Em relação aos Planos Decenais de Educação, os estados podem prestar assistência técnica aos municípios. O autor também destaca que os estados podem, ainda, prestar assistência técnica entre as redes e sistemas de ensino municipais por meio do apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos conforme disposto no Plano Nacional de Educação. Estes fatores, segundo o autor, “dá o caráter de importância deste tipo de cooperação por parte do estado aos seus municípios”.

A terceira categoria prevê o estabelecimento de ações conjuntas entre estados e municípios. Na educação, essas ações visam o fortalecimento dos sistemas de ensino com ações voltadas para a capacitação e formação de professores das suas redes, capacitação de conselheiros da área educacional (Conselho Municipal de Educação, acompanhamento e controle social dos Fundos de Financiamento, merenda escolar), realização de concursos, recenseamento e chamada pública da população para o ensino fundamental, definições de padrões mínimos de qualidade do ensino, formulação de políticas e planos educacionais, expansão e utilização da rede escolar de educação básica, calendário letivo, avaliação externa, dentre outros.

A tradição da prática da gestão centralizada nos estados e na União dificulta a negociação entre os entes para tomada de decisões. Portanto, os entes federados precisam se ver como parceiros, com vontade política e de colaboração e com compromisso comum na melhoria educacional, evitando a imposição de decisões de uma esfera governamental para outra.

O regime de colaboração entre a União, estados e municípios está previsto na Constituição, por isso, deve ter caráter nacional, envolvendo todos os entes federados, para assim, cumprir seu objetivo que é promover os meios para suprir as necessidades uns dos outros. Neste sentido, não cabe a cooperação motivada por natureza político-partidário para o estabelecimento de um regime de colaboração. O alcance dos interesses da coletividade só se efetivará mediante a colaboração entre os entes federados. Com o objetivo de adentrar esta discussão no campo da educação, no próximo capítulo, discutiremos a importância do Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública (FNDEP), das Conferências, dos Congressos de

Educação e dos Conselhos Municipais de Educação. Além disso, o debate centra esforços na articulação entre o Plano Nacional de Educação e o Regime de Colaboração no sentido da constituição de um sistema nacional de educação, abordando os principais obstáculos, avanços e possibilidades.

4 PLANOS DE EDUCAÇÃO E RELAÇÕES COLABORATIVAS: articulação necessária para a construção de uma educação sistêmica

Planos de educação e relações colaborativas constituem-se temáticas que se articulam na perspectiva da materialização das políticas educacionais previstas, e na construção de um Sistema Nacional de Educação. De acordo com Marques (2016) “a ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) até os dias atuais tem resultado em graves fragilidades para a política pública educacional” (p. 7). O autor ressalta ainda que, além disso, essa ausência promove obstáculos para a garantia do direito à educação de qualidade, os quais contrariam o texto constitucional e desrespeitam os direitos dos cidadãos brasileiros. Marques ressalta também a dificuldade para se encontrar “consensos” sobre esta temática no contexto do federalismo brasileiro, o qual é “marcado por forte pressão para fortalecer autonomias e não para criar uma identidade nacional” (idem).

Neste sentido, tanto os planos de educação, quanto as relações colaborativas se colocam como mecanismos relevantes para a construção de um SNE, pois adentram na dimensão social e política da educação, uma vez que suas intervenções possuem capacidade de mudança da realidade.

Dourado e Azevedo (2016) afirmam que tanto as políticas educacionais quanto a gestão da educação brasileira sofreram mudanças importantes na última década, e destacam entre elas: “a instituição de conferências nacionais de educação (CONAE), precedidas por conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distrital; a criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) no âmbito do MEC; a criação do Fórum Nacional de Educação (FNE) e o envio do Plano Nacional de Educação (PNE) pelo executivo federal ao Congresso Nacional, em 2010”. Os autores ressaltam ainda que este projeto tramitou por mais de três anos e, finalmente foi aprovado e sancionado pela presidente Dilma Rousseff sem vetos.

Neste capítulo discutimos questões atinentes à construção de um SNE no âmbito da educação brasileira, seus obstáculos e possibilidades. Assim, o objetivo é discutir a necessária articulação entre planos de educação e a construção de um Sistema Nacional de Educação no contexto do federalismo educacional brasileiro. Inicialmente, abordaremos a contribuição de atores políticos e sociais, como o FNDEP, as CONAES, os Congressos e os Conselhos de Educação para a construção dos planos de educação como articulador de um SNE. Em seguida, refletiremos sobre o processo de elaboração dos planos de educação no Brasil em

diferentes níveis político-administrativos, e por fim, abordaremos os obstáculos e possibilidades para a construção de um SNE.

4.1 Construção dos planos nacionais de educação: o papel do Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública (FNDEP)

O FNDEP teve um relevante papel no período da redemocratização do país, ao aglutinar diversas forças políticas e sociais no sentido de participarem na construção de uma educação pública, gratuita e de qualidade social.

Segundo Bollmann (2010) o FNDEP atuou na “elaboração e tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de sua autoria, a chamada LDB do Fórum, no período entre 1988 a 1996” (p. 659). A autora explica que a origem do FNDEP ocorreu em 1986 com a “criação do Fórum Nacional pela Constituinte – mais tarde, Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)”, o qual protagonizou diversas mobilizações que resultaram na “aprovação, na Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, do Capítulo III, Seção I, Educação (artigos 205 a 214), embora nem todas as (*proposições*) fossem aprovadas” (grifos nossos, *idem*). Após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a autora afirma que “o Fórum passou a discutir, reivindicar e pressionar por uma LDB, atuando em conjunto com os parlamentares que apoiavam e subscreviam as contribuições do Fórum” (*idem*).

Nesta direção, Bollmann (*idem*) ressalta que o FNDEP teve a iniciativa de apresentar “uma proposta de LDB, sendo relator, inicialmente, o deputado Jorge Hage” (*ibidem*, p. 659-660). A concepção de educação subjacente a este projeto consistia em uma “educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade social, como direito de todos e dever do Estado”. O objetivo deste projeto de lei, segundo Bollmann se manifestava no:

[...] cumprimento ao compromisso do resgate da imensa dívida social para com a educação da população de baixa renda, acumulada nos diferentes governos e divulgada pelos dados de órgãos oficiais como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (*idem*).

Apesar da intensa discussão e articulação dos educadores brasileiros em prol da aprovação deste projeto, o mesmo não logrou êxito em sua aprovação no Congresso Nacional, visto que

A continuidade da construção democrática foi interrompida pela apresentação extemporânea do PL n. 73, em fevereiro de 1995, no Senado da República, após Substitutivo n. 30 de 1996, do senador Darcy Ribeiro, que desconheceu o trabalho coletivo das entidades da educação do FNDEP e de parlamentares que apoiaram suas propostas. Este projeto foi aprovado como Lei nº 9.394, em 20 de dezembro de 1996 (idem).

Na década de 1990, o FNDEP foi se consolidando como um espaço de resistência e luta por uma educação pública, gratuita, laica e democrática, embora imerso em uma conjuntura adversa, na qual ocorriam mudanças estruturais no âmbito nacional e internacional, decorrentes das transformações no Leste Europeu e no mundo do trabalho em razão do avanço da globalização neoliberal que por meio de novas regulações impostas pelos organismos internacionais no sentido de criar as condições legais para a privatização da educação [...] (ibidem, p. 661).

No sentido de construir uma educação pública de qualidade social, o FNDEP, representando uma expressiva parcela da sociedade civil organizada, elaborou uma proposta de plano nacional de educação, com vistas a atender os anseios da população e “a concepção de educação, estado e sociedade das entidades que integravam o Fórum” (idem). Assim, de forma participativa “[...] num período de menos de dois anos, entre 1996 e 1997, foi consolidado o PNE no II Congresso Nacional de Educadores (CONED). Este plano foi intitulado *PNE – Proposta da Sociedade Brasileira*” (idem). É importante frisar que a comissão organizadora do II CONED sistematizou as propostas advindas de discussões realizadas anteriormente em todo o país, e em todas as instâncias, em espaços organizados como o I CONED, Seminários Temáticos, debates, dentre outros.

Cumprir ressaltar que nos anos 1990 e 2000, a sociedade brasileira viu crescer o predomínio do capital privado, “pelo domínio econômico das políticas de ajuste estrutural dos organismos internacionais, entre eles, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Mundial do Comércio (OMC)” (ibidem, p. 662). Neste cenário, a responsabilidade pelo provimento das políticas públicas foi sendo transferida para o setor privado, desobrigando o estado do cumprimento do seu dever. Bollmann resume as mudanças provocadas pela crise do capitalismo nos anos 1990 e no início dos anos 2000 nos países periféricos como:

[...] internacionalização do mercado financeiro; redução da produção industrial; ascensão desordenada do setor de serviços; substituição do paradigma fordista de base macroeconômica para a eletro-eletrônica – especialização flexível; privatizações; divisão internacional do trabalho e fim do Estado de bem-estar social (“welfare state”) (idem).

A implementação das políticas neoliberais neste período recebeu forte reação de setores organizados da sociedade, como partidos políticos de esquerda, sindicatos, entidades representativas dos estudantes e entidades acadêmico-científicas, além de movimentos populares, dentre eles, o FNDEP. Segundo Bolmann a competência do FNDEP consistia em:

[...] analisar e compreender como essa situação foi se instalando no país; [...] organizar-se para construir uma frente de intervenção na política de inclusão social e nela a de educação, a partir da organização da sociedade civil. [...] articular a resistência à ordem excludente capitalista, cujas consequências atingem a maioria da população brasileira de baixa renda. (ibidem, p. 663)

Dourado chama a atenção para a forma como as políticas educacionais vêm sendo formuladas no contexto do ideário neoliberal brasileiro:

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 autor reconhece que apesar deste cenário marcado por desigualdades sociopolítico-culturais e econômicas, há avanços nas políticas de educação, embora não sejam fruto da materialização de um PNE como política de estado e nem resultado de um processo de planejamento e gestão da educação nacional. Dessa forma, Dourado nos alerta para:

[...] a complexa relação entre proposição e materialização das políticas, seus limites e possibilidades históricas, bem como para a necessária efetivação de políticas de Estado que traduzam a participação ampla da sociedade brasileira. Portanto, a avaliação na arena educacional deve considerar as condições sócio-político e culturais, a legislação, o quadro complexo e desigual em que se efetivam as políticas e, ainda, as diferentes formas de regulação que interferem na materialização das políticas e que resultam da ação de vários atores institucionais ou não (professores, estudantes, pais, gestores, sindicatos... (idem)

Para Aguiar Cury (1998, p. 73):

[...] Uma lei, quando discutida, põe em campo um embate de forças e traz, portanto, consigo uma série de expectativas e até mesmo de esperanças válidas para todos os sujeitos interessados. Se aprovada, gera adesão imediata nos que apostaram em tais expectativas. Para os que não apostaram nestas, resta o caminho de uma crítica que se ofereça como alternativa criadora sob a qual está posta a possibilidade de uma mudança para o futuro a partir do presente. (2010, p. 708)

Quando uma lei é aprovada, Cury (idem) explica que ela torna-se “um fato que se impõe, pela democracia representativa, em um Estado democrático de direito”. Essa

imposição, segundo o referido autor, significa que ela se constitui enquanto uma referência a ser cumprida, assim precisa ser cumprida por todos, ou seja, tanto pelos seus apoiadores, quanto pelos seus críticos. Cury, assim explica a diferença entre conformar-se com o fato da obrigatoriedade imposta pela lei aprovada, e pela adesão:

Na adesão o sujeito e o objeto interagem, por assim dizer, no mesmo diapasão. Já a conformidade crítica, diferentemente de uma postura imobilista ou iconoclasta, exige, entre outras coisas, uma comunhão menor entre o sujeito e o objeto (idem).

Pela imperatividade imposta pela lei, diz o autor, “o sujeito se conforma dentro das regras do jogo democrático, mas pela criticidade ele se distancia para ver o objeto em planos diferentes” (idem). Portanto, a busca pela adesão e pelo consenso deve ser perseguida, no entanto, há situações em que não há possibilidade. Assim, da mesma forma em que aqueles que não apoiam determinadas leis precisam cumpri-las, o ambiente democrático também permite a disputa de ideias e constante reagrupamento político com vistas à garantir aprovações de leis que contemplem seus conceitos.

4.1.1 O FNDEP, CONAES, Congressos e Conselhos de Educação: contribuições ao debate da constituição de um Sistema Nacional de Educação

Vem de longa data a articulação dos educadores em torno dos interesses educacionais. Em 1873, o governo imperial de D. Pedro II realizou na Capital (Rio de Janeiro) um evento que contou com a participação de educadores. Após a Proclamação da República foram realizadas conferências estaduais. A Associação Brasileira de Educação (ABE) organizou conferências e congressos nacionais de educação, inclusive em períodos dos governos militares: em 1965 ocorreu em Brasília, em 1966 em Porto Alegre, em 1967 foram promovidos dois, sendo um no Rio de Janeiro e o outro em Salvador, e em 1969 foi realizado em São Paulo (BOLLMANN, 2010). Entretanto, Bollmann destaca que nos períodos de maior repressão do regime militar, as conferências não foram realizadas. A partir de meados da década de 1970 e início dos anos de 1980, a representatividade da sociedade civil se fortaleceu e foram criadas diversas entidades para representar os diferentes segmentos sociais e as diversas categorias profissionais. Neste contexto surgiram ou foram re-organizados sindicatos, entidades acadêmicas e estudantis, partidos políticos, associações de moradores e movimentos sociais. Enfim, a sociedade vivia uma efervescência política devido a redemocratização do país, que vai influenciar a retomada das conferências nacionais da

educação. Assim, foram promovidas pelas associações científicas (ANPEd, ANDE e CEDES) várias edições da Conferência Brasileira de Educação:

I CBE (São Paulo, 1980), com o tema “Política Educacional”; II CBE (Belo Horizonte, 1982), com o tema “Educação: perspectivas na democratização da sociedade”; III CBE (Niterói, 1984) com o tema “Das críticas às propostas de ação”, IV CBE (Goiânia, 1996), com o tema “Educação e Constituinte”; V CBE (Brasília, 1989), com o tema “Lei e Diretrizes e Bases da Educação Nacional: compromisso dos educadores”; e VI CBE (São Paulo, 1991), com a participação de mais de 6 mil educadores (BOLLMANN, 2010, p. 664).

Esgotado o ciclo das CBEs, foram organizados, com a presença de sindicatos e outras instituições, os primeiros CONEDs, os quais adotaram uma postura propositiva, com o objetivo de “organizar a intervenção nos processos de elaboração e tramitação da LDB e sistematizar as diretrizes educacionais para a elaboração do PNE – Proposta da Sociedade Brasileira” (BOLLMANN; 2010, p. 665-666).

O I CONED foi realizado de 31 de julho a 03 de agosto de 1996, em Belo Horizonte – MG. Segundo a autora, este evento foi pioneiro no país na elaboração de um Plano de Educação pela sociedade civil, adotando como eixo norteador: “Educação, Democracia e Qualidade Social”, o qual, de acordo com a autora, “acompanhou os demais Congressos”. “Construindo um Plano Nacional de Educação” foi o tema central escolhido. Para definir os rumos das discussões, foram adotados subtemas que permitiram a construção coletiva das Diretrizes e a participação da sociedade na elaboração de um Plano de Educação.

Com a realização do II CONED, realizado em novembro de 1997 em Belo Horizonte – MG, se consolidou a proposta do plano: “PNE- proposta da sociedade brasileira”, tendo como princípios básicos “a igualdade, justiça social, concepções de homem, de mundo, de sociedade, de democracia, de educação, de autonomia, de gestão e da avaliação e de currículo”, distintas daquelas defendidas pelos setores hegemônicos durante a gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso (BOLLMANN, 2010).

Assim, o II CONED foi precedido de diversos eventos educacionais, como debates e seminários realizados em âmbito nacional, regionais e locais. O objetivo era promover a democratização da elaboração do PNE. Como metodologia, tais seminários realizaram palestras, conferências e painéis, chegando na plenária final com uma síntese da proposta do PNE. Como eixo central, o II CONED elegeu: “Educação, Democracia e Qualidade Social”. Os temas da proposta de PNE definiram os temas e subtemas, a saber: Sistema Nacional de Educação; Gestão Democrática da Educação; Financiamento da Educação; Níveis e Modalidades da Educação; Formação de Profissionais da Educação. Na plenária final do

CONED, espaço de deliberações em consenso, foi apresentada à sociedade brasileira a proposta do PNE com o tema: “Consolidando um Plano Nacional de Educação”.

Este Plano Nacional de Educação – proposta da sociedade brasileira, se fundamentou em um diagnóstico da realidade educacional, trazendo suas necessidades e limitações, inclusive, “através de comparações com o que ocorre em outros países” (BOLLMANN, 2010, p. 668). Assim, a autora afirma que “foram apresentadas propostas para a Organização da Educação Nacional, em particular para a configuração do Sistema Nacional de Educação, para a Gestão Democrática da Educação Brasileira e para o Financiamento da Educação” (idem). Além disso, a autora acrescenta que “foram também analisados os problemas e apresentadas diretrizes e metas relativas à Formação de Profissionais da Educação, tanto para o magistério como para as áreas técnica e administrativa, nos diversos níveis e modalidades” (idem).

O III CONED foi realizado em Porto Alegre em 1999. Neste contexto, ocorria uma disputa entre projetos de educação, embora com grupos políticos diferentes. O Congresso, mais uma vez, defendia a proposta elaborada nos Congressos anteriores, sob a coordenação do FNDEP.

O IV CONED foi realizado em 2002, na cidade de São Paulo, numa conjuntura de enfrentamento entre dois projetos de planos nacionais de educação: o PNE elaborado pelos técnicos do MEC e aprovado pelo legislativo em janeiro de 2001, e o PNE – proposta da sociedade civil, elaborado nos CONEDs precedentes sob a coordenação do FNDEP. Este último defendia uma concepção de educação pública, gratuita e de qualidade social para todos, e sob a responsabilidade do Estado.

O V CONED foi realizado em maio de 2005, em Recife-PE, em um contexto, segundo Bollmann “de ampliação e aprofundamento das consequências de políticas desastrosas para as áreas sociais nos últimos quinze anos de governos civis” (2010, p. 669). A autora complementa a reflexão afirmando que

o país saíra da ditadura militar e, infelizmente, o período de repressão e autoritarismo militar fora substituído pelos desmandos da maioria dos governos civis, no que corresponde às políticas públicas e sociais, quase nunca atendendo ao chamado Estado de bem-estar social (idem)

“Educação não é mercadoria” foi o tema escolhido pelo FNDEP para este congresso. Essa escolha teve como objetivo se contrapor e denunciar as consequências da política econômica para as políticas sociais.

Além do FNDEP, das CONAES e dos Congressos de Educação, os Conselhos Municipais de Educação também se constituem enquanto “espaço de participação social em

relação à fiscalização sobre alocação dos gastos públicos da educação na esfera local [...]” (COUTINHO; ABRANCHES. 2016, p. 143). Os autores consideram que os conselhos são

“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 a gestão democrática e participativa e, ainda, como garantia de maior transparência na utilização dos recursos da educação” (idem).

A participação social no período da ditadura militar no Brasil foi vetada, só sendo retomada a partir da década de 1970 com a redemocratização do estado brasileiro, a qual contou com a contribuição de setores sociais e políticos comprometidos com a democracia. No contexto da redemocratização do estado brasileiro, segundo Coutinho e Abranches

“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 de gestores de políticas públicas” (ibidem, p. 146). Abranches e Coutinho apresentam os tipos de conselhos revelados no estudo de Gohn:

“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”.

Segundo Coutinho e Abranches (2016) este último tipo foi privilegiado na Constituição de 1988, que garantiu espaços de participação de diversos segmentos da sociedade na gestão das políticas públicas, sendo prevista a participação da sociedade civil organizada e membros do poder público. Nos espaços dos conselhos ocorrem variadas disputas entre os representantes da sociedade civil e membros do poder público por meio de discussões e deliberações acerca dos programas e das políticas públicas. Cumpre destacar que os conselhos são institucionalizados por lei, o que define o número de representante de cada segmento de acordo com a temática e também a dinâmica organizativa e estrutural.

É importante atentar para as condições de participação das comunidades mais vulneráveis, pois analisar uma política pública exige o domínio da legislação, o conhecimento de um preciso diagnóstico, dentre outras coisas. Portanto, promover as condições para uma participação condizente com as necessidades dessa população, é um desafio e um dever daqueles comprometidos com a igualdade de oportunidades.

É preciso considerar que a participação de todos pode trazer uma aproximação mais real das diversas situações, oportunizando assim, maiores acertos nas decisões, o que significa dizer que seria a construção de políticas com a população, o que se diferencia de políticas planejadas em gabinetes ou importadas de outras realidades, as quais dificilmente obtém êxito.

Nesta perspectiva os autores afirmam que:

[...] é preciso qualificar as comunidades e dar condições para que seus membros participem adequadamente dos conselhos para que se 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. (ABRANCHES & COUTINHO, 2016, p. 4)

No caso brasileiro, essa participação se torna essencial, pois as diversidades locais e a extensão territorial requerem todos os olhares para um direcionamento das políticas de forma a atender os anseios e necessidades da população, e para o controle dos gastos públicos.

Este estudo de Coutinho e Abranches (2016) sobre os Conselhos Municipais de Educação, participação e controle social confirma resultados de estudos realizados anteriormente, a saber: a maioria dos conselhos municipais de educação ainda mantém em suas presidências os próprios secretários municipais de educação, “gerando uma situação anacrônica onde o conselho é gerido por aquele que deve ser fiscalizado” (ibidem, p. 162); o funcionamento dos conselhos depende da estrutura institucional, pois as condições físicas são precárias, o que implica na autonomia de sua atuação; ainda não há recursos destinados legalmente para o funcionamento dos conselhos, porém, o estudo mostrou avanços nas ações desenvolvidas em promoção da democracia e fiscalização dos recursos públicos em comparação a estudos anteriores.

Mostrou, ainda, a existência de maior

“participação dos Conselhos Municipais de Educação na elaboração dos Planos Municipais de Educação, integração dos Conselhos Municipais com os Conselhos do Fundeb; aumento de preocupação e discussão sobre a articulação dos Conselhos com a comunidade escolar sobre os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica- IDEB e maior acompanhamento das ações do Plano de Ações Articuladas- PAR; maior democratização na escolha dos representantes dos segmentos, porém ,ainda se faz necessário mais investimentos, participação da sociedade e controle social, o que aperfeiçoaria a democracia nos âmbitos dos Conselhos, pois ainda há indicações do prefeito e interferência do poder público no funcionamento de alguns Conselhos” (idem).

Assim, os autores avaliam 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” (idem). Não por acaso, os conselhos integram a comissão que tem a responsabilidade legal de avaliar e monitorar os planos de educação a partir da Lei 13.005 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação vigente.

Embora a Constituição Federal defina a elaboração do plano nacional de educação, com vistas à articulação e desenvolvimento do ensino, e ainda a LDB defina em seu artigo 10 que estados e municípios devam elaborar seus respectivos planos em sintonia com as diretrizes e metas do plano nacional, os governos estaduais e municipais descumpriram tais definições legais. Por isto, na sequência, refletiremos sobre o processo de elaboração dos planos de educação no Brasil, com ênfase no PNE - Proposta da Sociedade Brasileira e nos Planos Nacionais (2001-2011; 2014-2024), os Estaduais e os Planos Municipais de Educação.

4.2 Plano Nacional de Educação: antecedentes históricos

A primeira ideia de construção de um Plano Nacional de Educação surgiu em 1932 a partir do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Este documento apresentava a precária situação da educação brasileira por meio de um diagnóstico, e indicava também, diretrizes para a formulação de um “Plano de Reconstrução Nacional”. O manifesto denunciava ainda, a ausência de um plano e a descontinuidade das políticas como fatores fundamentais para a desorganização do sistema escolar, da qual, decorriam acúmulos das demandas da população e das necessidades do país que entrara naquele momento em um período de modernização.

A influência do manifesto para a construção do plano pode ser confirmada a partir de sua presença nas Constituições Brasileiras, conforme descreve Demerval Saviani (2014a):

A Constituição de 1934 estabeleceu, na alínea ‘a’ do artigo 150, como competência da União ‘fixar o Plano Nacional de Educação compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país’ [...]. previu no artigo 152, um Conselho Nacional de Educação (CNE), cuja principal função seria a de elaborar o PNE (SAVIANI, 2014a, p. 75).

O autor afirma ainda que o Conselho Nacional de Educação, criado em 1931, foi reorganizado em 1936, instalado em fevereiro de 1937 e elaborou um PNE conforme estabelecia a Constituição Federal. Este CNE entregou o documento intitulado “Plano Nacional de Educação”, contendo 504 artigos ao Ministro da Educação. Entretanto, no artigo 1º, este texto se denominava “Código da Educação Nacional”. Cumpre ressaltar que este texto

não foi aprovado na Câmara dos Deputados, “e, com o advento do Estado Novo, em novembro de 1937, caiu no esquecimento” (ibidem, p. 76).

Saviani destaca que no período do Estado Novo o ministro Capanema entendia a necessidade “de uma lei geral de ensino, ou seja, de um Código de Educação Nacional como “condição prévia para a elaboração de um plano de educação”, porém, o autor esclarece que o ministro optou “por reformas parciais traduzidas nas leis orgânicas do ensino em lugar da lei geral de ensino, ou seja, de um Plano Nacional de Educação (idem)”.

O autor afirma que a ideia do Plano foi retomada a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- LDB, aprovada em dezembro de 1961, a qual estabeleceu a Constituição de três fundos com “nove décimos de recursos federais destinados à educação [...], em parcelas iguais”, a saber: “o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior”. Saviani destaca ainda que a LDB também determinou em seu § 2º que a elaboração do Plano Nacional de Educação, com prazo determinado, competia ao Conselho Federal de Educação. A LDB ainda incumbiu ao Conselho Federal de Educação, a competência para elaborar o Plano de Educação referente a cada fundo, e com prazo para execução determinado.

De acordo com Saviani (2014), Anísio Teixeira se posicionou contrário sobre o plano estabelecido, mesmo antes da aprovação da LDB. Seus argumentos se concentravam nesta divisão igualitária de recursos federais para os níveis: primário, médio e superior. Para Teixeira, o ensino primário necessitava de mais recursos, uma vez que naquele período, havia 12 milhões de crianças fora da escola e apenas 6 milhões matriculados, enquanto que no ensino médio, havia um milhão matriculados e no ensino superior, 70 mil. Portanto, existia para Teixeira, uma evidente injustiça na divisão dos recursos federais, na qual, essa aparente igualdade de divisão dos recursos, esconde o prejuízo de seis vezes menos recursos destinados ao ensino primário, quando comparado aos recursos destinados ao ensino médio; e se comparado ao ensino superior, esse valor é cinco vezes menor.

Além dessa posição contrária, Saviani (2014a) afirma que Teixeira também criticava a incumbência legal destinada ao Conselho Federal de Educação para elaborar o Plano Nacional de Educação. A proposta de Teixeira para a constituição dos fundos, segundo Saviani (2014a), consistia numa diferente distribuição dos recursos com detalhamento para o plano do Fundo Nacional do Ensino Primário, o qual combinava “renda per capita dos estados com população em idade escolar propôs que 70% dos recursos fossem calculados na razão direta da população em idade escolar” (p. 77).

Em relação às despesas com o ensino, Saviani (2014a) explica que a proposição de Teixeira

[...] considerou que os gastos com salário dos professores seriam da ordem de 70%, distribuindo-se o restante entre a administração (7%), recursos didáticos (13%) e prédio e equipamento (10%) (p. 77).

Na avaliação de Saviani (2014a, p. 77, p. 78), essa proposta:

[...] tomou os valores dos salários mínimos regionais como referência para estabelecer os custos com o magistério que, somados às demais despesas, lhe permitiram determinar o custo do aluno-ano (idem)

Para Saviani, a proposta de Teixeira consiste em “uma fórmula matemática para o cálculo dos recursos que a União repassaria a cada unidade da federação” (idem). Desse modo, assim, para o autor, esse procedimento inspirou a criação, em 1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), orientação mantida no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado em dezembro de 2006.

É importante ressaltar que no período do regime militar, a partir de 1964, o planejamento educacional passou a ser elaborado por técnicos, e não mais por educadores, evidenciando a supremacia dos tecnocratas do planejamento e a subordinação do Ministério da Educação em relação ao Ministério do Planejamento. Saviani explica que os planos de educação neste contexto: “decorriam diretamente dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), recebendo por isso mesmo, a denominação de: Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSEC)” (p. 78).

Em relação à subordinação do MEC ao Ministério do Planejamento, Saviani explica que a Lei n. 5.692/71 incumbiu ao governo federal estabelecer e executar planos nacionais de educação (artigo 53). O parágrafo § único desse mesmo artigo determina que

[...] o planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano Geral do Governo, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmonicamente nesse Plano-Geral (BRASIL, 2006, p. 139)

A partir de 1985, com o advento da Nova República, iniciada com a eleição de Tancredo Neves para Presidente do Brasil, segundo Saviani (2014), foi editado o Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993). O autor explica que este plano se

referenciou na “Declaração Mundial sobre Educação para Todos” proclamada em Jontiem, na Tailândia, em março de 1990. A prioridade desse plano foi o ensino fundamental e a educação pré-escolar – 4 aos 6 anos. No entanto, Saviani (2014) avalia que este plano não logrou êxito, pois neste período, o planejamento tecnocrático foi substituído por uma espécie de fragmentação e descontrole diante do processo de descentralização. Entretanto, se fazia um discurso democrático, porém, a prática mantinha os mecanismos autoritários. O autor sintetiza a história da elaboração dos planos de educação afirmando:

Finalmente, em 9 de janeiro de 2001, foi aprovada a Lei n. 10.172, que instituiu o Plano Nacional de Educação, com a vigência de dez anos, conforme exigência do artigo 14 da Constituição e do que fora estipulado no § 1º do artigo 87 da atual LDB, promulgada em 20 de dezembro de 1996 (SAVIANI, 2014a, p. 79).

Para finalizar, cabe lembrar que este plano disputou hegemonia com o Plano Nacional de Educação – Proposta da sociedade brasileira. Tal disputa será discutida na próxima sessão, somada a abordagem do processo de elaboração dos planos nacionais de educação 2001-2011 e 2014- 2024.

4.2.1 Plano Nacional de Educação - Proposta da Sociedade Brasileira

O artigo 214 da Constituição Federal define que “a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à 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 de ensino;
- IV- Formação para o trabalho;
- V- Promoção humanística, científica e tecnológica do País.

‘

O artigo 10 da LDB/96, inciso III, atribui aos estados a competência para a elaboração dos seus planos estaduais em consonância com as diretrizes dos planos nacionais de educação. Apesar da existência dessas leis, conforme já mencionado, não foram raras as situações de descumprimento por parte dos governos. A partir desse descompromisso com o planejamento da educação brasileira, o FNDEP mobilizou importantes entidades da sociedade civil organizada em congressos nacionais e, com o objetivo de organizar a participação social na elaboração das políticas educacionais, elaborou e apresentou ao Congresso Nacional em 1997,

primeiro que o MEC, uma proposta de PNE, intitulada: Plano Nacional de Educação-Proposta da Sociedade Brasileira. Segundo Bollmann (2010)

Pela primeira vez na história da educação brasileira, um projeto educacional do porte de um Plano Nacional é elaborado pelo conjunto da sociedade civil organizada em um Fórum Nacional, após ter passado por amplo, público e democrático processo de discussão entre os anos de 1996 e 1997, que culminou com a participação de mais de 5 mil pessoas presentes no II CONED, em novembro de 1997 (Belo Horizonte, MG) (BOLLMAN, 2010, p. 673)

Essa proposta expressou os compromissos do FNDEP em um processo de discussão coletiva e democrática com base na experiência de diversos educadores e movimentos sociais e científicos com atuação no campo educacional, assim, suas concepções, diretrizes e metas manifestaram os anseios das entidades que compunham o FNDEP, o que lhe conferiu legitimidade para representá-lo e disputá-lo politicamente como sendo o projeto de educação da sociedade. Cumpre destacar que foi o Deputado Ivan Valente quem o apresentou no Congresso Nacional como Projeto de Lei (PL) n. 4.155/1988 (BRASIL 1988).

De acordo com Aguiar (2010), este projeto foi estruturado em três eixos:

a) a educação como direito individual; b) a educação como fator de desenvolvimento econômico e social; c) a educação como meio de combate à pobreza”. Como objetivos gerais, a autora afirma que foram estabelecidos: “a elevação global do nível de educação da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais, no tocante ao acesso e à permanência na educação pública, e a democratização da gestão do ensino público (p. 710)

Para Bolmann (2010, p. 674), o PNE- Proposta da Sociedade Brasileira foi reafirmado e atualizado nos III, IV, e V CONEDs. Todos concebiam:

a escolarização como um patrimônio da sociedade brasileira e sua administração, planejamento e execução devem se dar de forma mais ampla e democrática possível, abrindo espaço para todas as concepções culturais, etnias, princípios e orientações, respeitando o conteúdo expresso na Constituição de 1988.

A apresentação desse Projeto de Lei pressionou o Governo Fernando Henrique Cardoso a elaborar um PNE com as concepções, diretrizes e metas que representou o pensamento hegemônico do seu governo. Esse projeto tramitou sob o n. 4.173/1988 (BRASIL 1988), sendo aprovado e transformado na Lei n. 10.172/2001, o qual será foco de nossa abordagem na próxima sessão.

4.2.2 PNE 2001-2011: contextualização, avanços e limites históricos

Um plano nacional é constituído de diretrizes, metas e estratégias de curto, médio e longo prazo que refletem a política educacional de determinado período histórico. Para que se transforme em um instrumento de regulação é necessário que seja analisado e discutido em várias instâncias do poder político (WERLE; METZLER, 2014).

A elaboração do Plano Nacional de Educação – PNE, Lei n. 10.172/2001 ocorreu em um período histórico importante no país, pois havia se passado quase dez anos da aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), e quase cinco anos após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/96), entretanto, cumpre lembrar que a primeira ideia de um PNE foi defendida no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, em 1932. Aguiar (2010) ressalta que

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214, diz que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, (LDB), de 1996 (Lei n. 9.394/96), determina que a União, no prazo de um ano, a partir da publicação desta lei, encaminhará ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (AGUIAR, 2010, p. 709).

Nesta mesma direção, Dourado (2010) ressalta que este plano de educação resulta

das ações da sociedade brasileira para garantir as disposições legais contidas no artigo 214 da Constituição Federal, de 1988, o qual sinaliza que ‘A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à 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;’ e das disposições transitórias da LDB, o artigo 87, parágrafo 1º, determina que a União deveria, no prazo de um ano, encaminhar ao Congresso Nacional proposta de PNE, indicando diretrizes e metas para os dez anos seguintes (Década da Educação), em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (DOURADO, 2010, p. 682).

Entretanto, a elaboração do PNE 2001-2011 não decorre apenas das exigências legais estabelecidas na Constituição Federal e na LDB, mas é fruto da ampla mobilização social liderada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), que realizou vários debates, seminários e encontros para discutir a política educacional do país. Estas discussões, conforme já mencionadas, foram aprofundadas em dois Congressos Nacionais de Educação-

CONEDs, o primeiro realizado em 1996 e o segundo em 1997, ambos em Belo Horizonte, culminando com uma proposta de PNE, conhecida como PNE – proposta da sociedade brasileira.

Esta proposta de plano, segundo Aguiar (2010) “foi protocolado no Congresso Nacional sob o n. PL 4.155/98, em 10 de fevereiro de 1998, constituindo-se no primeiro projeto de lei sobre o assunto” (p. 710). A autora ressalta ainda que o deputado federal Ivan Valente subscreveu o projeto, aglutinando o apoio político de muitos parlamentares, pertencentes a diversos partidos políticos, inclusive de lideranças de partidos de oposição da Câmara dos Deputados. Neste contexto, o Governo FHC se viu pressionado a apresentar uma proposta nacional para a educação brasileira, e assim, “em fevereiro de 1998, duas propostas para o PNE 2001-2010 chegaram ao Congresso Nacional” (SOUZA; DUARTE, 2014, p. 210).

Diferente do PNE - Proposta da Sociedade Brasileira, construída a partir de amplos debates com todos os segmentos da sociedade, a proposta do executivo, de acordo com Aguiar (2010), chegou

Dois dias depois [do PNE – Proposta da Sociedade Brasileira] [...], elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), ao Congresso Nacional, ‘onde tramitaria, de modo *sui generis*, como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira, sob o número 4.173/98’ (AGUIAR, 2010, p. 710).

A autora (2010) afirma que a discussão do PL n. 4.155/98 envolveu diversos parlamentares de diferentes partidos políticos, bem como vários setores da sociedade, assim destaca a participação do “ANDES, ANDIFES, ANPED, ANFOPE, CNTE, CONSED e UNDIME” (p. 710).

A autora relembra que o Deputado Nelson Marquezan (PSDB) foi designado para ser relator do projeto, entretanto, subscreveu um projeto substitutivo ao PL n. 4.155/98. Tal projeto recebeu o nome do deputado e, segundo Aguiar (2010), “recebeu 158 emendas, sendo 71 delas aprovadas, parcial ou totalmente” (p. 710). De acordo com Aguiar (2010)

O PNE foi aprovado pela Câmara de Deputados, no dia 14 de junho de 2000 e estava estruturado em torno de três eixos: a) a educação como direito individual; b) a educação como fator de desenvolvimento econômico e social; c) a educação como meio de combate à pobreza” (p. 710).

A respeito dos objetivos estabelecidos neste plano, a autora descreve: “a elevação global do nível de educação da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os

níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais, no tocante ao acesso e à permanência na educação pública, e a democratização da gestão do ensino público” (idem).

Logo após, foi submetido no dia 30 de junho de 2000, no Senado Federal, de acordo com Aguiar, (2010, p. 710), recebendo a denominação de Lei da Câmara (PLC) n. 42/2000, tendo como relator na Comissão de Educação, o Senador José Jorge (PFL).

O MEC convocou algumas entidades educacionais para debater sua proposta de PNE no que se refere aos temas: Educação Fundamental, Educação Infantil, Ensino Médio e Ensino Superior. Aguiar destaca que a ANPED foi convocada a participar dos debates, porém, emitiu oficialmente críticas quanto ao curto tempo para que as entidades da sociedade civil pudessem participar dos debates; pela ausência da participação da sociedade no processo de formulação do plano, e pela ausência da explicitação de um projeto político da sociedade brasileira e da contextualização da educação no âmbito das políticas sociais. Somada à essas críticas, a ANPED destacou que essa proposta de PNE fundamentada no federalismo e na descentralização, remeteu aos estados e municípios a responsabilidade da maioria das metas, desresponsabilizando a União do papel de coordenador e fomentador das políticas nacionais. Além disso, a ANPED teceu críticas acerca da ausência do conceito do Sistema Nacional de Educação, o qual representava uma reivindicação histórica dos educadores. Por fim, a ANPED também criticou a desconsideração do crescimento demográfico, visto que causaria no futuro um despreparo no atendimento das novas demandas.

Apesar da importância da ANPED na sociedade, as críticas apresentadas não foram consideradas pelo governo de FHC, e o projeto seguiu para o Congresso Nacional sendo aprovado como a Lei n. 10.172/2001. É oportuno destacar que recebeu nove vetos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, todos referentes ao financiamento da educação brasileira, o que na opinião de Aguiar (2010), “evidenciam as tensões e os conflitos que estão presentes na luta secular da sociedade brasileira pelo reconhecimento da educação como direito social” (p. 711).

Para Souza e Duarte (2014), em relação às concepções, diretrizes e metas, os dois projetos eram opostos, porém, “a tramitação no Congresso Nacional pode ser vista como reveladora da democratização do país, e, por conseguinte, em relação à forma como questões se destacam entre os atores formuladores de políticas públicas em educação” [...] (p. 211). Analisando também a tramitação dos planos, Aguiar (2010) considera importante destacar o caráter pedagógico do processo de elaboração do plano, porque:

[...] evidenciou os interesses e embates dos diversos atores da sociedade política e da sociedade civil envolvidos na busca das prioridades educacionais para uma década. Assim, considerando as condições sócio-políticas e econômicas do país e as perspectivas de seu desenvolvimento, o debate abrangia: o diagnóstico da situação educacional do país, em todos os níveis e modalidades, as demandas e reivindicações da sociedade, a situação dos recursos financeiros e as condições de infraestrutura e de pessoal das redes de ensino e dos sistemas (ibidem, p. 712).

Para a autora (2010), os embates ocorridos durante a tramitação do plano estão marcados no texto aprovado, sobretudo quando “se trata da aplicação de recursos para garantir o alcance das metas, item que sofreu restrições mediante os nove vetos presidenciais” (idem), entretanto, vale ressaltar que o texto aprovado incorporou, em seus objetivos e metas, algumas demandas históricas da população brasileira.

Para Dourado (2010) um fator que explica a aprovação do PNE do Executivo Federal representado pela Lei n. 10.172 em 9 de janeiro de 2001 foi “a hegemonia governamental no Congresso Federal, que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso” (p. 683), com vistas à “implementar amplo processo de reforma da educação nacional” (idem). O autor destaca ainda a sintonia desse plano com as políticas do governo FHC, as quais priorizavam a “adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental e pela efetivação de vários instrumentos e dispositivos, visando à construção de um sistema de avaliação” (idem).

A formulação de um plano educacional se relaciona com os projetos de nação e de educação dos diversos e diferentes setores envolvidos no processo (Aguilar, 2010). Desse modo, afirma a autora, “[...] as forças organizadas da sociedade conhecem as possibilidades e os limites de um plano educacional, as dificuldades e as oportunidades que viabilizaram ou não o alcance dos objetivos e metas pactuados” (p. 708). Portanto, a construção desse conhecimento só é possível a partir da participação social no processo de elaboração, implementação e monitoramento das políticas, neste caso, das políticas educacionais.

A análise do processo da elaboração, implementação e resultados de um plano nacional de educação envolve visões de mundo, de nação, de educação, de direito social. Por isso, afirma Aguilar (2010), “é realizada a partir de determinados valores e óticas, logo, não há neutralidade” (p. 709). E aprofunda o debate afirmando que:

[...] avaliar um plano desta natureza e magnitude significa adentrar no debate da política educacional e de seus determinantes, tendo presente o contexto do desenvolvimento do país e sabendo que o alcance dos seus objetivos e metas decorre dos resultados das lutas concretas entre grupos sociais com

interesses distintos e diversos, que disputam a hegemonia nesse processo (idem).

Corroborando com essa premissa, Dourado (2010) traz como exemplo o fato de que o ministro da educação promoveu uma reforma educacional fundamentada no ensino fundamental e no sistema de avaliação, bem como procurou fomentar uma política integrada considerando as particularidades de cada nível de ensino, além da descentralização das políticas para estados, municípios e escolas, bem como, tratou de aprovar novas regulamentações sob o argumento de que seria necessário para implementar inovações na área da educação, a saber:

1) Retirar da Constituição Federal dispositivos que engessam a gestão do sistema educacional; 2) aprovar uma nova Lei de Diretrizes e Bases que possibilite a diversificação institucional; 3) instituir um novo Conselho Nacional de Educação, mais ágil e menos burocrático; 4) modificar regulamentações para garantir maior autonomia da escola; 5) transferir a ênfase dos controles formais e burocráticos para avaliação de resultados (p. 683).

Tais estratégias, para Dourado, “traduzem a compreensão da ação estatal como resultante da estrita prioridade governamental e que, nesse caso, implicou, inclusive, alterações e emendas à Constituição Federal vigente” (idem). Dourado afirma ainda que o governo federal conseguiu modificar a Lei de Diretrizes e Bases que tramitava no Congresso, pois avaliava que consistia na representação dos interesses apenas das corporações da educação. Finalmente, a Lei aprovada na Câmara dos Deputados recebeu forte influência do projeto do Senador Darcy Ribeiro, sobretudo no que concerne aos princípios e valores, a estrutura e substância. Tal lei continha um grande contraste com a aprovada anteriormente. Entretanto, Dourado (2010) reconhece que houve avanços nos processos de regulamentação, porém destaca sua “articulação do projeto educacional do Governo Federal no período 1995 – 2002” (p. 684).

A LDB aprovada não faz referência ao processo de tramitação do PNE, o que revela a falta de centralidade atribuída ao Plano em relação ao projeto de governo, mas, simultaneamente, demonstra a intencionalidade de que a proposta de PNE de autoria do Executivo Federal fosse capaz de impedir concepções contrárias à reforma educacional em andamento, sobretudo aquelas que defendiam a instituição de políticas de Estado, e não, políticas de governo.

Nesta direção, Aguiar afirma que o objetivo do PNE consistia em: “assegurar que em 2011, todas as crianças, os jovens e adultos tenham condições de acesso e permanência nas

escolas públicas do país” (AGUIAR, 2010, p. 712). A autora afirma que os setores organizados reivindicavam que o PNE se configurasse em um plano de estado, e não de governo, com isso, se pretendia romper com a tradicional lógica da descontinuidade e continuidade das políticas educacionais e do descompromisso com o planejamento educacional, como política de estado.

A materialização do plano necessitava da articulação entre os diversos setores da sociedade com a administração pública, bem como da articulação entre as esferas governamentais. Portanto, estados, municípios e Distrito federal precisariam elaborar seus respectivos planos conforme determina o artigo 2º do PNE do Executivo. Entretanto, isso não significa ausentar a União da responsabilidade com a educação básica, pois superar este desafio necessita da ação conjunta entre todos os entes federados, fundamentados na colaboração e cooperação.

Aguiar (2010) ressalta que é preciso considerar a diferenciação entre os estados e municípios a respeito das condições técnicas para elaboração dos planos decenais, assim, caberia à União disponibilizar a cooperação técnica e financeira, além de disponibilizar as informações necessárias para viabilizar a elaboração dos planos decenais de educação. A autora destaca que foram disponibilizados subsídios pelo INEP, em 2004, e um documento apresentando “um conjunto de estatísticas demográficas e indicadores educacionais e apontando metas de maior impacto financeiro por nível e modalidade de ensino” (ibidem, p. 713).

A expectativa do Governo Federal consistia em que essas medidas fossem capazes de ajudar estados e municípios a elaborarem seus próprios planos de educação sintonizados com o PNE nacional, porém, os resultados foram muito aquém do esperado, conforme afirmam Souza e Martins “[...] chegado ao término da vigência do PNE 2001-2010, já em 2011, contabilizou-se a existência de 2.181 municípios (39,2% de 5,565) sem PME” (2014, p. 14).

Em relação à estrutura e organicidade do PNE aprovado, Dourado teceu as seguintes críticas:

[...] o PNE aprovado estruturou-se em capítulos e seções, em consonância com a organização da educação brasileira, em seus níveis e modalidades educacionais. O conjunto de diretrizes e metas retrata a carência da organicidade interna do Plano, na medida em que várias metas são reiteradas, por vezes superpostas, e, em outros casos, as metas não apresentam a devida articulação interna, especialmente no que se refere a concepções, financiamento e gestão (2010, p. 684).

Às suas críticas, o autor ainda acrescenta que houve “interpenetração entre as esferas pública e privada sob a égide do mercado, o que, na prática, abriu espaços para a consolidação de novas formas de privatização da educação, sobretudo da educação superior” (idem).

As metas do PNE eram factíveis, e representavam fortes desafios para a melhoria da educação brasileira, porém este plano teve função formal, justificado pelas exigências legais, pois a ausência de seu financiamento inviabilizou o alcance de suas metas. Os vetos do então Presidente Fernando Henrique Cardoso implicaram em limites que dificultaram alcançar as metas e objetivos do PNE, tendo em vista que sequer foi previsto no Plano Plurianual (PPA).

A análise realizada por Aguiar (2010) mostra que houve avanços no alcance de metas e objetivos do PNE 2001-2011, mas também revela equívocos em relação a algumas metas desarticuladas das demandas da população e das reivindicações dos setores educacionais. A autora afirma que “a ausência do cumprimento das metas não pode ser atribuída apenas à instância da União. Estas têm responsabilidades concretas, mas os estados, o Distrito Federal e os municípios são corresponsáveis pelos compromissos do Plano” (p. 723). O cumprimento das metas ou não, segundo a autora, dependia das relações entre os entes federados, dos arranjos institucionais e das condições políticas existentes.

Dourado (2010) corrobora com o pensamento da autora ao afirmar que o plano nacional seria para toda a educação, porém precisava que cada ente federativo fizesse sua parte, ou seja, elaborasse seus respectivos planos por meio do regime de colaboração. Entretanto, o texto constitucional apresenta limites para se materializar, e como decorrência, contribuiu para que os planos municipais e estaduais, em sua maioria, não fossem sequer elaborados, o que prejudicou fortemente o alcance de suas metas. Além dessas dificuldades, o autor também relata outro limite que contribuiu para que o êxito do Plano não se efetivasse:

[...] a complexa relação estabelecida entre o ministério, suas secretarias e órgãos e as demais instâncias responsáveis pelas políticas educacionais nos estados e municípios (secretarias, conselhos etc.), bem como na superposição de programas e ações no campo educacional que, por vezes, estruturam programas e ações com concepções e finalidades político-pedagógicas contraditórias, não contribuindo para o avanço das políticas e da gestão na área (2010, p. 685).

Assim, o PNE aprovado não conseguiu se configurar enquanto “base e diretriz para políticas, planejamento e gestão da educação nacional nem foi acionado como tal pelos diferentes segmentos da sociedade civil e política brasileira” (idem). Por isso, o autor considera que as entidades educacionais não realizaram “uma avaliação sistemática e global do Plano e de sua concretização” (idem), e tampouco o defenderam, pelo contrário,

[...] advogaram, como estratégia política, [...] a revogação do Plano aprovado, por entenderem que este dispositivo legal não traduzia o esforço político conduzido pela sociedade civil, em particular pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, e que não se configurava como política de Estado, mas era resultante de manobras governamentais em seu processo de tramitação (idem).

Portanto, no entendimento dos segmentos sociais, este Plano não traduzia os anseios da sociedade civil manifestados no PNE: Proposta da Sociedade Brasileira, cuja elaboração e sistematização se deram nos Congressos de Educação organizados e mobilizados pelo FNDEP. Além disso, este Plano manifestava as políticas do Governo Fernando Henrique Cardoso.

De acordo com Dourado (2010) “o PNE foi secundarizado nos processos de gestão e decisão no âmbito do Executivo federal e não se corporificou em efetivos planos decenais de educação, nos âmbitos municipais e estaduais, como previsto da legislação” (ibidem, p. 686). O cumprimento das metas e das melhorias na qualidade da educação, o autor explica que “efetivaram-se como resultantes de ações e políticas governamentais *stricto sensu*, sem ter o Plano como epicentro do processo político” (idem).

Saviani (2014) ao analisar o PNE 2001-2011, considera que:

[...] em relação ao diagnóstico, há razoável consenso na análise da situação e na identificação das necessidades que precisam ser atendidas. Por sua vez, o enunciado das diretrizes tende a ficar num nível de abstração e de generalidade que não dá margem, também, a maiores controvérsias. As divergências vão se manifestar mais especificamente no que se refere aos objetivos e metas, em especial aquelas que se relacionam, direta ou indiretamente, ao problema do financiamento. Mesmo neste caso, boa parte das metas também é incontroversa por obviedade ou por ambiguidade (SAVIANI, 2014, p. 79)

Outra inocuidade do Plano é apontada pelo autor, trata-se da “profusão dos objetivos e metas, o que caracteriza um alto índice de dispersão e perda do senso de distinção entre o que é principal e o que é acessório” (ibidem, p. 80).

A despeito da estrutura do Plano, Saviani afirma que o texto compõe:

[...] 295 metas distribuídas pelas onze áreas contempladas pelo Plano numa média de aproximadamente 27 metas para cada uma. A área de maior número de metas é financiamento e gestão, com 44. E aquela com menor número é educação tecnológica e formação profissional, com 15 (idem).

Esta composição explicita que o financiamento e gestão são áreas que receberam maior atenção. Enquanto que as áreas de educação tecnológica e formação profissional

tiveram a mesma consideração. Em relação ao excessivo número de metas, foi potencialmente um dos condicionantes para o insucesso do PNE.

Dourado (2010) destaca que apesar do PNE ter sido aprovado pelo Congresso Nacional no Governo FHC, foi no governo Lula, a partir de 2003, que a oferta da educação básica se efetivou de forma significativa em articulação com estados e municípios. O autor acrescenta que no Governo Lula foi aprovado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), tema que trataremos na sessão seguinte.

4.2.3 PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação: política do Governo Lula e alternativa ao PNE 2001-2011

O PNE 2001-2011 foi promulgado no penúltimo ano do governo FHC (1995-2002), desta forma, coube ao Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), dar sequência e aplicabilidade ao PNE em seus dois mandatos (WERLE; METZLER, 2014). Contudo, o Governo Lula reconheceu diagnóstico da educação no PNE aprovado, porém, identificou a ausência de ações para promoção da mudança desejada e necessária. Desse modo, na gestão do Ministro da Educação Fernando Haddad, em 24 de abril de 2007, o Governo instituiu o Plano de Metas Compromisso – Todos pela Educação, por meio do Decreto Lei nº 6.094, o qual integrava o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que abarcava um conjunto de programas visando a melhoria da educação brasileira. Sua vigência foi prevista para quinze anos, porém configurou em mais um plano que não teve o período de sua vigência respeitado, ou seja, foi prejudicado pela histórica descontinuidade das políticas educacionais.

O planejamento educacional passa a ser operacionalizado por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), que se constituiu como a forma de intervenção, pela qual, se desenvolveria as ações educacionais, ou seja, por intermédio do PAR, o Ministério da Educação (MEC) desenvolvia ações educacionais junto aos municípios, estados e Distrito Federal.

É oportuno frisar que neste contexto, o PNE (2001-2011) foi secundarizado pelo governo e o PDE assume o redirecionamento das políticas educacionais, criando inúmeras ações, programas e projetos, todos articulados com o Plano de Metas Todos pela Educação (TPE). Como princípios, o PDE assume: a educação sistêmica; ordenação territorial e desenvolvimento. Seu objetivo principal se constituiu na busca da união entre educação,

território e desenvolvimento, com vistas na promoção da qualidade, equidade e potencialidade, proporcionando a redução de desigualdades concernentes às oportunidades educacionais.

Em sua estrutura, o plano se organiza em cinco eixos principais, a saber: Educação Básica; Educação Superior; Educação Profissional; Alfabetização; e Diversidade. Segundo Werle e Metzler (2014), as três linhas de ação desse plano são: **gestão educacional**, com dezoito programas, projetos e ações; **formação de professores e profissionais da educação**, com vinte e um programas; e, **ações de infraestrutura de apoio educacional** com vinte e cinco projetos e programas.

Para as autoras, esse plano de metas expressa, “de um lado, a extensão das ações do governo federal; por outro, revela a articulação do governo com entidades e iniciativas da sociedade civil, no caso o Movimento Todos pela Educação” (WERLE & METZLER, 2014, p. 238). O TPE, conforme afirmam as autoras, é

[...] uma associação de fins não econômicos e sem fins lucrativos que articula representantes da iniciativa privada, organizações sociais, empresários, fundações, educadores e gestores da educação pública com a proposta de garantir educação básica de qualidade para todos os brasileiros até 2022 (idem).

Reconhecendo que para atingir seus objetivos, o plano precisava se articular com outras áreas sociais, como a saúde. Para tanto, desenvolveu ações que envolviam a União, os estados e municípios. Desta articulação, até 2010, decorreu mais de 130 programas distribuídos entre as demais áreas, destacando a Educação Básica com 64 programas, e os demais programas distribuídos entre Educação Profissional e Tecnológica, Educação Superior, Alfabetização e Diversidades.

Integrado por pessoas e entidades públicas e privadas, as autoras explicam ainda que o TPE “estabelece formas de operacionalização das cinco metas, apontando caminhos para a administração da educação pública no país” (idem), e destacam que tal operacionalização inclui “o alinhamento de agendas entre governos e secretarias de educação, a articulação público-privada para a implementação de projetos que ajudem na melhoria da educação, bem como de caráter técnico” (idem).

O TPE e o PDE, segundo Werle e Metzler (2014), “adquirem forte legitimidade no contexto da mídia comercial de massa no mundo contemporâneo” (idem), o que contribuiu ainda mais para que o PNE 2001-2011 não fosse priorizado. Porém, Aguiar (2010) ressalta que estudos sobre o PNE 2001-2011 mostram avanços em relação às metas e objetivos

previstos, entretanto, revelam também que houve equívocos acerca de “algumas metas que não correspondem aos anseios e reivindicações de setores organizados da sociedade” (AGUIAR, 2010, p. 722). A partir do PDE, ocorre um redirecionamento da União em relação aos entes federados, conforme nos explica a autora:

Com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a União ampliou o apoio aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal na oferta da educação básica, mediante um conjunto de ações visando à correção das distorções responsáveis, em parte, pelas desigualdades sociais e regionais (ibidem, p. 718).

Segundo Fernando Haddad (2008), embora a união entre educação sistêmica, território e desenvolvimento estejam presentes em todos os eixos norteadores do PDE, a visão fragmentada da educação persiste, concorrendo para o estabelecimento “de uma disputa entre etapas, modalidades e níveis educacionais. Ou seja, uma disputa da educação com ela mesma que resulta na falta de coerência e na ausência de articulação de todo sistema” (HADDAD, 2008, p. 39).

Para o autor, a construção de uma educação sistêmica é a única possibilidade para a criação de um sistema nacional de educação, pois esta visão estrutura os eixos norteadores “como elos de uma cadeia que devem se reforçar mutuamente, mas também porque fixa seus suportes institucionais: sistema nacional de avaliação, sistema nacional de professores e regime de colaboração” (idem).

Neste debate, Haddad considera importante incluir duas questões que se relacionam: financiamento e autonomia. Economistas argumentavam que os recursos vinculados à educação brasileira não precisavam ser ampliados. O argumento era de que o valor de 4% do PIB, aplicado à época, se aproximava do orçamento destinado para a mesma área em países desenvolvidos, portanto, o problema estava ligado à falta de uma gestão de qualidade da educação no Brasil. O autor se opõe a esta afirmação, pois, neste argumento é desconsiderado dois aspectos: “nosso baixo PIB per capita e nossa elevada dívida educacional” (ibidem, p. 40). Para superarmos um século de atraso e desigualdades educacionais, Haddad explica, teríamos que partir de investimentos equivalentes a 6% a 7% do PIB num esforço integrado que envolva todos os entes federados.

Um outro ponto criticado por Fernando Haddad (2008) se refere à lógica de incentivos via prêmios e punições. Escolas e redes educacionais que não cumprem as metas estabelecidas são punidas, não recebendo recursos financeiros. Na avaliação do autor, esta

lógica punitivista da política educacional prejudica, duplamente, os educandos, uma vez que já não tiveram seu direito de aprender concretizado. O autor defende que

O regime de colaboração deve prever o aumento das transferências automáticas de recursos às escolas e às redes educacionais que demonstrem capacidade de avançar com suas próprias forças e o aumento das transferências de recursos condicionado à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho para as escolas e as redes educacionais que necessitem de apoio técnico e financeiro (idem).

Contudo, Saviani (2007) ao comparar a estrutura do PNE e a do PDE, conclui que este último não se constitui em um plano de educação, mas como um conjunto de ações, que somadas às estratégias planejadas, poderiam levar ao alcance das metas e objetivos propostos no plano. Assim, as metas estabelecidas no PNE não foram consideradas pelo PDE, porém como este recebeu o nome de plano, criou-se a ideia de que se configurava enquanto tal.

Na avaliação de Saviani (2007), o PDE possuía distinções referentes a outros documentos nomeados de planos, com aspectos positivos e negativos, que ele descreve da seguinte forma:

Em sentido negativo constata-se que, na verdade, o PDE não se configura como um Plano de Educação propriamente dito. É, antes, um programa de ação. [...] Em sentido positivo, a singularidade do PDE se manifesta naquilo que ele traz de novo e que, portanto, não fazia parte do PNE e também não se encontrava nos planos anteriores. Trata-se da preocupação em atacar o problema qualitativo da educação básica brasileira.

Por fim, cabe reafirmar que os fins da educação pública se materializam na promoção da autonomia das escolas, das redes e sistemas de ensino, como também da autonomia do educando, que deve ser capaz de intervir em seu meio social, para transformá-lo de modo que assegure os direitos sociais garantidos na Constituição Federal de 1988.

4.2.4 Tramitação, aprovação e lacunas do Plano Nacional de Educação 2014-2024

A importância e necessidade da avaliação dos Planos Nacionais de Educação são ressaltadas por Aguiar (2010)

No momento em que a sociedade brasileira começa a discutir a formulação de um novo Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2011-2020, motivada pela mobilização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010, e em um período eleitoral, quando são discutidas as propostas para mudanças de governo, nada mais oportuno do que a efetivação de uma reflexão sobre este processo, a partir de uma análise crítica dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no cumprimento dos objetivos e metas do PNE – 2001-2011 (AGUIAR, 2010, p. 708).

Nesta direção, Peroni e Flores (2014) afirmam que quando foi iniciado o processo de organização das Conferências de Educação preparatórias à CONAE 2010, uma das ausências sentidas pela sociedade foi a apresentação pelo governo federal de um diagnóstico relativo ao alcance das metas do PNE 2001-2011, o que promoveu o desencadeamento de um processo de elaboração de um novo PNE sem base de dados para a avaliação do anterior e para projeção das ações para o próximo decênio. A avaliação de um plano nacional, na visão de Aguiar (2014) significa:

[...] adentrar no debate da política educacional e de seus determinantes, tendo presente o contexto do desenvolvimento do país e sabendo que o alcance dos seus objetivos e metas decorre dos resultados das lutas concretas entre grupos sociais com interesses distintos e diversos, que disputam a hegemonia nesse processo (ibidem, p. 709).

Peroni e Flores (2014) relatam que após muita pressão da sociedade civil organizada, o Ministério da Educação (MEC) emitiu uma nota técnica a respeito dos investimentos para execução das metas previstas, porém, os critérios usados e os valores expostos foram alvos de muitos questionamentos.

A participação da sociedade nos debates sobre as políticas públicas educacionais foi mais efetiva a partir de 2002, pois, o Governo Federal mobilizou a sociedade para participar das conferências descentralizadas nos municípios e nos estados brasileiros. O objetivo era contribuir com o documento-referência elaborado pela Comissão Organizadora da CONAE. Tal comissão, segundo Peroni e Flores (2010) era formada por representantes da sociedade civil e da sociedade política.

As autoras afirmam ainda que, em 2009, “foram realizadas conferências municipais, regionais e estaduais, com financiamento público e ampla participação da sociedade civil, de agentes públicos e de todos os segmentos da comunidade escolar” (2010, p. 151). O principal objetivo dessas conferências era discutir o documento-referência, acrescentando, suprimindo ou modificando algumas questões sobre a proposta de criação de um Sistema Nacional de Educação, previsto em lei e referenciado no tema central da conferência. Este processo culminou com a Conferência Nacional em 2010, realizada em Brasília, com mais de quatro mil participantes. Muitas dessas propostas foram inseridas no documento final elaborado na Conferência e entregue ao Ministro da Educação, Fernando Haddad, com o objetivo de ser incorporado ao PL n. 8053/2010.

Saviani (2014) explica que em dezembro de 2010 foi enviado pelo Ministério da Educação (MEC) ao Congresso Nacional o projeto de Plano Nacional de Educação, com

vigência para o decênio 2011/2021, entretanto, sua tramitação foi duradoura e o país ficou sem plano nacional no período de 2011 a junho de 2014, quando foi sancionada a Lei n. 13.005/2014 que instituiu o novo Plano Nacional de Educação.

O autor (2014) relata que em 28 de março de 2011, foi aprovada uma Comissão Especial para proferir parecer sobre o projeto referido, e em 6 de abril foi constituída a comissão por cinquenta deputados de diversos partidos políticos e, no dia 13 de abril, recebeu o PL 8053 do relator do projeto, o deputado Ângelo Vanhoni (PT-Paraná).

Saviani (2014) destaca que a partir deste momento foram realizadas várias audiências públicas e seminários em todo país para discussão do PL 8053. Na mesma direção, Peroni e Flores (2014) ressaltam que foram realizadas diversas conferências municipais, estaduais e regionais, com financiamento do poder público, e, ampla participação da sociedade civil e política, de agentes públicos e segmentos da comunidade escolar, pública e privada.

O relatório apresentado à Comissão Especial por Vanhoni recebeu, segundo Saviani (2014), 2.915 emendas. Para o autor, essa quantidade de emendas é previsível, visto que é no âmbito do Congresso Nacional que as decisões são tomadas, pois a partir de sancionada, a lei precisará ser fiscalizada e acompanhada.

Por isso mesmo, afirma o autor, não houve interesse dos empresários da educação em participarem da CONAE 2010, a qual tinha como objetivo a formulação de propostas para a elaboração do novo PNE. Para Saviani (2014) os empresários tinham ciência de que não era no espaço da CONAE que as decisões eram tomadas, mas sim no Congresso Nacional, onde os representantes da iniciativa privada participaram de forma organizada por meio de *lobbies* e mobilizando deputados com os quais mantém identidade ideológica, mas também, com aqueles cooptados mediante financiamento de campanhas eleitorais.

O autor (2014) ressalta ainda que “parte significativa das 2.915 emendas apresentadas se originou da militância educativa no âmbito da sociedade civil” (p. 92-93). Segundo Peroni e Flores (2014) muitas propostas chegaram às mãos da Comissão de Sistematização, sendo várias incorporadas ao documento original. Para evidenciar a legitimidade das propostas, estas precisavam ter sido elaboradas por mais de cinco estados brasileiros.

O relator Deputado Vanhoni apresentou seu parecer na Comissão Especial, responsável por analisar as emendas. Em seguida, o documento foi consolidado no projeto substitutivo do PNE. Segundo Saviani (2014), este projeto é composto por duas partes: “o texto da lei que aprova o plano e um anexo contendo o texto integral do plano, composto por 20 metas e 170 estratégias” (p. 94).

A Comissão Especial aprovou o substitutivo do novo PNE no dia 13 de junho de 2012, e segundo o autor (2014), a Comissão Especial reformulou algumas questões e o projeto foi aprovado em 26 de junho do mesmo ano. Na sequência, o projeto seguiu para a Câmara dos Deputados onde foi aprovado “com 10% do PIB para a educação, além da destinação de 50% dos royalties da camada do pré-sal do petróleo para investimento em educação” (PERONI; FLORES, 2014, p. 153).

Seguindo para o Senado Federal, o projeto foi aprovado nas Comissões de Assuntos Econômicos; Constituição, Justiça e Cidadania; e pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Diferentemente da Câmara dos Deputados, no Senado Federal o projeto de lei recebeu alterações, por isso não seguiu para a sanção presidencial, tendo que retornar para a apreciação da Câmara dos Deputados.

Saviani (2014) avalia que tais alterações advindas do Senado Federal representaram retrocessos ao projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados. Tais retrocessos se referem ao financiamento. O autor explica que a meta 20 aprovada na Câmara dos Deputados estabelecia 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para o financiamento público da educação pública, enquanto que no Senado Federal, os recursos poderiam ser destinados também ao ensino privado, o que tornou mais distante a conquista por uma educação pública para todos e com qualidade social referenciada.

Finalmente, o PNE foi sancionado pela Presidenta Dilma Rousseff, sem vetos, com periodização decenal e com caráter de política de estado. Portanto, o PNE 13.005/2014, entra em vigor a partir do dia 25 de junho de 2014. O objetivo deste plano é “orientar as políticas educacionais no país para os próximos dez anos e articular a instalação do Sistema Nacional de Educação” (SCHEIBE, 2014, p. 227). Cabe lembrar que a Presidência da República tem poder de veto parcial ou total, conforme foi exercido por FHC ao vetar nove metas referentes ao financiamento da educação no PNE n. 10.172/2001.

As diretrizes orientadoras do plano estão estabelecidas no artigo 2º:

- Erradicação do analfabetismo;
- Universalização do atendimento pré-escolar;
- Superação das desigualdades educacionais;
- Melhoria da qualidade da educação;
- Formação para o trabalho e cidadania;
- Gestão democrática da educação pública;
- Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

- Aplicação de recursos públicos em educação tendo como referência percentual do Produto interno Bruto – PIB;
- Valorização dos profissionais da educação, e;
- Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Saviani (2014) explica que “os onze artigos intermediários reportam-se, de modo geral, ao Anexo da Lei, que constitui o plano propriamente dito, composto por 20 metas e 254 estratégias (p. 4)”. Entretanto, o autor observa que os artigos 8º e 9º trazem implicações diretas aos estados e municípios: o artigo 8º obriga essas instâncias federativas a elaborar seus respectivos planos de educação no prazo de um ano a partir da publicação do PNE, enquanto o artigo 9º concede prazo de dois anos para que estados e municípios aprovem leis específicas para seus sistemas de ensino, e adequando a legislação já existente, quando for o caso. Dessa forma, disciplinando a gestão democrática da educação pública. As metas expressam as proposições do plano, ou seja, o que se deseja avançar por meio de estratégias direcionadas a cada uma delas. De forma resumida, as proposições das metas são:

- META 1: Trata da educação infantil e se propõe a universalizar, até 2016, a pré-escola e ampliar a oferta de creches para 50% até 2024;
- META 2: Universalizar o ensino fundamental até 2014;
- META 3: Universalizar o ensino médio até 2016;
- META 4: Universalizar a educação especial até 2024, de preferência na rede regular, com recursos multifuncionais e serviços especializados, públicos ou conveniados;
- META 5: Alfabetizar todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental;
- META 6: Ofertar educação em tempo integral em 50% das escolas públicas para pelo menos 25% dos alunos da educação básica;
- META 7: Elevar as notas do IDEB em três etapas (2017, 2019 e 2021);
- META 8: Elevar a 12 anos de estudo, até 2024, a escolaridade média da população de 18 a 29 anos para as populações do campo, da região de menor escolaridade n País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros;
- META 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93, 5% até 2015 e, até 2024, erradicar o analfabetismo absoluto e a reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional;
- META 10: Oferecer 25% das matrículas de EJA nos ensinos fundamental e médio na forma integrada à educação profissional;
- META 11: Triplicar as matrículas da educação técnica de nível médio, assegurando 50% da expansão no segmento público;
- META 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população entre 18 e 24 anos com pelo menos 40% de vagas públicas;
- META 13: Ampliar a proporção de mestres e doutores no ensino superior para 75%, sendo, no mínimo, 35% doutores;
- META 14: Atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores;
- META 15: Garantir, no prazo de um ano de vigência do PNE, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento que atuam;

META 16: Assegurar formação pós-graduada a 50% dos professores da educação básica até 2024;

META 17: Equiparar o rendimento médio dos professores ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência do PNE;

META 18: Assegurar, no prazo de dois anos, planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública tendo como referência o piso salarial nacional do magistério público;

META 19: Assegurar a gestão democrática da educação no prazo de 2 anos;

META 20: Atingir o patamar de 7% do PIB no 5º ano de vigência do PNE e 10% do PIB no final do decênio.

O cumprimento dessas metas exigirá forte pressão popular e vontade política dos agentes públicos, além disso, Scheibe (2014) destaca: “a Lei nº 13.005 que o instituiu precisa ser implementada, mas também tensionada, no sentido de uma educação cada vez mais democrática e de qualidade” (p. 227). E acrescenta que sua institucionalização depende de diversas “regulamentações pelo Congresso Nacional e pelas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais e Distrital” (idem).

Para Scheibe o PNE traz as marcas das disputas entre os grupos sociais e de classe, especialmente no que diz respeito ao:

[...] repasse de verbas públicas para o setor privado; ao ajuste fiscal dos entes federados para atingir a meta de 10% do PIB para educação; às questões da valorização dos profissionais da educação, sobretudo a universalização do acesso à formação e profissionalização de todos os trabalhadores das escolas; a implementação do piso nacional; a regulamentação das diretrizes nacionais para a carreira dos professores, especialista e funcionários da educação; a redução dos precários contratos temporários de trabalho junto às redes de ensino; à gestão democrática em todas as escolas e sistemas escolares” (idem).

Para Saviani (2014) o PNE 2014-2024 apresenta avanços quando comparado ao anterior, porém, reconhece que o plano contém lacunas para se tornar um instrumento de combate às desigualdades educacionais, e distingue em sua análise dois tipos: externas e internas ao plano:

Externamente as “faltas” decorrem da cultura política enraizada na prática de nossos governantes, avessa ao planejamento e movida mais por apelos imediatos, midiáticos e populistas do que pela racionalidade inerente à ação planejada. [...]

Internamente, o PNE deixa a desejar em vários sentidos, começando pela concepção de fundo que, em lugar de seguir uma orientação de política de Estado, sob um caráter eminentemente público, traz a marca preocupante da promiscuidade com os interesses privados, além de se ancorar num conceito de qualidade equivocado, pois se baseia na avaliação de resultados por meio

de provas padronizadas, aplicadas em massa, condicionando todo o desenvolvimento do ensino (SAVIANI, 2014a, p. 231-232)

Davies (2014) enfatiza a fragilidade dos planos em sociedades capitalistas, cuja lógica funciona no sentido de racionalizar o capital, e assim garantir sua reprodução e legitimação, para isso, o atendimento das necessidades da maioria da população é negado, e, “ainda que as políticas sociais em Estados capitalistas atendam parcialmente a estas necessidades” (p. 184), [...] são subordinadas ao capital.

Assim, o autor acredita que mesmo que um plano esteja permeado de boas intenções, suas possibilidades de realização serão limitadas no contexto da sociedade do capital. Neste sentido, o autor apresenta como exemplo a grande quantidade de recursos públicos destinados ao pagamento da dívida pública, interna e externa. Além disso, cita as Emendas Constitucionais elaboradas pelo Governo Federal para criar o Fundo Social de Emergência (FSE), o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a Desvinculação da Receita da União (DRU), as transferências voluntárias ao setor privado e as renúncias tributárias e previdenciárias ao setor privado. Tais medidas, de acordo com Davies (2014) retiraram bilhões da educação entre 1994 a 2010.

O autor aponta ainda a histórica cultura de descumprimento das leis por parte dos governantes como uma das fortes fragilidades para a efetivação do plano. Além disso, menciona o descumprimento federal ao complementar, com valores inferiores ao planejado e estabelecido legalmente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Outro descumprimento do governo federal ressaltado pelo autor se refere ao que prevê o piso nacional do magistério público da educação básica. Os artifícios usados para burlar a lei que determina os percentuais mínimos que cada ente federado deve destinar à educação, é também considerado pelo autor como forte fragilidade para se efetivar o plano de educação.

Enfim, apesar das mobilizações e da participação efetiva da sociedade no processo de elaboração dos planos de educação, é importante pautar as dificuldades no contexto federativo brasileiro, marcado pelas desigualdades e por um estado fundado para atender as necessidades dos grandes grupos econômicos do capital.

Loureiro (2014) analisa que

a elaboração de um Plano de Educação constitui-se como momento de um planejamento conjunto do governo com a sociedade civil (Conselho Municipal de Educação, Associações, Sindicatos, Câmara Municipal, diretores das escolas, professores e alunos, entre outros) (LOUREIRO, 2014, p. 4).

Neste sentido, o autor acrescenta que: “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” (ibidem, p. 21).

A sessão seguinte abordará questões concernentes aos planos estaduais e municipais de educação, assim como seus dispositivos legais.

4.2.5 Planos Estaduais e Municipais de Educação

A LDB/1996 e o PNE preconizam a elaboração dos Planos Estaduais de Educação (PEEs), a qual, segundo Souza e Duarte (2014):

virá a cumprir uma dupla função: de um lado, orientar os rumos do sistema de educação estadual e, de outro, mediar, na prática, o processo de gestão local da educação que se manifesta nos PMEs, também apontado nas leis, em ambos os casos, em sintonia com o PNE e a legislação educacional em vigência (p. 215).

Os autores explicam que, “para além da rede pública estadual de educação, os PEEs, também ao lado de experiências incipientes de implantação de [Planos Regionais de Educação] PREs, possuem significativa influência na elaboração local dos PMEs (idem)” (idem), pois, consideram suas especificidades, reelaborando diversas questões, apesar de que ainda se observa no país, de acordo com Souza e Duarte (2014):

a continuidade de certa dependência dos municípios na formulação das suas próprias políticas públicas de educação em relação àquelas cunhadas pelos estados a quem pertencem, mesmo em face das relações simétricas proclamadas pela CF de 1988 (p. 215).

Em relação à elaboração dos planos estaduais de educação ao final do PNE 2001-2010, verifica-se que, conforme indicam Souza e Duarte (2014), “o cenário expressa a pouca importância atribuída por esses entes federados aos planos de educação [...]” (p. 215). Os autores também verificam que a situação dos municípios não é diferente desta. Um dos fatos que corrobora com esta constatação é a pouca produção acadêmica na área da educação, a respeito dos planos, neste período, “quer sobre seu processo de elaboração, quer sobre sua perspectiva político-educacional, sua implantação, seu acompanhamento e sua avaliação” (ibidem, p. 216).

O cenário de baixa adesão dos estados na elaboração dos seus planos, expressa uma forte fragilidade no processo de elaboração, e ainda revela pouca participação da sociedade civil e de entidades envolvidas com a educação, as quais contribuíram para que os municípios

também não se mobilizassem para elaborar os PMEs, e aqueles elaborados, segundo os autores citados, “afigram cartoriais, não democráticos, portanto meramente formais, sem impacto nos sistemas de ensino locais” (idem).

No contexto da elaboração dos planos, é importante destacar o relevante papel do Ministério da Educação que é apoiar os entes federativos na elaboração e adequação dos seus planos educacionais, que constituem-se “como momento de um planejamento conjunto do governo com a sociedade civil” (LOUREIRO, 2016, p. 21), pois, a Constituição de 1988 determina que todos os entes têm compromisso com o plano de educação, “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, quanto os municipais” (idem).

O compromisso dos estados e municípios na busca da efetivação de cada meta do plano nacional está reiterado na lei n. 13.005/2014, a qual determina que todos os entes federados devessem elaborar seus planos no prazo de um ano após a homologação da lei, ou seja, até 25 de junho de 2015. Cumpre ressaltar que é nos municípios onde se produz regras e orientações para sua rede de ensino, ao mesmo tempo em que se adequa às diretrizes e orientações formuladas em níveis mais amplos.

A partir do Plano Nacional de Educação 2014-2024, municípios, estados, e o Distrito Federal foram mobilizados e orientados pelo MEC para elaborarem seus respectivos planos com a participação de diferentes segmentos e setores da sociedade civil organizada e por agentes públicos, decorrendo desta dinâmica, uma lei estadual, distrital ou municipal, sancionada pelo Executivo correspondente. A participação popular e dos gestores públicos confere ao plano a representação de diversas concepções dos participantes, o que resulta em um maior compromisso na fase de implantação e monitoramento das metas e estratégias.

Loureiro (2016) considera a construção democrática do PEE e do PME como um grande avanço, sobretudo pelo tempo previsto para sua implementação que é de dez anos, pois,

“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, como se essa não tivesse já uma história construída no momento de sua posse” (LOUREIRO, 2016, p. 22).

É importante destacar que um plano de educação no estado, município ou Distrito Federal abrange todos os níveis e modalidades do ensino, o que extrapola a educação municipal, estadual e Distrital, ou seja, mesmo que o ente não seja responsável por aquele nível de ensino, não está excluído de formalizar parcerias para o alcance da meta referente.

Uma situação concreta é a dos municípios em relação à oferta do ensino superior. Como é sabido, os municípios não têm responsabilidade prioritária com esse nível de ensino, porém, em seu território, há certamente uma demanda para cursar o nível superior, desse modo, cabe aos municípios, em regime de cooperação com o estado a que pertence, atender tal demanda, ainda que ainda não tenhamos a regulamentação do regime de colaboração, pois, da integração das ações dos entes federados será possível a construção de uma educação sistêmica por meio da institucionalização de um Sistema Nacional de Educação, tema que aprofundaremos no capítulo a seguir.

5 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO: ARTICULAÇÃO NECESSÁRIA À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 promoveu avanços significativos para a área educacional, no entanto, algumas reivindicações históricas dos movimentos sociais ainda não foram efetivadas, dentre elas, a institucionalização de um Sistema Nacional de Educação, o qual contribuiria para garantir o direito à educação para todos.

Embora o direito à educação tenha sido proclamado, ainda resta um longínquo caminho a ser percorrido para se chegar à sua efetividade. De acordo com Saviani (2014c) a cada direito corresponde um dever. Se a educação é proclamada como um direito e reconhecido como tal pelo poder público, cabe a esse poder a responsabilidade de prover os meios para que o referido direito se efetive. Assim, para o autor, educação é direito do cidadão e dever do Estado.

Os países que conseguiram garantir à sua população o direito à educação a partir da segunda metade do século XIX implantaram, segundo Saviani, os respectivos sistemas nacionais de educação com vistas a universalizar a educação básica, de forma que estes sistemas tiveram o papel de dar efetividade à bandeira da escola pública universal, obrigatória, gratuita e laica.

Diante do exposto, o objetivo deste capítulo consiste em realizar uma análise dos aspectos históricos e teóricos relativos à instituição do Sistema Nacional de Educação Articulado e do Plano Nacional de Educação. Inicialmente, numa perspectiva histórica, situaremos o direito à educação desde o Brasil Colônia até a Nova República, considerando os principais aspectos históricos e a legislação pertinente. Em seguida, discutiremos teoricamente os conceitos de sistema, estrutura e sistema educacional a fim de subsidiar a discussão posterior que trata sobre a relação entre o Sistema Nacional de Educação e a efetivação do direito à educação. Para finalizar, apresentaremos obstáculos, possibilidades e propostas para construção de um Sistema Nacional de Educação no contexto federativo brasileiro, apresentados na literatura pertinente por estudiosos das temáticas. Assim, busca-se uma abordagem reflexiva a respeito dos elementos que marcam o debate sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação.

5.1 O direito à educação: dos requerimentos de D. João III à Constituição Federal de 1988

A primeira medida do Estado considerada por Saviani (2014c) com vistas ao acesso à educação no Brasil refere-se aos “Regimentos” de D. João III, em 1549. Tais Regimentos se constituíam de orientações dirigidas ao primeiro governador geral do Brasil, Tomé de Souza, que chegou ao País em 1549, acompanhado dos Jesuítas, dentre eles, Manuel da Nóbrega.

O autor explica que neste Regimento havia um mandato delegado pelo rei de Portugal aos Jesuítas para iniciarem a obra da educação centrada na catequese. Neste contexto, a Coroa seria responsável pela manutenção do ensino, porém: “o rei só enviava verbas para a manutenção e vestimenta dos Jesuítas; não para construções” (idem). Todavia, essa verba era desviada ao colégio da Bahia, deixando os Jesuítas em precárias condições de sobrevivência (idem).

A partir de 1564, inaugurou-se uma fase oposta à anterior no que tange às finanças, materiais e conforto dos Jesuítas, pois a Coroa adotou o plano de redízima, o qual destinava dez por cento de todos os impostos produzidos na colônia brasileira para a manutenção dos colégios jesuíticos.

Neste contexto, a educação era financiada com recursos públicos, porém, administrada pelos Jesuítas, que definiam sua infraestrutura, currículo, diretrizes curriculares e pedagógicas, agentes, disciplina e avaliação. Apesar da educação Jesuítica ser mantida por recursos públicos, ela era excludente, pois não tinham acesso: as mulheres, os escravos, os negros livres, os pardos, filhos ilegítimos e crianças abandonadas, por isso mesmo, em 1759, ano da expulsão dos Jesuítas, a educação não chegava a atender 1% da população.

No período da pedagogia pombalina (1759-1827) teve início as primeiras tentativas de instituição de uma escola pública estatal. Os colégios Jesuítas foram fechados por força de um alvará expedido em 1759 e implantaram-se as aulas régias, mantidas pela Coroa, e em 1772 pelo “subsídio literário”. Inspiradas no Iluminismo, as reformas pombalinas defendiam uma educação laica e de dever do Estado. Porém, a manutenção do ensino neste período foi precária porque ocorreu, segundo Saviani (2009), “dificuldade de cobrança desse tributo na Colônia” (SAVIANI, 2009, p. 55).

A partir da independência política foi instalado o Primeiro Império, o qual aprovou a lei de escolas de primeiras letras que estabelecia em seu artigo primeiro: “em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos haverá as escolas de primeiras letras que forem necessárias” (ibidem, p. 56). Entretanto, esta lei não foi cumprida, pois o Ato Adicional de 1834 determinou que o ensino primário fosse responsabilidade das Províncias, desobrigando o

Estado Nacional de atender a esse nível de ensino. Segundo Saviani (2014c), esse Ato favoreceu a criação e instalação das escolas, porém, as Províncias não tinham condições, nem financeiras e nem técnicas, para difundir o ensino. Como resultado, o autor afirma que o século XIX findou sem a satisfatória expansão de uma educação pública. Desta forma, apesar de proclamada na Constituição, a educação pública foi prejudicada, pois não foram promovidas as necessárias condições para a citada expansão.

Por sua vez, o orçamento destinado à educação no Segundo Império também não conseguia custear as despesas, de modo que a ausência da implantação de um sistema nacional de ensino provocou um déficit histórico na educação brasileira. Assim, a efetivação do direito à educação continuava sendo negado à população.

Em 1891, a primeira Constituição do regime republicano apenas estabeleceu uma educação laica. Essa omissão contribuiu para a estagnação do ensino e altas taxas de analfabetismo no país. Cumpre ressaltar que a educação primária desse período continuou descentralizada, sob responsabilidade dos estados federados, o que provocou a postergação da organização de um sistema público educacional.

Em 1934, a segunda Constituição do período republicano, destinou um capítulo à questão da educação. Cumpre lembrar que neste período o país vivia um processo de urbanização e industrialização, o qual necessitava de mão de obra mais qualificada, inclusive para operar as máquinas. De acordo com Saviani, a Constituição de 1934 “determinou que a União e os municípios deveriam aplicar nunca menos de 10% e os Estados 20% da arrecadação dos impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educacionais” (SAVIANI, 2009, p. 56).

Com o advento do Estado Novo, a Constituição de 1937 retirou esta vinculação orçamentária. Saviani (2014c) destaca que foi a partir dessa Constituição que surgiram as leis orgânicas do ensino, as quais estruturaram a educação do país por segmento, e não como um sistema integrado, regulamentado por uma única lei. Essas leis, de acordo com o autor, estabeleciam como dever prioritário do estado o ensino profissional, e as Leis orgânicas regularam os ensinos secundário e primário, enquanto os ensinos industrial e comercial e normal foram complementados pela criação do Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e pelo Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

A Constituição de 1946 retomou a vinculação orçamentária, a qual, segundo Saviani (2009) [...] “fixou em 20% a obrigação mínima dos Estados e Municípios, e em 10% a da União” (p. 56). Esta lei também foi descumprida pela União que só destinou em 1955, segundo o autor, 5,7%, enquanto os estados destinaram 13,7%, e os municípios, 11, 4%.

No período do regime militar instaurado em 1964, foi promulgada a Constituição Federal de 1967, na qual, Saviani (2014) observa que houve uma relativização do princípio da gratuidade quando, no Inciso III do parágrafo 3º, do artigo 168, se estabeleceu: sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior. O autor (2014) também verifica que esta Constituição não contemplou os princípios da seleção pelo mérito, estabilidade dos professores, remuneração condigna do corpo docente, vinculação orçamentária, vitaliciedade e inamovibilidade dos cargos.

De acordo com Saviani (2009) esta Constituição e a Emenda de 1969 voltaram a desvincular os recursos para a educação, o que provocou significativa redução nos investimentos: “o orçamento da União para a educação e cultura caiu de 9,6%, em 1965, para 4,31%, em 1975” (p. 57). Esta redução orçamentária e as demais políticas educacionais desse período inviabilizaram a construção de um Sistema Nacional de Educação, o que dificultou a efetivação do direito à educação, pois persistiam os altos índices de analfabetismo decorrentes da falta de políticas direcionadas à universalização do ensino fundamental.

A Constituição de 1988 restabeleceu a vinculação orçamentária, fixando para a União, 18%, e 25% para Estados e municípios. Saviani (2009, p. 57) afirma que esta lei foi descumprida na medida em que novos impostos foram criados no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, porém, com a denominação de contribuição, o que na prática, não insidia sobre essas contribuições os percentuais previstos no texto constitucional para a educação, assim, têm-se mais uma vez, o descumprimento da lei. Além disso, a partir do governo do Presidente Fernando Henrique a Desvinculação das Receitas da União foi novamente implementada, o que subtraiu do orçamento da educação o percentual de vinte por cento.

Saviani (2014: int.) assinala que neste governo houve incentivos à filantropia e ao voluntariado, transferindo do Estado para a sociedade civil, parte da responsabilidade com a educação. Além disso, o autor aponta o fortalecimento da iniciativa privada, sobretudo no ensino superior, e as parcerias público-privadas. No contexto dessas políticas, a sociedade é estimulada a proferir palestras, doar livros para as escolas, substituir trabalhadores da educação no cotidiano escolar. Enfim, a intenção do governo era é diminuir sua atuação e repassá-la para a sociedade civil, ficando com a exclusividade de exercer a regulação e a avaliação.

Com a intenção de resolver o problema da universalização do ensino fundamental e do analfabetismo no País, a Constituição de 1988 previu que a União, Estados e Municípios

deveriam destinar no período de dez anos 50% do orçamento da educação para essa etapa da educação básica, entretanto, essa foi apenas mais uma lei descumprida. Com o mesmo objetivo, o governo FHC criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, também com prazo para dez anos. Saviani (2014: int) afirma que neste período se soma a LDB, promulgada em 1996, que instituiu a Década da Educação, e em 2001 foi aprovado o Plano Nacional de Educação – PNE, também com vigência decenal, para o período entre 2001 a 2010.

Em 2006, período do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com prazo para 14 anos, ou seja, com vigência até 2020. O governo Lula implanta o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com prazo previsto para vigorar em 15 anos. Este Plano substituiu na prática o PNE 2001-2011. Em 2014 foi sancionado no governo da Presidenta Dilma, o II Plano Nacional de Educação (PNE) com vigência de dez anos, ou seja, para vigorar até 2024.

Entretanto, o direito à educação vem sendo, na história da educação brasileira, muito proclamado, porém, não efetivado. Diante do exposto, fica explícito que a persistência dessa situação decorre da resistência da União para assumir as responsabilidades com a educação, sobretudo, a educação básica, o que nos indica também a necessidade de que o PNE articule a instituição de um Sistema Nacional de Educação no contexto federativo brasileiro por meio do regime de colaboração, tema que aprofundaremos na sessão seguinte.

5.2 Conceito de sistema, de estrutura, e de sistema educacional: fundamentos histórico-teóricos para compreensão do sistema nacional de educação

O termo “sistema” é usado em nosso cotidiano para diferentes significados. Saviani (2014) explica que as pessoas empregam no dia a dia esse termo como modo de proceder, e exemplifica: “o sistema que adoto em minha casa, ou meu sistema de cozinhar é diferente do seu” (p. 4-5). No campo educacional, segundo o autor, “também é frequente usar o termo ‘sistema’ para designar determinados procedimentos metodológicos ou didáticos” (idem). Por isso, explica que

“surgiram no nível da teoria pedagógica, expressões como ‘Sistema Decroly’, ‘Sistema Montessori’, Sistema ou Plano ‘Dalton’, ‘Sistema Winnetka’, trasladando-se para a forma de funcionamento das empresas educacionais que a convertem em pacotes para a aplicação reiterativa” (idem).

Saviani ainda afirma que “esses pacotes são vendidos inclusive para redes de escolas públicas sob o nome de sistema” (idem). Surgindo a partir daí as denominações “Sistema COC de Ensino”, “Sistema Anglo”, “Sistema Positivo”, “Sistema Objetivo”, “Sistema Oficina”, “Sistema Etapa”, “Sistema Uno” etc. O uso do termo “sistema” referente ao Sistema Nacional de Educação, para Saviani, é colocado “num plano muito mais abrangente do que esses usos da palavra “sistema” sugerem”.

Para a palavra “estrutura” também se designa vários significados. Para Saviani (2014) “seu uso na língua latina [...], sugere um significado cuja precisão se instaura em função dos contextos em que é utilizado” (idem). Assim, o autor define o termo “estrutura”: como matriz fundamental a partir da qual ou em função da qual são construídos os modelos, logo, “é possível construir modelos que permitam tanto a modificação das estruturas existentes como a formação de novas estruturas” (idem). Porém, a noção de estrutura não coincide, pois, com a de modelo.

Ao explicar as noções de estrutura e sistema na educação, Saviani (2014) afirma que se repetem os vários sentidos, e observa também que em outros contextos, se predomina o uso da palavra estrutura, porém, na educação, prevalece o termo sistema. Entretanto, percebe que o termo estrutura também é usado no campo educacional, e exemplifica a denominação da disciplina “estrutura e funcionamento do ensino” (p. 8). Todavia, reconhece que neste caso há carência de clareza de seu significado, pois a contraposição com “funcionamento” sugere a analogia com a biologia: “Estrutura” indicaria a anatomia do ensino (os órgãos que o constituem, suas características básicas); enquanto que o termo “funcionamento” significaria a fisiologia do ensino, ou seja, a forma como funcionam os diversos órgãos e estruturas que constituem o ensino. Para esclarecer a expressão “estrutura do sistema educacional”, Saviani resgata o significado da palavra “estrutura”:

“implica a própria textura da realidade; indica a forma como as coisas se entrelaçam entre si, independente do homem e, às vezes, envolvendo o homem (como no caso das estruturas sociais, econômicas, educacionais etc)” (ibidem, p. 9).

A definição de “sistema” “implica uma ordem que o homem impõe à realidade” (SAVIANI, 2014, p. 9), porém, isso não significa criar a realidade. O autor ainda explica que “o homem sofre a ação das estruturas, mas, na medida em que toma consciência dessa ação, ele é capaz de manipular sua força agindo sobre a estrutura de modo que lhe atribua um sentido” (idem). Dessa forma, sintetiza: “estrutura implica intencionalidade (no nível da práxis coletiva), o sistema implica intencionalidade” (idem). No entanto, o autor nos chama a atenção para não entendermos “sistema” como modelo, mas identificá-lo como “uma

organização objetiva resultante da atividade sistematizadora que se dirige à realização de objetivos coletivos”. Assim, é “um produto da práxis intencional coletiva” (SAVIANI, 2014, p. 10). O autor destaca que o sistema educacional consiste em uma organização objetiva, concreta, pois ele dispõe de uma estrutura”. Para “estrutura”, o autor ressalta que “se apresenta como um “sistema” que o homem não fez (ou fez sem o saber)” (idem). O “sistema” para o autor, “pode ser comparado a uma “estrutura” que o homem faz e sabe que o faz”.

Desse modo, é importante, conforme recomenda o autor, não confundir com o fenômeno “burocratismo”, que consiste em um processo, no qual, se aplicam “mecanicamente formas extraídas de um processo anterior” (ibidem, p. 11). Saviani conceitua educação assistemática como aquela que ocorre em situações cotidianas, porém, sem intencionalidade, e educação sistemática, “quando educar passa a ser objeto explícito da atenção, desenvolvendo-se uma ação educativa intencional” [...]. O autor (ibidem, p. 12) aponta seus requisitos:

- Toma consciência da situação (estrutura) educacional;
- Capta os seus problemas;
- Reflete sobre eles;
- Formula-os em termos de objetivos realizáveis;
- Organiza meios para alcançar os objetivos;
- Instaura um processo concreto que os realiza;
- Mantém ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação.

Desta forma, Saviani compreende sistema enquanto “produto da atividade sistematizadora” (idem), enquanto sistema educacional “é o resultado da educação sistematizada” (idem). Assim, para o autor não há sistema educacional sem educação sistematizada, mas pode existir educação sistematizada sem sistema educacional (2014).

Um sistema educacional exige a formulação de uma teoria educacional, sem a qual não se pode construir “uma atividade educativa intencional coletiva”. As condições básicas para a educação de um “sistema educacional”, segundo Saviani (2014) são: a) consciência dos problemas da situação; b) conhecimento da realidade (as estruturas); e c) formulação de uma pedagogia.

Conhecer os problemas é necessário para passar da atividade assistemática para a sistematização. Após essa consciência, torna-se possível buscar as soluções, sendo que os problemas resultam das estruturas em que os homens estão inseridos, e para conhecê-los minuciosamente, a ponto de permitir mudanças, é preciso a formulação de uma teoria educacional, ou seja, uma pedagogia que terá o papel de indicar os objetivos e os meios para a materialização da mudança intencionalizada.

5.2.1 O sistema nacional de educação e o direito à educação

Os sistemas educacionais públicos surgiram da necessidade de sistematizar o funcionamento das escolas, que por sua vez, surgiram da necessidade de uma educação sistematizada, diferente da educação assistemática (SAVIANI, 2014). Cumpre destacar, conforme explica o autor, que a responsabilidade de legislar, definir normas à toda coletividade nas sociedades modernas é do Estado, o que significa dizer que as escolas particulares integram o sistema educacional público.

Saviani (2014) explica que no Brasil havia duas modalidades de sistemas de ensino até a promulgação da Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei n.º 9394 de 20 de dezembro de 1996: “o sistema federal, que abrangia os territórios federais e tinha caráter supletivo em relação aos estados; e os sistemas estaduais e do Distrito Federal” (p. 18). Segundo o autor (idem) as escolas de educação básica, públicas e particulares, integravam os respectivos sistemas estaduais, enquanto os superiores, públicas e particulares, integravam o sistema federal, subordinando-se às normas fixadas pela União. De acordo com Saviani (2014) a legislação admitia que os sistemas estaduais se responsabilizassem pelo ensino superior desde que se “tratasse de Estado com tradição consolidada no âmbito do ensino superior” (ibidem).

Nas últimas décadas ocorreram mudanças importantes na área da educação, dentre elas, Dourado (2014) destaca:

[...] a aprovação e promulgação da Constituição federal de 1988, que garantiu uma concepção ampla de educação e sua inscrição como direito social inalienável, bem como a partilha de responsabilidade entre os entes federados e a vinculação constitucional de recursos para a educação, bem como, por meio da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei 9394/96) e, mais recentemente, após mais de 3 anos de tramitação a aprovação do Plano nacional de Educação (Lei n. 13.005, de 5 de junho de 2014) (DOURADO, 2014, p. 5).

O autor (2014) aponta que os próximos passos devem buscar a “organicidade das políticas por meio da efetivação de um sistema articulado e descentralizado para a educação nacional” (idem), pois para Dourado o SNE consiste em um

“espaço político da maior relevância, sobretudo se considerarmos que o cenário educacional traduz a realidade desigual e combinada do estado brasileiro, com enorme descompasso entre os diferentes níveis e modalidades de educação no que diz respeito ao acesso e à permanência com qualidade social”(idem).

O que compromete a garantia do direito à educação.

O entendimento do que é um SNE, a necessidade de sua instituição e o que ele inovaria na educação, consiste para Dourado (2016) em “questões complexas que requerem exame minucioso” (DOURADO, 2016, p. 62-63). O autor (idem) explica que já temos um sistema, porém, “não assentado em sólidas bases jurídicas”, e prossegue afirmando que: [...] “o SNE não está instituído, ainda que tenhamos diretrizes e bases da educação nacional e a organização de sistemas de ensino [...]” (idem)

Dourado entende que

Há uma relação direta e intrínseca entre PNE, SNE, regime de colaboração e, neste sentido, é fundamental avançar nas orientações jurídico-normativas, envolvendo a aprovação de um PNE como política de Estado, bem como a Lei Complementar do regime de colaboração, como passos concomitantes à instituição do SNE, tendo claro que suas bases constitutivas nos remetem ao delineamento de medidas de coordenação federativa, articulado à normatização dos processos de decisão e responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos, a partir da efetivação da já denominada descentralização qualificada (idem).

De acordo com Saviani (2014), para garantir o direito à educação, diversos países europeus e da América Latina organizaram seus sistemas nacionais de ensino, no entanto, o Brasil seguiu outra opção, usando como argumento na discussão da primeira e da atual LDB, que a “adoção do regime federativo seria um fator impeditivo da instituição de um Sistema Nacional de Educação”. O autor (2014) se contrapõe à essa posição afirmando que “a forma própria de se responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação” (idem), e argumenta:

[...] sendo a Federação a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns, ela postula o sistema nacional. Este, no campo da educação, representa a união intencional aos vários serviços educacionais que se desenvolvem no âmbito territorial dos diversos entes federativos que compõem o Estado federado nacional (idem)

Para Saviani (2014c) tanto a construção do Sistema Nacional de Educação, quanto à efetivação do Plano Nacional de Educação precisam considerar o regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, observando o disposto na Constituição Federal, além disso, efetivar uma repartição de competências entre os federados com vistas a assegurar o direito à educação de qualidade, com o mesmo padrão a cada cidadão e cidadã do País.

Não foi por acaso que as duas últimas Conferências Nacionais de Educação, 2010 e 2014, definiram o SNE como temas centrais. A CONAE 2010 adotou: “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. A CONAE 2014 se legitima como espaço de discussão e deliberação na medida em que incorporou as deliberações das conferências realizadas anteriormente nos municípios, estados e Distrito Federal ao longo do ano de 2013, agregando ao debate diferentes atores e segmentos da sociedade. Com o tema central: O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração; a conferência 2014 aprofundou o debate da necessidade da articulação entre o PNE e SNE no contexto federativo brasileiro com vistas à redução das desigualdades nacionais e pela busca da construção de uma educação de qualidade para todos. Dentre as temáticas discutidas, destacam-se: a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados; efetivação de um Sistema Nacional de Educação; Políticas de Financiamento com vistas à ampliação dos recursos; Gestão Democrática; Sistema de Avaliação; Sistema Nacional de Formação dos Trabalhadores em Educação, dentre outros. Para Andrade (2016) a realização das conferências tem

buscado ratificar os fundamentos da gestão democrática (participação social cidadã, autonomia, descentralização, controle social, entre outros), tomando-se por base a gestão sistêmica em todos os âmbitos da administração da educação do País. [...] Nesta forma de organização gestonária, reside a esperança da superação do paradigma de gestão da educação centrado na figura do gestor, nas instâncias que compõem os sistemas educacionais, sobretudo os que são instituídos no âmbito do Poder Local (ANDRADE, 2016, p. 147).

Neste sentido, um dos objetivos da CONAE 2014 se constituiu na elaboração de uma proposta para efetivação do Sistema Nacional de Educação, que por sua vez, tem sido objeto de análise ao longo da história por diferentes correntes teóricas.

Para Saviani (2014), sistema é definido como “a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo que forme um conjunto coerente e operante” (SAVIANI, 2014, p. 4). Para o autor

“um sistema insere-se sempre num conjunto mais amplo do que ele próprio; e a sua coerência em relação à situação de que faz parte [...] exprime-se precisamente pelo fato de operar intencionalmente transformações sobre ela (idem).

Em direção contrária ao conceito de sistema educacional defendido por Saviani, está a “noção de que o termo sistema na educação denota conjunto de elementos, isto é, a reunião

de várias unidades formando um todo” (2014, p. 13). A partir desse entendimento, o conjunto de escolas ou rede de instituições de ensino passa a ser considerado como sistema.

Para o autor, os aspectos que evidenciam e constituem um sistema são:

- do ponto de vista da entidade administrativa, o sistema educacional pode ser classificado em: federal, estadual, municipal, particular, etc.;
- do ponto de vista do padrão, em: oficial, oficializado ou livre;
- do ponto de vista do grau de ensino, em: primário, médio, superior;
- do ponto de vista da natureza do ensino, em: comum ou especial;
- do ponto de vista do tipo de preparação, em: geral, semiespecializado, ou especializado;
- do ponto de vista dos ramos de ensino, em: comercial, industrial, agrícola etc.

Do uso inadequado do termo **sistema** decorrem várias expressões, como: “sistema geral de educação”, “sistema federal de ensino”, “sistema oficial”, “sistema público”, “sistema escolar”, etc. Entretanto, Saviani assegura que: “um exame mais detido revelará que, em todos esses casos, se trata propriamente do Sistema Educacional [...]” (SAVIANI, 2014, p. 17).

No que concerne à repartição de responsabilidades, Saviani (2014) entende que “os entes federativos concorrerão na medida de suas peculiaridades e de suas competências específicas consolidadas pela tradição e confirmadas pelo arcabouço jurídico” (idem). Desta forma, o autor afirma que o sistema será regulado pelas normas de responsabilidade da União, baseadas na LDB e no PNE, especificadas pelas medidas no âmbito do Conselho Nacional de Educação.

Assim, estados e o Distrito Federal poderão legislar complementando e adequando as leis gerais às suas especificidades locais. Cumpre ressaltar que, por força da Constituição Federal, os municípios não são autorizados a legislar em matéria de educação, a lei prevê que os municípios mantenham cooperação técnica e financeira com a União e os Estados com a finalidade de implementar programas de educação infantil e ensino fundamental.

A despeito do financiamento do sistema, Saviani (2014) propõe um compartilhamento entre as três instâncias, nos moldes dos fundos de desenvolvimento educacional. Para o autor, há uma necessidade de aperfeiçoamento do FUNDEB e a criação de um Fundo para a manutenção do Ensino Superior (FUNDES).

Concernente à formação dos professores, a definição da carreira e as condições de exercício docente, na proposta de Saviani (2014), não pode ser responsabilidade dos municípios, pois argumenta que a maioria dos municípios não tem condições para realizar tais

políticas. O autor afirma que os municípios não são aptos para atuarem nesse âmbito porque a própria LDB, inciso V, do artigo 11 os impedem, ao definir que:

[...] somente poderão se dedicar a outros níveis de ensino superiores ao fundamental quando estiverem atendidas plenamente as necessidades em sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996)

Ocorre que a formação dos professores se realiza no nível superior, de forma que desresponsabiliza os municípios de sua oferta e manutenção. Aos municípios cabe a construção e conservação das escolas e de seus equipamentos, realizar inspeção para acompanhar suas condições de funcionamento, além de ofertar a merenda e o transporte escolar.

Saviani (2014c) defende que nesta proposta não se está reduzindo a importância dos municípios, pois são estes que materializam as políticas advindas, tanto da União, quanto dos estados. O autor afirma que a diferença de graus de autonomia não significa redução de importância para as instâncias que detêm menor autonomia. Se a autonomia se concentra mais nos estados do que nos municípios é porque, no âmbito do estado, ela se exercita em relação aos municípios que o integram, e não por parte de cada município em confronto com os demais. Da mesma forma, Saviani esclarece a autonomia da União, que se exerce em relação a todas as unidades federativas e não apenas na contraposição entre elas.

Saviani (2014:int.) advoga que “a melhor forma de fortalecer as instâncias locais não é, necessariamente, conferir-lhes autonomia, deixando-as, de certo modo, à própria sorte”. Contudo, o autor acredita que “a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais”.

Na visão de Saviani (2014: int.) o Sistema Nacional de Educação

[...] integra e articula todos os níveis e modalidades de educação com todos os recursos e serviços que lhes correspondem, organizados e geridos, em regime de colaboração, por todos os entes federativos sob coordenação da União. Fica claro, pois, que a repartição das atribuições não implica a exclusão da participação dos entes aos quais não cabe a responsabilidade direta pelo cumprimento daquela função. Eles participarão por meio dos respectivos colegiados, acompanhando e apresentando subsídios que venham a tornar mais qualificadas as decisões tomadas. E assumirão responsabilidades diretas nos aspectos que lhes correspondem, por meio das Secretarias e Conselhos Estaduais e das Secretarias e Conselhos Municipais de Educação, sempre que tal procedimento venha a concorrer para a flexibilização e maior eficácia da operação do sistema sem prejuízo,

evidentemente, do comum padrão de qualidade que caracteriza o Sistema Nacional de Educação (DEMERVAL, 2014C, p. 387).

Para o autor (2014c) um Sistema Nacional de Educação

“é um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns, visando assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população” (ibidem, p. 384)

Saviani (2014c) defende ainda a instituição de um Sistema Nacional de Educação que não dependa de adesões autônomas de estados e municípios, pois a inscrição dos entes decorre, idealmente, da participação efetiva na sua construção, submetendo-se em consequência, às suas regras (ibidem, p. 385). No entanto, o autor defende que não cabe nessa proposta de construção e gestão coletiva do Sistema Nacional de Educação invocar a cláusula pétrea da Constituição Federal que se refere à autonomia dos entes federados porque o SNE não pertence ao governo federal, e sim da Federação. Essa proposta possibilitaria que o direito à educação saísse do patamar do proclamado para o efetivado.

5.3 Sistema Nacional de Educação: marcos legais

As conferências de educação se constituíram como espaços públicos de debate da política educacional, com destaque para as duas últimas que elegeram como tema central a discussão sobre a construção do Sistema Nacional de Educação. Somados a estes debates, diversos pesquisadores têm se dedicado à temática². Tais estudos têm focado na organização da gestão da educação numa perspectiva sistêmica, aprofundando do debate sobre as relações colaborativas entre os entes federados e influenciando na formulação do arcabouço jurídico que regulamenta a organização da educação brasileira com vistas à instituição de um sistema nacional de educação.

De acordo com Andrade (2014) a expressão “diretrizes e bases” passou a integrar a educação e o conjunto de leis que organizam a educação brasileira a partir da Lei n.º 4.024/1961. Na análise do autor:

[...] o termo sistema surge no cenário da educação brasileira sem que, de fato, houvesse uma orientação legal que estabelecesse parâmetros em que as ações neste campo pudessem ser articuladas, por meio de mecanismos que garantissem coerência em âmbito nacional (ANDRADE, 2014, p. 1078).

² Ver SAVIANI, 2014; ANDRADE, 2014; GADOTTI, 2014; DOURADO, 2016; WERLE, 2016, CURY, 2014; ABICALIL, 2016.

A despeito de suas análises sobre a legislação da organização educacional em âmbito nacional, Andrade mostra as primeiras leis que se utilizaram do termo “sistema de educação”:

[...] a Lei nº 5.540/1968 que dispõe sobre a Reforma Universitária, baixada no Regime Militar, pode ser considerada a primeira Lei na qual a terminologia *sistema de educação* é utilizada com relativa constância. [E sobre a Lei n.º 5.692/1971] [...] é a que melhor emprega a expressão *sistema de educação*, mantendo-se coerente no conjunto de seus artigos (idem).

O autor ainda acrescenta ao debate sobre o surgimento deste termo que:

o surgimento da lógica de sistema na educação correlaciona-se com a manifestação de intencionalidade em relação à ação educativa [...] [e com] emergência de um modelo educacional que pressupõe organização sob normas próprias, construídas no coletivo dos indivíduos que compartilham os processos educativos (idem).

Antes da promulgação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 20 de dezembro de 1996, “havia no Brasil apenas duas modalidades de ensino: o sistema federal, que abrangia os territórios federais e tinha caráter supletivo em relação aos estados; e os sistemas estaduais e do Distrito Federal” (SAVIANI, 2014b, p. 18). Neste contexto, afirma que “as escolas de educação básica, públicas e particulares, integravam o sistema federal, subordinando-se, pois, às normas fixadas pela União” (idem). Os estados poderiam se responsabilizar pelo ensino superior, desde que já tivessem experiência neste nível de ensino.

A Constituição Federal de 1988 introduziu o conceito de sistema municipal de educação, entretanto, no artigo 22, inciso XXIV, define que compete *privativamente* à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, e no artigo 24, inciso IX, determina que compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar *concorrentemente* sobre educação, cultura, ensino e desporto. O texto constitucional, em seu artigo 23, inciso V, estabelece que seja competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Desta forma, a Carta Magna não atribuiu aos municípios a competência para instituírem seus sistemas de educação. Entretanto, o artigo 211 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988).

Para o autor, a forma como o termo *sistema* tem sido tratado na educação é o fator determinante para a presença desta dubiedade na lei. O artigo 211 estaria se referindo à organização das redes escolares e não de sistemas de ensino. A competência dos Municípios está estabelecida no artigo 30, inciso VI, da Constituição Federal de 1988: “compete aos

Municípios, VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988). Assim, o artigo não se refere à competência dos municípios para “legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto”. Deste modo, os municípios não poderiam instituir seus próprios sistemas de ensino, e as escolas municipais integrariam o sistema estadual de ensino e seguiria as normas estabelecidas pelos estados.

Visando superar tal dificuldade, a LDB/96 procurou se basear nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal de 1988 que afirmam a competência dos municípios para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. Definindo as atribuições municipais com a educação, o inciso III do Artigo 11º da LDB atribui aos municípios “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino”. Assim, já não cabem dúvidas a respeito da competência dos municípios para instituírem seus respectivos sistemas de ensino.

Saviani (2014b) aborda outra alternativa legal para a institucionalização dos sistemas municipais do ensino. Trata-se do Artigo 11º, Parágrafo Único, da LDB/96, a qual, concede aos municípios a opção de optar ou não pela criação dos seus sistemas de ensino, visto que, “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (SAVIANI, 2014b, p. 22).

A Constituição Federal de 1988 também considerou a situação dos municípios, quando, em seu Artigo 30, inciso VI, atribuiu aos municípios a manutenção de programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental com cooperação técnica e financeira da União e do estado. Andrade (2014) afirma que, na atualidade, “o modelo de gestão sistêmica vem sendo requeridos em que os entes federativos são convocados a constituírem seus sistemas próprios de educação” (p. 1074).

Contrário ao posicionamento de que não é possível instituir-se um sistema nacional de educação no contexto federativo, Saviani (2014b) argumenta que

a melhor forma de fortalecer as instâncias locais, não é, necessariamente, lhes conferir autonomia deixando-as a própria sorte. Na verdade, a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais (SAVIANI, 2014b, p. 29).

Saviani acredita que se as deficiências dos entes federados forem articuladas no sistema, é possível revertê-las, pois proporcionará o “fortalecimento das diversidades em benefício do próprio sistema” (idem). Outro argumento apresentado pelo autor em defesa da

possibilidade da institucionalização de um Sistema Nacional de Educação no contexto federativo consiste em que:

[...] a própria forma de se responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação. Isso porque, sendo a federação a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns [...] (SAVIANI, 2014c, p; 29).

Este posicionamento do autor entra em consonância com a organização federativa do Estado Brasileiro e a premente necessidade de organizar a educação por meio de uma política nacional, entendendo a impossibilidade de que qualquer ente federado seja capaz de organizar a educação de seu território sem contar com a parceria de demais entes, Saviani acrescenta que:

a federação postula o sistema nacional de educação que, no campo da educação, representa a união intencional dos vários serviços educacionais que se desenvolvem no âmbito territorial dos diversos entes federativos que compõem o Estado federado nacional (idem).

Entretanto, o contexto federativo apresenta diversos desafios no sentido de consolidar uma gestão sistêmica. Neste sentido, Andrade entende que estes desafios

[...] têm explicação na própria estrutura federativa adotada no País, em que se legitima a autonomia político-administrativa dos Estados e Municípios, sem a clara posição quanto ao compartilhamento do poder decisório entre estes entes e a União (ANDRADE, 2016, p. 154).

Este cenário promove limites para a efetivação de uma política de estado para a educação, concebida e materializada na constante relação entre os sistemas de educação instituídos pelos entes federados em seus respectivos territórios.

Na próxima sessão, apresentaremos as dificuldades apontadas por estudiosos da temática para a instituição de um Sistema Nacional de Educação no país.

5.4 Sistema nacional de educação: propostas e desafios

O Brasil ingressa no século XXI ainda com a pendência da instituição de um sistema nacional de educação que possibilite assegurar o direito à educação a todos os seus cidadãos e cidadãs. Para tanto, são necessárias alterações e mudanças nos instrumentos da política educacional. Neste sentido, Abicalil (2009) propõe “a regulação do regime de cooperação e das formas de articulação entre os entes federados, seus respectivos sistemas autônomos e a organização de um Sistema Nacional Articulado de Educação [...]” (ABICALIL, 2009, p. 81).

O autor reconhece que nas últimas décadas foram implementadas novas ferramentas de cooperação federativa no âmbito das transferências de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a saber: a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica, instituída pela Lei nº. 11.494/2007 – (FUNDEB), e o Plano de Ações Articuladas (PAR). De acordo com o autor tais ferramentas, “servem à disciplina das transferências de recursos da União para o financiamento da educação básica no Distrito Federal, nos Estados e nos municípios” (idem). E acrescenta que no caso do FUNDEB a transferência é obrigatória, enquanto que os recursos do FNDE, são voluntários.

Apontando direcionamentos para uma proposta de sistema nacional articulado de educação com relações democráticas, e de planos (decenais) que contenham diretrizes, metas, estratégias e objetivos, Abicalil recomenda que “deve transformar-se em projetos de lei (municipal, estadual e federal) de iniciativa do Poder Executivo, com *status* de lei complementar, uma vez que estará regulamentando os Art. n.º 23, 206, 211, e 214 da Constituição Federal” (ibidem, p. 89).

Outra recomendação do autor para a definição dos processos de delegação de poderes e de representação nos órgãos do sistema devem ser transparentes, a fim de evitar disputas de representação entre os segmentos envolvidos. O autor apresenta os aspectos fundamentais que, na sua visão, devem estar presentes no Sistema Nacional de Educação:

- Gestão democrática do sistema;
- Promoção da igualdade e da justiça social;
- A manutenção da qualidade e da eficiência do processo, com investimentos pesados e com um trabalho de fortalecimento das relações voltadas à consolidação da Nação e para além das fronteiras nacionais, a partir de uma matriz de desenvolvimento humano;
- A geração de condições para que as escolas e as equipes de trabalho possam assumir suas responsabilidades correspondentes à resposta para as expectativas comuns, aos planos pedagógicos, às famílias, aos estudantes, ao entorno econômico e cultural; portanto, com forte marca de abertura à prática e à exigência de cidadania;
- A articulação dos níveis local, regional, nacional e, inclusive, supranacional (importante na formação dos blocos contemporâneos e nas relações internacionais, em geral), fortalecendo o caráter público do sistema. (grifos nossos). (ibidem, p. 90-91)

Cury (2008) considera como desafio para a instituição do sistema nacional de educação, o próprio sistema social estratificado que produz dois sistemas escolares paralelos resultando em uma desigualdade sistêmica que é “congenita à sociedade capitalista”. Este desafio se insere no próprio conceito de sistema único de educação, assim o autor explica: “o conceito de sistema único de educação tem como desafio maior o horizonte da igualdade, cujo

motor maior não se origina na escola, mas no próprio sistema social” (CURY, 2008, p. 1189). Neste contexto, a participação política, apesar de seus limites, é considerada um instrumento valioso para a defesa dos interesses dos trabalhadores, portanto, se faz necessário um estado que garanta a participação da sociedade civil organizada.

Diversos estudiosos da temática apontam dificuldades para a instituição de um Sistema Nacional de Educação. Para Dourado (2009), estas se manifestam em: “limites do pacto federativo efetivado num Estado patrimonial; a ausência da regulamentação do regime de colaboração; a centralidade conferida às políticas governamentais em detrimento das políticas de Estado [...]” (DOURADO, 2009, p. 365).

A histórica formação de duas redes de ensino, uma destinada a formar os condutores da sociedade, e a outra para formar trabalhadores para serem conduzidos por aqueles, aprofundou as desigualdades sociais e educacionais. Desse modo, o desafio para constituir um sistema único de educação depende da superação do próprio capitalismo. Entretanto, Cury (2008) reconhece que este desafio não é impeditivo para avanços nos “valores, princípios e normas comuns, além de normas específicas, afirmados no ordenamento jurídico atual” (CURY, 2008, p. 1196).

O segundo desafio apresentado pelo autor se refere a alguns aspectos do federalismo brasileiro a partir da Proclamação da República, cuja existência

supõe um pacto federativo, no qual coexista a diversidade de entes federados e a união federativa [...]. Trata-se de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre as instâncias governamentais por meio de campos de poder e de competências legalmente definidas (idem).

Cury (2008) acrescenta que “a repartição de competências sempre foi um assunto básico para a elucidação da forma federativa de Estado” (idem), razão das acaloradas discussões sobre a descentralização, a qual, ainda no período imperial forjou dois sistemas de ensino: o ensino superior sob a competência da Corte, a qual detinha mais recursos, e por outro lado, a educação primária sob a competência das províncias, que por sua vez, não dispunham de maiores recursos. Assim, no contexto da instituição do Sistema Nacional de Educação, caberia à União, considerando ser o ente federado que arrecada os maiores impostos: ter uma maior presença no âmbito da educação básica; coordenar a instituição de um Sistema Nacional de Educação, com a finalidade de promover a continuidade das políticas educacionais; e formular a política educacional nacional através dos Planos Nacionais de Educação com a participação dos estados e municípios, dos profissionais da área e dos segmentos da sociedade envolvidos com a educação.

Na perspectiva de aprofundamento deste debate, Abicalil acrescenta:

O Brasil é um dos poucos países do mundo em que a descentralização da oferta da educação obrigatória não é novidade. Essa descentralização é herança colonial, confirmada no Império e em todas as normas de educação escolar desde então. Nunca se logrou que o poder público central tivesse responsabilidade relevante na escolarização das maiorias. A essa característica correspondeu, sempre, a consagração de desigualdades regionais agudas, a pulverização de sistemas (e redes), a desarticulação curricular ou sua rígida verticalidade e o estabelecimento de ação concorrencial entre as esferas de governo. O poder formulador, normativo, tributário e controlador, por sua vez, não foi distribuído igualmente (ABICALIL, 2009, p. 92).

Em consonância com o texto constitucional, a LDB/1996 reiterou as incumbências de cada esfera de poder. Abicalil (2009) explica que em todas essas incumbências, o princípio da colaboração se repete, subordinado “ao cumprimento do direito público subjetivo, ao qual correspondem deveres de Estado e ações de governo; à superação de desigualdades; à formação básica comum e à consolidação de um padrão de qualidade” (idem).

Cabe salientar que a organização da educação brasileira é regida em bases conceituais e legais da Constituição Federal de 1988 e da LDB/96, as quais determinam funções, definem papéis e atribuições para os atores políticos envolvidos, e para a gestão educacional, em seus níveis e modalidades. Assim, o autor (2009) observa que estas leis, tanto provocam obstáculos, quanto promovem possibilidades para a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação.

A Constituição Federal de 1988 optou por um federalismo cooperativo, também denominado de “regime de colaboração recíproca”, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federados. Assim, os sistemas passaram a existir legalmente de modo que sua organização e funcionamento se baseiam no princípio da autonomia e colaboração recíproca, mas também envolve o campo de poder e diversos atores políticos e sociais. Por esta razão, surgem as dificuldades para a instituição do Sistema Nacional de Educação, pois, Abicalil (2009) chama a nossa atenção para o fato de que no Brasil, o conceito de autonomia “tem sido muito confundido com os de parceria e de exercício de gestão de pessoal e de serviços, fundado na atividade gerenciadora de instituições de caráter privado” (ibidem, p. 89).

A despeito do conceito de autonomia, Cury (2008) percebe que existe um “[...] temor de invasão indébita na autonomia dos entes federativos e, com isso, uma eventual perda de autonomia destes” (CURY, 2008, p. 1200). O autor acrescenta à esta dificuldade, “o medo de uma centralização por parte do Estado federal na qualidade de Estado nacional. Há o receio,

por parte do segmento privado na educação escolar, de se ferir a liberdade de ensino [...]” (idem) e conseqüentemente, se adotar o monopólio estatal.

Em relação à União, o autor afirma que existe o medo da exigência de mais presença, sobretudo “no que se refere ao financiamento da educação básica”. Estas reflexões fazem emergir “o desafio extraescolar de um país desigual, com fosso cada vez maior entre ricos e pobres na divisão de renda e de acesso a bens sociais” (idem).

Um outro desafio, também apontado por Cury (2008), diz respeito à falta de uma definição mais precisa sobre a competência compartilhada do ensino fundamental, preconizada na Constituição Federal de 1988 e na LDB/96. No texto constitucional, o autor analisa:

O Art. 211, § 1º, esclarece o regime de colaboração, no que toca à União, por meio de um papel redistributivo, supletivo e equalizador, com assistência técnica aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios. O § 2º se volta para os Municípios, que atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. O § 3º esclarece que os Estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio (ibidem, p. 1199)

Em relação à LDB, o Art. 10º, inciso II corrobora com o texto constitucional ao reafirmar que é competência dos estados

[...] definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades (...). Também o mesmo artigo 10, III, estimula a integração das ações relativas a diretrizes e planos de educação estaduais com as iniciativas dos municípios (ibidem, p. 1201).

O Art. 11º da LDB reitera o Art. 211º da Constituição Federal ao reconhecer os sistemas municipais de ensino e definir suas competências, dentre elas, a de “autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (idem). Assim, o autor compreende que “a distribuição de competências perante os objetivos maiores da educação escolar, deve ser feita, diferencialmente, no âmbito de aplicabilidade de cada ente federativo e, compartilhadamente, mediante o regime de colaboração próprio do novo caráter da Federação brasileira” (idem).

Saviani (2014) apresenta três obstáculos à instituição do Sistema Nacional de educação, a saber: Os obstáculos econômicos, referem-se à histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil; os obstáculos políticos manifestam-se na descontinuidade das políticas educativas; e, os obstáculos filosófico-ideológicos, configurados na resistência no nível das ideias.

Abicalil (2009) também apresenta um conjunto de obstáculos, porém enfatiza o âmbito do financiamento da educação:

[...] a complexa reforma tributária; a disputa dos recursos futuros oriundos da principal nova fonte de riqueza nacional (na camada de pré-sal do mar territorial brasileiro); o fim da incidência da Desvinculação de Receitas da União – DRU sobre os impostos federais vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; a imunidade tributária constitucional para as instituições privadas sem fins lucrativos (2009, p. 86).

Além destes obstáculos, o autor aponta: “a necessidade de alcançar outro patamar de investimento para recuperar o atraso educacional aponta obrigatoriamente para a ampliação progressiva, continuada e consistente de recursos públicos nos dois níveis da educação nacional” (idem).

Cury (2008) entende que o pacto federativo dispõe para a educação escolar, a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob regime de colaboração recíproca com as seguintes características:

- Unidade: Art. 6º e Art. 205 da CF/88;
- Divisão de competências e responsabilidades;
- Diversidade de campos administrativos;
- Diversidade de níveis de educação escolar;
- Sinalização de recursos vinculados (CURY, 2008, 1202).

Esta proposta contribui para o aperfeiçoamento da institucionalização do Sistema Nacional de Educação ao apontar o regime de colaboração recíproca. Entretanto, como limites e dificuldades para a sua efetivação, aponta falta da aprovação de lei complementar exigida pelo Art. 23º, parágrafo único da Constituição Federal, que dispõe sobre o regulamento do regime de colaboração. Como consequência, os entes federativos disputam investimentos em seus territórios, porém, sem obrigatoriedade de vinculação para a educação por se tratar de “contribuições provisórias”. Entretanto, Cury (2008) afirma que há casos “que se eternizam”. Portanto, desta forma é imposto à área da educação um prejuízo do ponto de vista dos recursos vinculados. Assim, há uma descaracterização do federalismo cooperativo adotado na Constituição Federal de 1988, de modo que esta realidade se aproxima mais de um federalismo competitivo, que de um cooperativo.

Para a efetivação do Sistema Nacional de Educação, Cury aponta quatro elementos devem coexistir para a efetivação do sistema nacional de educação: “uma rede de órgãos, de instituições escolares e de estabelecimentos – fato; um ordenamento jurídico com leis de educação – norma; uma finalidade comum - valor; e uma base comum – direito” (2008, p.

1203). Assim, o autor acredita ser possível construir a unidade na diversidade, e nesta perspectiva, o Plano Nacional de Educação, Lei n.º 13.005/14, em seu artigo 13 define que:

O poder público deverá instituir, em lei específica, contados (2) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

A articulação entre o Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação no contexto da colaboração federativa, considerada como condição para a efetivação do direito à educação, será a temática abordada a seguir.

5.5 A relação entre Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação no contexto da colaboração federativa

A busca por uma Política Educacional de Estado no Brasil que se consolide para além dos mandatos governamentais é histórica, remonta ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, conforme já mencionado. Este manifesta crítica a precária situação da educação pública no país, e propõe uma reformulação por meio de ações, dentre elas, a criação de fundos vinculados a recursos de impostos, além disso, o documento defende uma educação pública, gratuita e laica como função do estado, e como princípios organizativos de caráter social, que para sua consolidação, Saviani aponta como necessário:

[...] a unidade da função educacional, que constitui um novo programa de política educacional, a autonomia com corresponsabilidades – devendo abranger aspectos técnicos, administrativos e econômicos, desvinculada dos interesses políticos transitórios – e a descentralização – caráter nacional do sistema educacional, unidade sem uniformidade (SAVIANI, 2014a).

A importância do Manifesto se confirma na influência que exerceu em outros movimentos e em governos posteriores, nas mudanças ocorridas nas legislações, que por seu turno, mudaram as políticas públicas de educação.

No Brasil, a efetivação dos direitos sociais, com destaque para o direito à educação, encontra limites nas desigualdades sociais e assimetrias entre os entes federados, fato que marca a história do país. Para Andrade (2012)

a inexistência de uma coordenação federativa das ações a serem pactuadas entre as esferas administrativas do País impôs limite à materialização do federalismo cooperativo e que se faz ainda mais indispensável com a ascensão dos municípios ao *status* de ente autônomo a partir da Constituição Federal de 1988 (ANDRADE, 2012, p. 142).

Andrade entende que o federalismo pressupõe uma permanente relação entre as partes constitutivas, no entanto, expõe a preocupação com a “*prática da barganha* como troca de favor, que por vezes, à revelia da ética, sobrepõe-se à *colaboração*” (ibidem, p. 140).

De acordo com Werle (2016), o artigo 211 da Constituição Federal de 1988 determina que a colaboração entre as diferentes instâncias federadas ocorre desde o momento inicial de organização dos sistemas. A autora ressalta que o parágrafo único do artigo 211 especifica uma atribuição relevante da União para vencer as assimetrias regionais – a atuação junto aos demais entes federados para prestar assistência técnica e financeira voltada para o desenvolvimento dos sistemas de ensino, e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. A Emenda Constitucional n.º 14/96 explicita as funções da União, a quem cabe, segundo a autora, assistir aos demais entes e atuar, de forma a redistribuir, suprir e equalizar. Werle (2016) compara a organização da educação na Constituição de 1946 e na Constituição de 1988. A primeira organizava a educação em sistemas federal e estaduais de ensino, compondo um *sistema binário*; a segunda cria um *sistema ternário*, no qual tanto a União, como Estados, Distrito Federal e Municípios organizam seus sistemas de ensino.

Para a autora, o regime de colaboração é também sinalizado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n.º 9394/96, as vezes numa perspectiva de com tripla responsabilidade, as vezes apontado para articulações mais diretas entre a esfera estadual e municipal.

Sob a orientação da Constituição Federal de 1988, a LDB determinou as incumbências de cada esfera administrativa, sendo que norteadas pelo princípio da colaboração, com vistas à superação das desigualdades. Assim, o artigo 5º define o acesso à educação obrigatória como responsabilidade do estado e do município, contudo, com assistência técnica da União. Enquanto que o artigo 8º orienta o procedimento para a organização de seus sistemas de ensino e a coordenação e articulação da educação nacional, todos autônomos e comprometidos com a organização, em regime de colaboração dos seus respectivos sistemas de ensino. Em relação às responsabilidades da União, o Artigo 9º lhe atribui a coordenação política do processo de elaboração do Plano Nacional de Educação, bem como a prestação da assistência técnica aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

O artigo 10º incumbe os estados de definir com os municípios formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma das esferas do poder público. Este artigo também determina aos

estados, a elaboração e execução das políticas e planos educacionais em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as de seus municípios.

O artigo 11º incumbe os municípios de organizar e manter seus sistemas de ensino integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados. Desta feita, o arcabouço legal brasileiro indica que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios são instâncias com legitimidade e com a responsabilidade de articular-se em regime de colaboração. Para Werle (2016), um regime de colaboração implica na cooperação em diferentes dimensões, desde as responsabilidades com acesso e frequência à escola até a disponibilidade de recursos e desenvolvimento de procedimentos de avaliação.

Como já mencionado, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a educação brasileira vivenciou mudanças significativas, com destaque para a concepção de educação como direito social inalienável enfatizando o papel do estado na sua garantia. O novo pacto federativo estabeleceu as competências entre os entes federados e definiu a vinculação dos recursos para a área, garantindo a efetividade das políticas. Cumpre reafirmar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96) também é um marco importante na busca da organicidade das políticas dessas conquistas, no entendimento de Dourado se dará “por meio da efetivação de um sistema articulado descentralizado para a educação nacional” (2009, p. 365). O autor considera o SNE como espaço muito relevante diante da realidade da educação brasileira, marcada pela severa desigualdade regional e por descompasso entre os níveis e modalidades de educação referente ao acesso e permanência com qualidade social.

Em seu texto, *Gestão Democrática com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional*, produzido para subsidiar a discussão do tema geral da CONAE 2014, Gadotti recomenda que “é preciso continuar aprofundando a luta pela articulação do Sistema Nacional de Educação até chegar à unidade na diversidade” (GADOTTI, 2014, p. 22). O autor avalia que a desarticulação e a desorganização do SNE, ou a ausência dele, somada à indefinição de papéis de cada esfera administrativa, são as principais causas do atraso na área da educação, e como decorrência “torna a área educacional ingovernável na multiplicidade desarticulada de sistemas, fomentando desigualdade de oportunidades educacionais” (idem).

Para o autor, o significado de *Sistema Único* não se refere a um sistema uniformizado e centralizado, mas significa “articulação de ações, corresponsabilidade e cooperação em

função de uma finalidade comum; [...] divisão de responsabilidades, parceria, colaboração, cooperação, solidariedade” (idem).

Neste contexto, o autor defende a aprovação de instrumentos legais que tracem diretrizes gerais referentes ao regime de colaboração na oferta educacional e à gestão democrática das escolas e dos sistemas de ensino, articulando-os por meio de um sistema público único de educação, com financiamento tripartite (União, estados e municípios) e gestão local. Para Gadotti, Sistema Único não significa oposição à gestão local, porém, mais recursos federais para os municípios executarem seus planos de educação.

Segundo o autor, as experiências que buscam consolidar mudanças que fortalecem o Sistema Nacional de Educação apresentam avanços, como é o caso do FUNDEB, SAEB, PNSM, IDEB, PCNs ENEM, e o Plano de Ações Articuladas (PAR). Enquanto que aquelas que fragmentam o Sistema Nacional promovem retrocessos, justaposição de ações, desarticulação das estruturas e descontinuidade das políticas. Em relação ao regime de colaboração, o autor defende que precisa ser construído por meio de medidas concretas em permanente negociação e experimentação, cabendo à União a coordenação da política nacional, o que significa ir além da coordenação do sistema Federal de Educação.

Assim, o desafio se constitui na conciliação entre a autonomia e a interdependência entre os entes federados, em um contexto federativo que pressupõe a garantia da unidade nacional na diversidade, ao mesmo tempo em que é preciso preservar a autonomia dos entes federados.

Portanto, a educação precisa ser coordenada nacionalmente, respeitando a diversidade existente nos níveis locais, conforme defende Gadotti:

a educação deve ser nacional, como a cidadania. Acima das particularidades locais, existe a nacionalidade [...]. A enorme criatividade dos municípios deve ter por referência uma matriz comum nacional. Os planos estaduais e municipais precisam estar em harmonia com o PNE (idem).

O autor considera que o PNE representa um grande avanço, mas reconhece que não toca no principal problema estrutural da educação brasileira, qual seja, o estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação. A atual duplicidade de responsabilidades, como é o caso da erradicação do analfabetismo adulto e do ensino fundamental II, na visão do autor, precisa ser superada. Segundo ele, precisamos de um “regime de cooperação” com responsabilidades compartilhadas (obrigatórias), e não um “regime de colaboração” (optativa, colabora quem quer). O autor corrobora com a posição da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), que distingue regime de colaboração de regime de cooperação, a qual argumenta:

A diferença entre regime de colaboração e de cooperação refere-se à forma pela qual as políticas educacionais se articulam entre os sistemas de ensino. A LDB, em seu artigo 8º, elegeu o regime de colaboração como forma de propiciar a articulação dos sistemas de ensino. Entretanto, essa articulação só se faz possível no âmbito de decisões de governos, pelo princípio da adesão voluntária, enquanto que o regime de cooperação pauta-se na institucionalidade das relações entre os sistemas, independente de ações de governos (CNTE, 2009, p. 286).

O Plano Nacional de Educação foi incumbido por força Emenda Constitucional 59/2009 de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração. No entendimento de Gadotti, não é possível discutir sobre a organização da educação nacional, gestão democrática e participação popular dissociados do debate acerca do Sistema Nacional de Educação, Plano Nacional de Educação e o Regime de Colaboração.

Dourado (2013) também reconhece uma relação direta e intrínseca entre PNE, SNE e regime de colaboração. Nesse sentido, o autor entende ser fundamental:

[...] avançar nas orientações jurídico-normativas, envolvendo a aprovação de um PNE como política de Estado, bem como a lei complementar do regime de colaboração, como passos concomitantes à instituição do SNE, cujas bases constitutivas nos remetem ao delineamento de medidas de coordenação federativa articulado à normatização dos processos de decisão e responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos, a partir da já denominada descentralização qualificada (DOURADO, 2013, p. 776)

Nesta perspectiva, o PNE se constitui enquanto instrumento de promoção de mudanças no processo de planejamento educacional no Brasil, concebido como um documento de políticas públicas que consolidam a necessidade de criação do Sistema Nacional de Educação e do Regime de Colaboração.

Saviani analisa a relação entre Plano Nacional de Educação e Sistema Nacional de Educação:

O sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. Sistema significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento. Ora, se '*sistema* é a unidade de vários elementos *intencionalmente* reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante' (SAVIANI, 2008, p. 80), as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Consequentemente, há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação (SAVIANI, 2011, p. 06).

Isto quer dizer que é preciso evitar que se caracterize enquanto estrutura, ou seja, desprovida de intencionalidades. Nesse sentido, o plano educacional, para Saviani é:

[...] o instrumento que visa introduzir racionalidade na prática educativa como condição para se superar o espontaneísmo e as improvisações, que juntos formam o oposto de uma educação sistematizada e da sua organização na forma de sistema (idem).

Por fim, verifica-se que as análises dos autores aqui referenciados reiteram a urgência da institucionalização do Sistema Nacional de Educação capaz de promover a organização e a continuidade das políticas educacionais, que carecem de ser consideradas como políticas de estado. Vale ressaltar que, com esta perspectiva, a CONAE 2010 delibera que a União crie na estrutura do Ministério da Educação a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), com o objetivo de subsidiar ações com vistas a criação do Sistema Nacional de Educação. A atuação da SASE será objeto de análise da próxima sessão.

6 A INSTITUIÇÃO DA SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO (SASE) NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: PERSPECTIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE)

A construção de um Sistema Nacional de Educação, a ser efetivada tendo o Plano Nacional de Educação como articulador, no contexto do complexo regime federativo brasileiro, supõe um regime de colaboração entre as esferas político-administrativas, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, assim como, a definição das competências de cada uma delas juntamente com a repartição dos recursos de modo a assegurar as condições para a garantia do direito à educação de qualidade para todos.

Nesta perspectiva, a Conferência Nacional de Educação 2010, apontou diversos desafios para o estado brasileiro e para a sociedade, dentre eles, a construção de um sistema nacional de educação por meio da cooperação federativa e da colaboração entre os sistemas de ensino. Compreendia-se que, da ausência deste sistema decorrem graves problemas, implicando entre outras questões, na falta de referências de qualidade que orientem a ação dos entes federados, na descontinuidade das políticas, na desarticulação das ações e dos programas, debate este, reafirmado na Conferência Nacional de Educação, realizada em novembro de 2014 em Brasília.

No sentido de atender a deliberação da Conferência em instituir um Sistema Nacional de Educação (SNE), o MEC criou em 2012 a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), com a atribuição de subsidiar os entes federativos para adequarem e elaborarem seus respectivos planos à luz do Plano Nacional de Educação com vistas à institucionalização do Sistema Nacional de Educação no contexto federativo brasileiro. Este processo é o objeto de análise desta sessão.

6.1 A SASE: estruturação e ações iniciais

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), foi criada pelo Ministério da Educação por meio do Decreto n.º 7.690, de 2 de março de 2012, em consonância com as deliberações da Conferência Nacional de Educação 2010. Sua principal atribuição consistiu em estimular e ampliar o regime de cooperação entre os entes federativos, apoiando o desenvolvimento de ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação.

Segundo Almeida Júnior *et al* (2014) esta atribuição, especificamente consistia em:

Instituir, em lei específica, o Sistema Nacional de Educação (SNE), missão que terá dois anos para ser realizada, contados da publicação do novo Plano

Nacional de Educação, que por força da Emenda Constitucional n.º 59/2009, foi elevado à condição de articulador desse sistema (2014: 105).

O contexto em que surge a SASE é eivado de problemas decorrentes, em parte, do distanciamento histórico da União em relação à educação básica. Ao longo do tempo, as políticas públicas, e em especial, as políticas educacionais são caracterizadas pela “descontinuidade, fragmentação de programas, ausência de padrões de qualidade, ineficiência de órgãos gestores e insuficiência de recursos” (ibidem, p. 106).

Neste complexo cenário, a Conferência Nacional de Educação – 2010 aponta para a regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal de 1988, a qual define competências comuns à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, sendo uma delas proporcionar os meios de acesso à educação.

Considerando esses determinantes, a SASE estruturou ~~iniciou~~ suas ações pautando principalmente a discussão do Federalismo e do Sistema Nacional de Educação. Para a direção da SASE, a busca de consensos acerca de temas estruturantes do federalismo educacional se constituía um forte desafio, uma vez que envolve diversos atores com diferentes interesses.

Neste sentido, Nogueira (2016) assinalou a existência de dissensos dentro e fora do Ministério da Educação acerca da necessidade da instituição de um Sistema Nacional de Educação. Predominavam duas posições: uma que reconhecia a existência de um sistema conforme estabelecido na LDB e no FUNDEB; outra que defendia a criação de um Sistema de Educação para garantir o direito à educação para todos, conforme deliberações das duas edições da Conferência Nacional de Educação (2010 e 2014). Todavia, este não era o único tema que carecia de acordo. A autora acrescenta outros, a saber:

[...] a base nacional comum curricular, a política nacional de formação e valorização profissional, o papel central da União na indução da qualidade da educação básica, a autonomia dos Estados e Municípios na gestão dos seus sistemas, o desenho do financiamento capaz de assegurar padrão nacional de qualidade, a avaliação das condições de oferta e do aprendizado, além do necessário planejamento decenal articulado entre as diferentes esferas de governo (NOGUEIRA, 2016, p. 1).

Conforme a autora, a SASE entendia que a ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) acarretava graves fragilidades para a política educacional, pois, “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” (idem). Neste sentido, há uma clara identidade entre o pensamento da SASE e as deliberações das CONAEs (2010-2014).

A SASE, sob a liderança do seu primeiro secretário (março de 2011 a fevereiro de 2012), o professor Carlos Augusto Abicalil, elaborou um planejamento estratégico, o qual foi construído com a participação de diversos especialistas da área, diretores, coordenadores e equipe técnica, caracterizando-o como um trabalho coletivo (ibidem, p. 3). Partindo de uma análise de conjuntura, este planejamento definiu os principais desafios e os resultados desejados, assim como as linhas de ação que deveriam nortear as ações e as atividades a serem desenvolvidas. Além disso, indicou os responsáveis pelas ações, que teve prazos de início e finalização definidos.

Neste planejamento, a SASE assinalou cinco principais desafios, conforme divulgados no Boletim n.º 3:

- 1) Fazer com que o PNE cumpra a função de articular o SNE;
- 2) Tornar o PNE referência para a gestão pública e para a mobilização da sociedade;
- 3) Construir, dialogicamente, uma proposta de SNE institucionalmente validada;
- 4) Garantir o cumprimento das metas 17, 18 e 19 do PNE; e
- 5) Mediar o processo de gestão do conhecimento que possibilitasse a consecução dos propósitos da SASE

Visando a superação dos desafios foram estabelecidas linhas de ação (referência), dentre quais, destacamos:

- 1) Estimular arranjos, ações consorciadas, instâncias colegiadas e pactos entre estado e grupos de municípios mediante articulação com a estratégia de regionalização da educação;
- 2) Fortalecer os espaços de interlocução e pactuação entre os entes federativos, em especial em torno das metas do PNE e das prioridades dos planos de governo;
- 3) Assistir aos estados e municípios para a elaboração de seus respectivos planos de educação, em consonância com o PNE;
- 4) Colaborar na pactuação de indicadores de metas dos planos estaduais e municipais de educação que contribuíssem com as metas nacionais;
- 5) Assegurar que as metas do PPA federal fossem alinhadas com as metas do PNE;
- 6) Articular-se com as secretarias de educação dos entes federativos para garantir o alinhamento dos respectivos PPAs com as metas do PNE, PEEs e PMEs;
- 7) Apoiar a instituição dos Fóruns Estaduais e Municipais de Educação articulados ao Fórum Nacional de Educação;
- 8) Estimular o funcionamento dos conselhos vinculados aos sistemas de ensino no âmbito dos entes federativos, particularmente por meio de representações de nível nacional.

De acordo com o planejamento estratégico e com a definição destas ações, a SASE esperava os seguintes resultados:

- 1) arranjos educacionais construídos em torno das metas dos planos de educação aprovados;
- 2) planos de educação em consonância com o PNE, aprovados em lei por todos os entes federados;
- 3) indicadores de metas e processos de monitoramento e de avaliação pactuados com Estados e Municípios que possuíssem planos articulados ao PNE;
- 4) Fórum Nacional de Educação apoiado na sua tarefa de instituir fóruns estaduais e municipais;
- 5) Conselhos vinculados aos Sistemas de Ensino monitorados e estimulados no seu funcionamento;
- 6) PNE presente nas agendas das organizações nacionais do setor educacional;
- 7) Sistemas orientados para que houvesse formulações de normas e estabelecimento de padrões de qualidade;
- 8) Proposta de SNE construída, sistematizada e validada conforme proposições da CONAE.

Em 2012, Arnóbio Marques Almeida Junior assume a SASE dando continuidade às ações do planejamento estratégico em vigência, e elegendo três eixos, como prioridades de sua gestão:

- 1) O trabalho articulado para a elaboração, adequação, monitoramento e avaliação dos planos subnacionais em consonância com o PNE;
- 2) O trabalho articulado para a elaboração de uma proposta de Sistema Nacional de Educação e;
- 3) O trabalho articulado para a valorização dos profissionais da educação.

Com a aprovação do PNE Lei n.º 13.005, de 24 de junho de 2014, a SASE intensifica seus trabalhos para a construção do SNE promovendo uma articulação dos planos estaduais e municipais, alinhado às metas do novo PNE. Para tanto, a estratégia utilizada pela SASE consistiu na criação de uma Rede de Assistência Técnica, e do Portal Planejando a Próxima Década, as quais serão objetos de análise das próximas sessões.

6.1.1 Sistema Nacional de Educação: a proposta da SASE

A Constituição Federal de 1988 definiu a educação como um direito social inalienável de todos os cidadãos brasileiros. Esta definição foi alicerçada por diversos outros ordenamentos legais criados ao longo dos anos, os quais impactaram significativamente a organização da educação brasileira, com destaque para: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino

Fundamental (FUNDEF); o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (FUNDEB); e a Emenda Constitucional n.º 59, a qual estabelece a obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos de idade, define a elaboração do Plano Nacional de Educação e inclui o termo Sistema Nacional de Educação (SNE).

Tais instrumentos legais representam avanços significativos para a educação nacional, sobretudo por ter atribuído ao PNE, o caráter de Plano de Estado com vigência de dez anos e com recursos vinculados ao Produto Interno Bruto (PIB). Neste sentido, estes marcos legais consideram o PNE como uma referência para os planos de governo, uma vez que o prazo decenal extrapola o tempo de vigência dos mandatos governamentais, exigindo assim, uma maior articulação federativa.

Embora a legislação tenha atribuído ao PNE 2014 – 2024 o papel de articulador do SNE, cumpre ressaltar que o Brasil ainda não o instituiu. O conceito de Sistema Nacional de Educação adotado neste trabalho, se identifica com o conceito adotado pela SASE, e publicado em texto³:

[...] um aperfeiçoamento na organização da educação nacional, sustentada por um pacto federativo construído de forma democrática e inscrito em um conjunto de leis nacionais capazes de orientar cada sistema ou rede de ensino para que o direito constitucional inalienável seja garantido, com equidade, a cada cidadão brasileiro (MEC, 2015).

A partir da aprovação do PNE emergiu outro grande desafio que se constituía na construção dos planos estaduais, distrital e municipais em consonância com suas metas e estratégias. Desta forma, o alcance das metas nacionais depende do alcance das metas previstas nos planos das esferas subnacionais. É importante destacar que os estados, o Distrito Federal e os municípios tiveram um prazo de um ano após a aprovação do PNE para a elaboração ou adequação de seus respectivos planos de educação à luz do plano nacional.

Um dos grandes desafios para a SASE seria construir acordos acerca de temas estruturantes no contexto do federalismo brasileiro com o propósito de desenvolver ações para a instituição de um Sistema Nacional de Educação, pois a sua ausência é avaliada como fator que provoca graves problemas para a organização da política educacional, podendo ser exemplificados a partir da ausência de referenciais nacionais de qualidade capazes de orientar a ação supletiva para a busca da equidade; a descontinuidade de ações; a fragmentação de programas; e a falta de articulação entre as esferas de governo.

3 Texto: *Instituir um Sistema Nacional de Educação: uma agenda obrigatória para o país*, elaborado com a colaboração de Abicalil (OEI), Cury (PUC-MG), Dourado (UFG e CNE) e Romualdo Portela (USP).

Contudo, no cenário nacional, surgiram dificuldades para a construção dos acordos inerentes ao próprio federalismo brasileiro, marcado por forte pressão para fortalecer autonomias e não para criar identidade nacional. Tais dificuldades persistem até os dias atuais.

A ausência do SNE também implicava, na avaliação da SASE, em dificuldades para realização de acordos entre os entes federativos, e conseqüentemente, na oferta da educação pelo setor público e para a regulamentação do setor privado. Entretanto, esta Secretaria defendia que a Lei do PNE ao definir ações e estabelecer os prazos para a realização das metas, de modo sistêmico, articulava a instituição do SNE. Assim, a SASE estava convencida que as metas dos planos nacionais ajudariam na instituição do SNE, tendo em vista alguns dispositivos e algumas estratégias para sua formatação.

Para enfrentar tais desafios e construir uma proposta de Sistema Nacional de Educação, a SASE estabeleceu diálogos com vários educadores especialistas das temáticas de planejamento, financiamento, valorização dos profissionais da educação, das relações federativas e dos sistemas de ensino, culminando com parcerias com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE⁴) e com a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), e também com outras instituições.

Entendendo não ser possível instituir um Sistema Nacional de Educação por meio de apenas uma lei, a SASE buscou uma nova maneira de organização da educação nacional, e elaborou uma proposta baseada, segundo Nogueira, no pressuposto de que “as metas desse e dos próximos planos nacionais articularão o Sistema, mas alguns dispositivos e algumas estratégias da lei atualmente em vigor podem ajudar a formatá-lo” (NOGUEIRA, 2016). Tal proposta configurava-se em quatro dimensões, a saber, 1) Alterações na LDB; 2) Regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal de 1988 – ou a Lei de Responsabilidade Educacional; 3) Adequação das regras de financiamento, e 4) Adequação dos Sistemas de Ensino às novas regras nacionais.

A SASE defendia alterações na LDB para incluir um capítulo sobre o SNE e propunha a inclusão de dispositivos caracterizados como referenciais de qualidade:

4 Foi firmado um Acordo de Cooperação SASE/UFPE com vistas à produção de material impresso sobre política e gestão da educação sob a responsabilidade de equipe de pesquisadores do PPGE/CE, UFPE e PPGE/UFG, a saber: Márcia Ângela Aguiar (coordenadora), Janete Maria Lins de Azevedo, da UFPE; Luiz Fernandes Dourado, João Ferreira Oliveira e Nelson Cardoso de Amaral, da UFG.

- a) Uma base nacional comum que oriente para a formação docente e os processos de avaliação de aprendizagem;
- b) A estrutura e o funcionamento dos estabelecimentos escolares;
- c) A valorização profissional e a avaliação institucional; e
- d) A gestão democrática, no seu sentido amplo, incluindo o funcionamento de conselhos, fóruns, instâncias de negociação e as conferências de educação (idem).

Nesta proposta, a construção da Base Nacional Comum seria coordenada pela União de forma democrática envolvendo todos os sistemas de ensino e a sociedade. O objetivo era construir uma articulação entre as orientações e os conteúdos trabalhados nas unidades escolares por meio do projeto curricular, superando a adoção de modelos curriculares prontos, desvinculados da realidade escolar. Para a SASE, a ausência da Base Nacional Comum prejudicava a construção dos currículos das licenciaturas, bem como inviabilizava uma regulação mais precisa do setor privado. Para aperfeiçoar a política nacional de formação dos profissionais do magistério, e daqueles que não pertencem ao magistério, a SASE propôs

[...] articular os programas do MEC e construir mecanismos que fortaleçam a colaboração entre os sistemas de ensino em um conjunto mais orgânico de ações integradas. Tais ações precisam considerar as competências e estruturas específicas das instituições, sistemas e redes de ensino, e sua necessária articulação e colaboração (BRASIL, 2015).

Referente ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), previsto no Artigo 11 da Lei do PNE, a proposta de SNE construída pela SASE defendia o desenvolvimento de mecanismos permanentes de aprimoramento dos indicadores educacionais, tanto relativos aos estudantes, quanto à avaliação institucional. Para esta Secretaria, se fazia necessário considerar o perfil dos alunos e dos profissionais da educação, capacidade de oferta, a infraestrutura e os recursos pedagógicos disponíveis, bem como os processos de gestão e as condições de trabalho.

Em relação à estrutura e funcionamento dos estabelecimentos educacionais, a proposta da SASE contemplava a construção de referenciais que indicassem padrões mínimos de oportunidades educacionais visando assegurar o direito ao acesso à educação pública ou privada. Esses princípios, para a SASE, deveriam compor a LDB.

Para a SASE, a construção de acordos para definição da ação supletiva da União aos estados, Distrito Federal e municípios, referentes à estrutura e funcionamento das unidades educacionais eram imprescindíveis. A Secretaria entendia que a qualidade requer mais que uma lista de insumos, necessita de referenciais articulados de forma sistêmica.

No tocante à valorização profissional, a proposta defendia: a construção de espaços de diálogo e negociação; o estabelecimento de diretrizes nacionais de carreira e condições de

trabalho adequadas; somadas a salários dignos; formação inicial e continuada; além de seleção criteriosa para o ingresso na carreira.

A SASE posicionava-se contrária à construção de uma carreira única, defendendo a construção de carreiras equilibradas no país, com profissionais mais bem preparados e o cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), pois, em seu entendimento, a diversidade atual dificulta os objetivos da Lei do Piso (11.738/2008).

O princípio da gestão democrática, na proposta da SASE, perpassava pelo fortalecimento dos Conselhos Escolares até os órgãos do município, do estado, do Distrito Federal e da União, como também, do fortalecimento dos espaços de negociação, de participação e de controle social, por exemplo: comitês, fóruns, conferências, grupos de trabalho, dentre outros. Além disso, a proposta também previa que essa participação estivesse definida nos marcos regulatórios dos sistemas de ensino e nos projetos pedagógicos das unidades educacionais, considerando o fortalecimento e aperfeiçoamento dos espaços de normatização, negociação, pactuação, deliberação, consulta, participação, acompanhamento e controle social.

A segunda dimensão da proposta da SASE para a construção de um SNE referia-se à regulamentação do Artigo 23, ou a Lei de Responsabilidade Educacional. O objetivo da regulamentação era fixar normas em lei complementar para a cooperação entre a União e os estados, Distrito Federal e municípios, tratando de estabelecer normas para a execução das competências comuns entre os entes federados na área da educação, ou seja, definir as responsabilidades compartilhadas e a qualidade ofertada. A proposta considerava essa lei complementar como a Lei de Responsabilidade Educacional na medida em que tratava das regras de cooperação obrigatórias da nova forma de organização da educação nacional, que por sua vez, seriam baseadas na independência e cooperação. Para a SASE, além da definição das competências, se fazia necessário definir os entes que deveriam participar das ações colaborativas e as condições em que se efetivariam, além da definição das regras e dos responsáveis pela deliberação.

Essa proposta destacava a articulação entre os Planos nacional, estaduais e municipais de educação, entendida como “ação de planejamento decenal articulado”. Buscava um padrão de qualidade equalizado em todo o país, considerando as diferenças e desigualdades regionais, atentando para a ideia de que se trata de planos territoriais. Portanto, deveriam estar articulados a outros instrumentos de planejamento, a exemplo dos Planos Plurianuais, Planos de Ações Articuladas (Lei n.º 12.696/2012), e outros regulamentos que definam o financiamento.

A terceira dimensão da proposta da SASE tratava da adequação das regras de financiamento. Para a SASE, haveria necessidade de revisão das normas do atual FUNDEB, Lei n.º 11.494/2007, pois, a Secretaria partia do pressuposto de que para alcançar um equilíbrio na forma de repartição dos recursos entre os entes federados, com vistas a capacitá-los para o exercício de suas responsabilidades, se fazia necessária uma reforma tributária, sobretudo pela vigência do FUNDEB até 2020. A SASE propunha que além do aumento dos recursos estabelecidos no PNE, se vincule o Valor Aluno Ano (VAA) aos referenciais nacionais de qualidade por meio de uma pactuação, alterando os fatores por etapas e modalidades da educação básica. A SASE entendia que o VAA deveria ser compatível com o Custo Aluno Qualidade (CAQ), responsabilizando os entes na promoção de padrões nacionais básicos de oferta. Na impossibilidade comprovada dessa oferta por parte de um ente federado, a proposta previa que caberia à União uma função supletiva em termos financeiros. Esta estratégia se aplicaria, nos mesmos moldes, aos estados em relação aos seus respectivos municípios.

No tocante à complementação financeira da União para o pagamento do PSPN, a proposta propunha a formulação de regras e contrapartidas dos entes federados que deverão comprovar sua impossibilidade e sua política fiscal, além disso, deve-se buscar a melhoria da gestão do sistema de ensino, plano de carreira de acordo com o PNE e aumento dos recursos para a educação. Na proposta, a SASE alertava para o risco do aporte da União, para que a equalização do FUNDEB não implicasse em redução do financiamento de programas e transferências voluntárias. Neste caso, a SASE defendia que, para o equilíbrio entre programas específicos ou localizados e programas universais, se fazia necessário a criação de mecanismos para evitar que programas focalizados fossem usados como privilégios, e programas universais aprofundassem as desigualdades entre os entes.

Para a SASE, o Programa de Ações Articuladas (PAR), conduzido pelo MEC, teria um papel estratégico no planejamento e pactuação das esferas de governo, ampliando os resultados para além das redes de ensino, concretizando, desta forma, ações articuladas no território de cada ente federado. Assim, o planejamento integrado assumiria o papel central à luz do PNE e dos planos de educação dos estados, Distrito Federal e municípios.

Em relação aos recursos provenientes da exploração do petróleo e gás, a SASE propunha que fossem utilizados para viabilizar o padrão nacional de qualidade, com destinação desvinculada a qualquer mecanismo de financiamento que comprometa o Sistema.

A quarta e última dimensão da proposta da SASE para a construção de um SNE se referia a adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais. Nessa perspectiva, a

Secretaria propugnava que as normas de cooperação orientassem a ação dos entes federativos que precisavam organizar os seus sistemas de ensino de acordo com as novas regras nacionais, e em regime de colaboração, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Desta forma, cada ente federativo elaboraria seus sistemas de ensino baseados em regras claras de relacionamento com os demais entes. Assim, o Regime de Colaboração para a SASE consistia em

expressão e a forma de organização dos sistemas de ensino por meio de relações de colaboração, garantindo o cumprimento das responsabilidades definidas nas normas de cooperação e nas novas regras de financiamento, todas direcionadas pelos referenciais de qualidade expressos na LDB (BRASIL, 2015).

Desta forma, a SASE entendia que se as normas de cooperação fossem definidas, as leis dos sistemas de ensino dos entes federados deveriam ser sintonizadas com as regras nacionais, o que não dependeria da disposição do gestor para sua realização.

Por fim, o conceito de regime de colaboração para a SASE remete aos princípios orientadores das leis que instituíram os sistemas de ensino obrigatórios no caso da União e estados, e facultativos no caso dos municípios. Assim, no entendimento da Secretaria, a institucionalização do Sistema Nacional de Educação, requer que os entes federados organizem seus sistemas de ensino por intermédio das leis do SNE, prevendo as formas de colaboração e a concretização de acordos que garantam na prática, a diversidade na unidade do Sistema Nacional de Educação. Nesta perspectiva, a SASE, pioneiramente, criou a Rede de Assistência Técnica que se fez presente em todos os estados da federação, o que será desenvolvido na próxima sessão.

6.2 Rede de Assistência Técnica: estratégia para elaboração e adequação dos planos de educação

A instituição da Rede de Assistência Técnica para elaboração ou adequação dos planos de educação constituiu a prioridade da SASE em 2012 (NOGUEIRA, 2016). A intenção da Secretaria consistiu em construir uma estratégia tripartite de trabalho, o que não se resumia apenas a oferecer assistência e esperar a adesão das esferas governamentais. Para concretizar tal objetivo, a equipe da SASE visitou todas as Secretarias Estaduais de Educação e seccionais estaduais da UNDIME em cada estado, inclusive, com a participação do próprio secretário Binho Marques. O conceito de interdependência que contido na proposta do SNE exigia a construção de trabalho articulado, e de construção de acordos por meio de muitos diálogos. A autora afirma que também foi necessário fazer o trabalho de convencimento

dentro do próprio ministério, o que evidencia a complexidade da implementação de políticas no aparelho do estado.

Para o alcance deste objetivo, a SASE elaborou junto a outros atores educacionais, como a ANPAE, UNDIME, CONSED, UNCME, FNE, Fórum Nacional dos Conselhos de Educação (FNCE) e Conselhos Estaduais de Educação (CEE), diversos documentos orientadores e os disponibilizou no Portal Planejando a Próxima Década, o qual também informava em tempo real a situação de cada estado e município referente ao processo de construção dos seus respectivos planos de educação.

A ausência de um SNE com regras claras sobre planejamento articulado entre os entes federados, não foi impeditivo para que em junho de 2015, todos os entes federados estivessem com seus respectivos planos elaborados, com exceção de apenas dois.

É oportuno ressaltar que a história do planejamento educacional no Brasil tem sido marcada pela dificuldade dos governos em dar continuidade às ações planejadas por gestões anteriores. A elaboração de Planos Nacionais de Educação é uma política recente, o que aponta, dado esse histórico anterior, para dificuldades no processo de sua execução. O êxito do novo PNE depende, em parte, da elaboração ou adequação dos planos de educação dos estados, Distrito Federal e municípios, sintonizados com suas metas e estratégias.

Construir um Sistema Nacional de Educação no complexo contexto em que se inserem as políticas públicas requer diversas ações, dentre elas, a elaboração de Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação em sintonia com o PNE. Para isso, o Ministério da Educação por meio da SASE assumiu a coordenação compartilhada com as instâncias federadas, responsáveis pela implementação dos respectivos planos, trabalho que exigiu a adoção de medidas com vistas ao alcance das mudanças necessárias e desejadas pela sociedade no campo educacional.

Neste sentido, como responsável pela coordenação da política nacional de educação, o MEC desenvolveu ações que visavam orientar os entes federados para a elaboração ou adequação dos seus respectivos planos educacionais. Todavia, a Secretaria considerava fundamental que os atores envolvidos conhecessem a realidade educacional dos seus territórios, para em seguida, ter clareza na escolha das metas e das estratégias dos planos.

Nesta perspectiva, o MEC proporcionou apoio técnico por meio da institucionalização de uma Rede de Assistência Técnica para subsidiar o trabalho de elaboração ou adequação, fazer o acompanhamento de todas as etapas dos Planos locais, incluindo a implementação, o monitoramento e avaliação das ações planejadas.

Para a viabilização deste trabalho, segundo o MEC, seria necessário construir uma articulação entre SASE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e uma Coordenação nos estados constituída pelas Secretarias Estaduais de Educação e a União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME) em suas seccionais.

Esta parceria, segundo Pereira e Grossi Júnior (2016), foi denominada de “Comitê tripartite”, se fazendo presente em cada estado da federação e no Distrito Federal, constituindo o que viria a ser a Rede de Assistência Técnica para elaboração/adequação dos planos, representando um instrumento importante de gestão para o cumprimento do PNE 2014-2024. Segundo o MEC, o trabalho seria estruturado e orientado a partir de dois eixos, a saber, 1) o Plano Nacional de Educação e, 2) O Plano de Ações Articuladas (PAR) que compõe o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (SIMEC).

Desta feita, os Planos de Educação dos estados, Distrito federal e municípios, estariam integrados ao PAR pela “Dimensão 1 – Gestão Educacional; Área: Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino; Indicador 1. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME)” (BRASIL, 2013).

A articulação entre os entes federados é considerada uma premissa essencial para a construção dos planos. Entretanto, o MEC constatou que a maioria dos entes federados, em 2013, não possuíam planos instituídos por lei. Tal constatação fortaleceu a posição do MEC enquanto coordenador nacional das políticas educacionais, e assim desenvolveu um trabalho de assistência técnica para que todos os entes elaborassem seus respectivos planos de educação de forma articulada. Diversos atores e instituições que integram a política pública de educação participaram da viabilização deste trabalho. Para melhor visualização da organização do trabalho e das atribuições de cada entidade envolvida, observe-se o Quadro 1 que descreve o Fluxograma da Rede de Assistência Técnica da SASE:

Quadro 1– Fluxograma da Rede de Assistência Técnica

| SASE/MEC |
|---|
| <p style="text-align: center;">Coordenação Nacional do Processo de adequação/elaboração e acompanhamento dos Planos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definição de Diretrizes e definição da estrutura operacional; • Mobilizar os Avaliadores Educacionais; • Realizar Capacitação com as equipes (AEs e Gestores Educacionais); • Analisar os relatórios das atividades desenvolvidas; • Apoiar o trabalho de assessoramento dos AEs aos Estados e Municípios; • Orientar a atuação em loco; • Produção e distribuição de material técnico; • Promover a articulação entre os entes; • Apoiar o trabalho das comissões (estaduais, distrital e municipais); |

| • Acompanhar, monitorar e avaliar a implementação dos Planos. | | |
|--|---|---|
| FNDE | CONSED | UNDIME |
| <ul style="list-style-type: none"> • Contratação dos AEs; • Atuar na implementação das adequações/elaborações; • Promover a capacitação dos AEs; • Efetuar o Pagamento dos AEs. | <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver atividades de adequação/elaboração dos Planos; • Designar AEs; • Supervisionar o processo de adequação/elaboração; • Promover ações de apoio aos municípios neste processo; • Garantir condições de trabalho aos AEs; • Distribuir materiais de subsídio; • Encaminhar as propostas de Planos de educação para análise. | <ul style="list-style-type: none"> • Designar AEs; • Desenvolver ações para adequação/elaboração dos planos; • Garantir condições de trabalho aos AEs. |
| SECRETARIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Nomear comissão Municipal para elaboração/adequação dos Planos; • Dar apoio logístico para as atividades a serem promovidas pela Comissão; • Disponibilizar materiais e insumos ao trabalho dos AEs; • Disponibilizar materiais e insumos ao trabalho da Comissão; • Distribuir materiais; • Encaminhar a proposta de Plano Municipal de Educação para análise e validação. | | |
| COMISSÃO (Estadual, Distrital ou Municipal) | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar proposta de trabalho para adequação/elaboração; • Estruturar o diagnóstico local; • Elaborar o texto-base da proposta de Plano; • Organizar Conferência de Educação; • Propor o Projeto de Lei ao Executivo para análise e encaminhamento ao Legislativo | | |
| Fonte: BRASIL (2013) | | |

Inicialmente, em uma experiência piloto iniciada em 2013, a Rede de Assistência Técnica foi composta por dois Avaliadores Educacionais (AEs) em cada estado da federação. Para cada um dos AEs, cabia prestar assessoramento a vinte e cinco municípios. Estes AEs, por sua vez, deveriam ser indicados pelas Secretarias Estaduais de Educação, que representavam o CONSED nos estados, e pela UNDIME Seccional Estadual. Contudo, por orientações do MEC, o CONSED e UNDIME Seccão estadual deveriam informar quais municípios manifestaram interesse em receber o assessoramento desenvolvido pela SASE. Cabia à SASE analisar junto ao FNDE tais reivindicações.

Em decorrência do trabalho realizado com os vinte e cinco municípios, ocorreu forte manifestação de adesão daqueles não participantes, o que provocou a necessidade de ampliação da composição da Rede de Assistência, de tal forma que a SASE definiu a ampliação do número de AEs, na proporção de 01 novo AE para cada vinte e cinco municípios (PEREIRA & GROSSI JÚNIOR, 2016).

Desta forma, destacam os autores, a Rede de Assistência Técnica recebeu forte reconhecimento no país e atingiu a adesão dos 5.570 municípios, para uma equipe formada

por cerca de trezentos e dez AEs Técnicos responsáveis pelo trabalho direto com os municípios; AEs Supervisores que acompanhavam o trabalho de quatro AEs em seus estados; e, 01 AE Coordenador Estadual que representava a SASE no estado a que pertence, acompanhava o trabalho dos AEs Técnicos e dos AEs Supervisores.

A orientação do Ministério para a indicação dos AEs, de um modo geral, pressupunha a indicação de um profissional que atendesse os seguintes requisitos: funcionário público efetivo e ativo (estadual ou municipal), com formação em educação ou área correlata, com experiência de atuação na área educacional e conhecimento da legislação pertinente, conhecimento em informática, habilidade para trabalhar em equipe e, dentre outros, disponibilidades para realizar viagens. Na visão do Ministério, este perfil seria o adequado para que os Avaliadores educacionais pudessem desenvolver suas atribuições, a saber: participar ativamente dos espaços formativos promovidos pela diretoria da SASE/MEC; manter as equipes técnicas dos estados e municípios atualizadas em relação aos cronogramas de elaboração/adequação dos Planos; planejar as etapas dos trabalhos, encontros e reuniões; elaborar relatórios técnicos; e prestar assistência técnica às secretarias estaduais, distrital e municipais de educação.

Dentro desta estrutura, coube aos AEs garantir o fluxo das atividades em consonância com as etapas do método desenvolvido pela SASE para a elaboração ou adequação dos planos, na medida em que o principal objetivo do seu trabalho consistia na prestação de “assistência técnica aos estados, Distrito Federal e municípios” (BRASIL, 2013, p. 05) por meio da mobilização de lideranças políticas e gestores públicos, realizando acompanhamento da tramitação dos Projetos de Lei, realizando encontros formativos com gestores e técnicos das esferas de governo, buscando fortalecer a relação entre a Rede de Assistência Técnica, governos e instituições educativas.

O trabalho desta Rede, por sua vez, viria a ser subsidiado pela criação de um portal denominado Planejando a Próxima Década, disponibilizado pela SASE, atualmente denominado PNE em Movimento. Soma-se ao referido Portal, os documentos norteadores, a exemplo dos Cadernos de Orientações. Todos estes instrumentos visam orientar os AEs, e por decorrência, as Comissões Organizadoras Locais na construção ou adequação dos planos de educação. O trabalho dos AEs deveria ser desenvolvido a partir do método proposto pela SASE, o qual se estruturava em cinco etapas, a saber:

- 1^a Definição e distribuição de responsabilidades, o que orienta a instituir ou reafirmar a Comissão Coordenadora e a nomear uma equipe técnica;
- 2^a Elaboração do Documento-base;

- 3^a Promover amplo debate;
- 4^a Redigir o Projeto de Lei (PL) e;
- 5^a Acompanhar a tramitação do PL na Câmara Municipal (BRASIL, 2014a).

Em 4 de agosto de 2014, o MEC lançou o site ‘Planejando a Próxima Década’, visando fornecer aos gestores públicos material de apoio que auxiliasse na elaboração dos planos estaduais e municipais. O site apresentava ainda, informações dos municípios e estados referentes à elaboração dos seus respectivos planos, e sugeria também ações que visavam o cumprimento das metas.

Para o então secretário da SASE, Arnóbio Marques, o portal significa importante instrumento para a construção dos 5.570 planos municipais de educação: “Os planos serão o resultado do pacto com cada unidade da federação” (2016). Além disso, o portal também permitia que toda a sociedade brasileira acompanhasse a construção dos planos de todos os estados e municípios brasileiros em tempo real, bem como sua contribuição para o alcance da meta nacional.

Vale ressaltar que o portal disponibilizava informações relativas ao andamento dos trabalhos em cada município, com base nas informações levantadas e fornecidas pelas Comissões Organizadoras Locais e Equipes Técnicas nos estados e municípios. Para o acompanhamento deste trabalho foram sistematizados 10 *status* para classificar o trabalho pelos quais os municípios haviam ou não passado no desenvolvimento do processo de concepção ou adequação dos planos, a saber:

- 1) Sem informação – significando que a Rede de Assistência Técnica ainda não havia conseguido comunicação com o município;
- 2) Sem Comissão Coordenadora instituída – o município foi contatado e orientado, mas não havia constituído a coordenação do trabalho;
- 3) Com Comissão Coordenadora;
- 4) Com diagnóstico concluído;
- 5) Com Documento-base elaborado;
- 6) Com consulta pública realizada;
- 7) Com Projeto de Lei elaborado;
- 8) Com PL no Legislativo;
- 9) Com lei aprovada;

Neste contexto, o MEC disponibilizou recursos financeiros para custear despesas com pagamentos dos AEs, diárias e passagens de deslocamento das equipes aos municípios para garantir a realização do trabalho em dois momentos: 1) por meio de reuniões formativas em polos, nas quais participava a Comissão Coordenadora; e 2) através de reuniões *in loco*,

com visitas solicitadas pelas comissões coordenadoras, por gestores públicos, Fóruns de Educação ou demais atores educacionais, cujo propósito consistia em auxiliar o desenvolvimento dos processos esclarecendo dúvidas a partir de um atendimento mais específico e direcionado (PEREIRA e GROSSI JÚNIOR, 2016).

Para esses autores (idem) a Lei n. 10.172/2001, que aprovou o PNE 2001-2011, não determinou prazo para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação, fator que contribuiu significativamente para que no final da vigência deste PNE, apenas 12 estados declararam no PAR 2011-2014 possuir planos de educação com lei sancionada, e dos 5.565 municípios no ano de 2011, apenas 3.384 possuíam PMEs. Diferente deste resultado, o atual Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei N.º 13.005/2014 determina em seu artigo 8º a obrigatoriedade da elaboração dos planos de educação por parte dos entes federados e define o prazo de um ano a contar da publicação desta lei, o que significa que todos os entes deveriam ter planos de educação elaborados em 25 de junho de 2015.

Após um ano de vigência do atual PNE, dos 5.570 municípios brasileiros, 5.361 elaboraram ou adequaram seus planos de educação, o que evidencia um avanço. Os Estados também apresentaram avanço na construção dos seus planos de educação, pois segundo dados oficiais publicados no portal PNE em Movimento, em 04 de maio de 2016, dos 26 Estados brasileiros, apenas 5 não possuíam planos, porém, quatro destes se encontravam nas respectivas assembleias legislativas, e o Distrito Federal já tinha plano aprovado por lei. Este feito é atribuído ao trabalho da Rede de Assistência Técnica, bem como, à determinação do prazo para a elaboração e adequação dos planos pelos entes federados na Lei nº 13.005/2014.

Pereira e Grossi (2016) ressaltam que o trabalho da Rede teve início no ano de 2013, portanto, antes da aprovação do Plano vigente, no entanto, após um ano da aprovação da sua lei, o número de municípios com planos de educação aprovados subiu para 5.361. Em 2018, segundo o Portal PNE em Movimento, dos 26 estados brasileiros apenas dois não possuem Planos de Educação. Em relação aos municípios, dos 5.570, apenas um ainda não possui plano de educação aprovado por lei.

Desta forma, é importante ressaltar que pela primeira vez no país, todos os municípios foram mobilizados no sentido de construir seus planos. A ocorrência deste fenômeno, conforme destacam Pereira e Grossi Júnior (2016), pode ser atribuída à ação conjunta das entidades governamentais, não governamentais, sociedade civil e, com destaque, à atuação da Rede de Assistência Técnica para a elaboração ou adequação dos Planos de Educação.

Por fim, a obrigatoriedade de elaborar os planos de educação com prazo estabelecido de um ano após aprovação da Lei 13.005/2014 provocou transformações significativas no

cenário educacional do país, sobretudo, na área da política de planejamento da educação, pois no fim deste prazo, quase a totalidade dos estados e municípios tiveram seus planos aprovados em suas respectivas casas legislativas. Neste contexto, cumpre destacar que o governo federal assumiu sua função constitucional de coordenador da política nacional da educação, atuando na promoção de políticas suplementares junto aos estados e municípios. Para tanto, a criação da Rede de Assistência Técnica teve um papel de destaque na elaboração e adequação dos planos de educação no país.

Apreender as premissas e etapas do trabalho desenvolvido pela SASE é o objeto de análise da sessão seguinte.

6.2.1 Premissas e etapas do trabalho desenvolvido pela SASE para construção dos planos de educação

Os Planos Municipais de Educação, conforme discutido, precisam estar em sintonia com o PNE, mas também com os respectivos Planos Estaduais de Educação, construindo, assim, políticas educacionais que atendam as demandas locais e garantam o direito à educação de todos os cidadãos. Neste sentido, o entendimento da SASE consiste em considerar que o processo de elaboração dos Planos de Educação deve exigir “compromisso e envolvimento de todos – sociedade e governos” (BRASIL, 2014, p. 06). Para tanto, esta Secretaria elaborou vários documentos com o propósito de apoiar e orientar o processo de elaboração ou adequação dos planos estaduais e municipais.

Diante do desafio de construir a unidade nacional a partir do PNE, a SASE apresentou algumas premissas em seu projeto de trabalho que em seu entendimento, precisavam ser acordadas com os entes federados.

A primeira premissa considerava que a elaboração ou adequação dos PEEs e PMEs exige um trabalho ágil e organizado. Na avaliação da SASE, os municípios precisavam iniciar os trabalhos logo após a aprovação do PNE que definiu o prazo de um ano para a elaboração dos planos. Este trabalho exigiu a necessidade da realização consistente de levantamento de dados e informações importantes acerca da realidade educacional local, além de análises e estudos sobre as demandas e as regulações pertinentes. Além disso, os municípios precisavam garantir a participação da sociedade por meio de audiências públicas, seminários, debates, encontros, dentre outros espaços, bem como, a realização de acordos com o legislativo e o executivo de cada ente federado.

A segunda premissa consistia em garantir o alinhamento do PME ao PEE. Partindo do entendimento de que os Planos Estaduais podem limitar ou potencializar os Planos

Municipais, a SASE recomendou que a construção dos PEEs e PMEs envolvesse todos os segmentos da sociedade considerando as três esferas federadas (municípios, estados e União), na expectativa de garantir que o PEE refletisse em:

[...] uma produção entre o governo estadual e os governos municipais em cada estado, pois as metas estaduais devem ser refletidas em uma combinação de metas municipais em cada Unidade da Federação. A soma das metas, por sua vez, deve ser suficiente para o alcance das metas nacionais. Por esse motivo, o necessário encadeamento da construção das metas entre o PNE, PEEs e PMEs (BRASIL, 2014, p. 07)

A consideração de que o PME deve ser do município, e não apenas da rede ou do sistema municipal, consistia na terceira premissa apresentada pela SASE. Segundo este entendimento, o PME é um patrimônio de todos que moram no município, independente de vínculos com os serviços afetados pela prefeitura. Portanto, o PME deveria contemplar todas as necessidades da população local e não deve ser de uma gestão.

Em suas recomendações, a SASE destacava a necessidade do envolvimento das três esferas administrativas, de segmentos da sociedade e de dirigentes municipais, vinculando o projeto educacional com o projeto de desenvolvimento municipal. Nesta perspectiva, a secretaria em questão, entendia que a intersectorialidade seria uma premissa estratégica ao ponto de dar sentido ao plano, o que significa dizer que o projeto de educação do município é uma tarefa de todos que compõem o governo, e deve promover a participação da sociedade. Assim, “o PME terá a responsabilidade de traduzir e conciliar os desejos, as necessidades e as capacidades educacionais do município para a oferta da educação básica [...] e também de ensino superior” (ibidem, p. 08). Outra recomendação, consistia em considerar as especificidades históricas, sociais, culturais e ambientais, além da trajetória e perspectivas futuras dos municípios.

Outra premissa importante, neste sentido, consistia em conhecer bem o cenário atual, como caminho para construir políticas de longo prazo. Segundo este princípio, o sucesso dos PMEs dependeria das decisões pactuadas em relação com um dimensionamento das demandas educacionais que levasse em consideração os limites, desafios e possibilidades do território. Tais demandas e necessidades precisavam estar em conformidade com a capacidade de investimento do Executivo Municipal, tanto para as políticas atuais, quanto para as futuras, considerando investimentos do estado, da União e de outras fontes.

Em relação ao financiamento dos planos, a SASE orientava que o PME deveria estar em articulação com os demais instrumentos de planejamento, ou seja, o aporte de recursos

para a materialização do PME deve estar previsto nos orçamentos da União e dos estados para a assistência técnica e financeira. A orientação era que o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária Anual (LOA), o Plano de Ações Articuladas (PAR), entre outros, contemple os insumos necessários para a execução das metas e estratégias dos PMEs.

A última premissa apresentada pela SASE ressalta a importância da participação social no processo de construção dos planos de educação, enquanto caminho para garantir a legitimidade e sucesso do PME, pois, a história da política de planejamento no Brasil mostra que planos elaborados por técnicos alheios às realidades locais tendem a fracassar. Portanto, a SASE orientou estados e municípios para que o processo de construção dos seus planos envolvesse a sociedade em geral, os gestores públicos, a classe política, e que fosse submetido ao amplo debate social. A expectativa era de que o plano incorporasse ricas e distintas visões e vivências para a construção das mudanças desejadas pelos munícipes.

6.3 O papel da SASE e a construção do SNE: elementos fundantes do pacto federativo educacional

O Brasil é um país federativo formado pela união indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal. Seus entes são dotados de autonomia e suas competências são estabelecidas legalmente. A Constituição Federal de 1988 optou por um federalismo cooperativo em consonância com o Parágrafo único do Artigo 23 com o artigo 211, que prevê a regulamentação do regime de colaboração entre os sistemas de ensino.

O regime adotado na Constituição Federal é regulado por normas – político, por manter a escolha de seus representantes pelo povo; plural, pela existência de diversos e diferentes grupos políticos e sociais atuando; e descentralizado, pela ampliação dos sujeitos com capacidade decisória em um modelo de cooperação e colaboração, incluindo a participação social nos processos de instituição das políticas públicas.

O texto constitucional define educação como um direito social inalienável para todos os cidadãos e cidadãs brasileiras. Desta concepção, resultaram diversos acordos federativos para garantir o direito à educação para todos, como também, avanços legais importantes como a LDB, responsável pela reorganização da educação brasileira após o regime militar, o FUNDEF e mais adiante o FUNDEB, os quais contribuíram para reduzir as expressivas desigualdades educacionais das regiões. Além dessas leis, cumpre destacar a importância da Emenda Constitucional 59/2009, pois estabeleceu o ensino obrigatório para todas as crianças e adolescentes com idade entre quatro e dezessete anos. Igualmente merece destaque, pelo

significativo avanço para a educação brasileira, a aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, que em seu Artigo 13 determina que:

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014d)

Apesar desta determinação legal, o Brasil ainda não conseguiu instituir o Sistema Nacional de Educação, lacuna que fragiliza a educação nacional e prejudica a garantia do direito à educação, conforme estabelece o texto constitucional, bem como, amplia a distância para o alcance das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. Em 2015 a SASE, juntamente com especialistas da educação, produziram o documento “Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país” (2015), apontando que a ausência de um Sistema Nacional de Educação, concorre para “a ausência de referenciais nacionais de qualidade capazes de orientar a ação supletiva para a busca da equidade, para a descontinuidade de ações, a fragmentação de programas e a falta de articulação entre as esferas de governo”. Desta forma, a superação das desigualdades educacionais existentes ao longo da história torna-se cada vez mais distante. Cabe ressaltar ainda que, a distância mantida pela União da educação básica, ao longo dos anos, agravou esta realidade.

No sentido de reverter este cenário, o PNE 2014-2024 incorporou diversos conceitos oriundos dos movimentos sociais e acadêmicos. Muitos destes sendo alvos de intensos debates nas conferências de educação. Vale reafirmar que este plano se diferencia dos planos anteriores por ter vigência estabelecida de dez anos, com caráter de plano de estado e não de governo, e ainda com vinculação orçamentária para sua efetivação. Assim, os planos de governo precisam ter como referência o Plano Nacional de Educação, resultando em maior articulação entre os entes federados. Além disso, o alcance das metas do PNE depende do empenho dos entes federados no sentido de elaborar planos de educação em consonância com o Plano. Ciente desta necessidade, a CONAE 2010 deliberou que a União assumisse a atribuição legal de coordenador nacional das políticas educacionais e criasse uma instância na estrutura do Ministério de Educação com esta responsabilidade. Desta forma, foi criada a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE).

A SASE foi criada na Estrutura Regimental do Ministério da Educação, por meio do Decreto n.º 7.690, de 2 de março de 2012, em consonância com a deliberação da Conferência Nacional de Educação realizada em 2010, a qual reafirmou a necessidade da construção e

implementação de políticas públicas de educação articuladas entre os sistemas de ensino. Neste sentido, conforme o Decreto já citado, a principal atribuição da SASE consiste em “estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federativos, apoiando o desenvolvimento de ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação” (2012).

Diante da complexa realidade do sistema federativo brasileiro, assumindo a função de coordenador do processo de construção do SNE, a SASE entende que inicialmente é necessário construir um acordo com os diversos setores da sociedade sobre o modelo de sistema a ser construído. O papel de coordenador da institucionalização do Sistema Nacional de Educação, a ser implementado no período de dois anos contados a partir da publicação do PNE 2014-2024, não é uma tarefa simples. Por isso, na compreensão da SASE (2014), o lugar de coordenador dentro do Estado Democrático de Direito e Republicano não é o centro de um poder hierárquico, mas, trata-se de um lugar em que vários poderes autônomos pactuam uma descentralização qualificada pela ação coordenada própria do regime de colaboração.

Portanto, para instituir o Sistema Nacional de Educação, a SASE optou por construir acordos sobre as linhas estratégicas que unificam os atores envolvidos, os quais convergiam na defesa da garantia do direito à educação, conforme apontam Grossi Junior et al (2014):

a razão do esforço de organização nacional não pode deixar de ser a garantia do direito à educação – prevista na Constituição Federal de 1988 como dever da família e do Estado – promovida e incentivada com a colaboração da sociedade (GROSSI JUNIOR et al, 2014, p. 108).

Este acordo se baseia na concepção de educação do texto constitucional:

liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, com pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas em igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, e com a garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988).

Portanto, a intencionalidade do acordo nacional consolidado na garantia do direito à educação e na superação das desigualdades educacionais é um consenso que une e mobiliza diferentes governos, entidades, família, enfim, toda a sociedade. Por isso, a SASE concebe a organização do SNE como um

esforço nacional de pactuação para superar a desigualdades e garantir o direito à educação com os fundamentos constitucionalmente previstos, entendendo que a gestão democrática do sistema, em todas as esferas de organização, é um princípio basilar a partir do qual se fortalecem espaços de participação e de pactuação já instituídos e por instituir (GROSSI JUNIOR, 2014, p. 109).

A partir do pacto firmado em torno desses propósitos, o desafio a ser enfrentado passa a ser a construção de um modelo do Sistema que seja capaz de efetivá-los, considerando as diferentes visões, disputas de projetos e demais interesses.

Para a SASE, a construção de um modelo de Sistema Nacional de Educação exige consenso sobre o conceito de Regime de Colaboração entre as três esferas federadas e autônomas que: defina quem são os responsáveis por cada nível e modalidade de ensino; se deve realizar em articulação com outro ente federado; que defina as condições para a realização das ações; se é necessário a suplementação advinda de outros entes federados; que defina as regras a serem seguidas; e que haja transparência nos critérios para a definição dos responsáveis pelas deliberações (ibidem, p. 110).

Nesta perspectiva, a SASE defende que se o Regime de Colaboração for “entendido como uma forma democrática e não competitiva de organização de gestão para enfrentar os desafios da educação pública e para regular o ensino privado”, será imprescindível um “conjunto orgânico de formas colaborativas baseado em pactos federativos mais amplos que ainda não foram construídos no Brasil” (ibidem, p. 111). Nesta direção, a instituição do Regime de Colaboração, segundo a SASE, requer que os entes federados construam acordos no sentido de assegurar o direito à educação, caso contrário, a educação brasileira continuará caracterizada por políticas fragmentadas e programas descontínuos, polarizados entre a centralização e a descentralização.

O desafio da organização do Sistema Nacional de Educação perpassa pelo debate sobre as relações intergovernamentais no Brasil, o qual pressupõe que a distribuição do poder, da autoridade e dos recursos, seja efetivada sob os princípios da justiça, e que não comprometa a interdependência e a interpenetração dos governos nacional e subnacionais, bem como, o projeto de desenvolvimento nacional, o qual tem a educação como um dos principais pilares estruturantes.

Para a SASE, a organização da gestão da educação no Brasil deve ser fundamentada no conceito de interdependência dos entes federados, uma vez que a ação pública deve focar na garantia dos direitos plenos dos cidadãos. Neste sentido, os sistemas de ensino precisam colaborar uns com os outros, pois, é possível que haja situações em que um dos entes não reúna as condições para assegurar algum direito garantido legalmente aos cidadãos, assim, outro ente poderá assegurar. De acordo com Documento da SASE (2014, p. 112) um modelo de gestão pautado na interdependência deve ter presentes diversos aspectos, os quais serão abordados nas próximas sessões.

6.3.1 O papel central da União na indução da qualidade da Educação Básica

Embora as atribuições da União já estejam definidas na legislação – coordenar a política nacional de educação; assim como exercer a função supletiva e redistributiva; e gerir a própria rede de instituições de ensino superior e profissionalizante – cabe à esfera federal prestar assistência técnica e financeira para o enfrentamento das desigualdades educacionais presentes entre as regiões brasileiras, e coordenar a construção de acordos referentes ao pacto federativo, a saber: leis e diretrizes nacionais. Outra atribuição da União se refere à pactuar com os entes federados as formas de colaboração, de modo que, em um mesmo território seja possível ocorrer ações coordenadas por diferentes esferas de governo. Entretanto, as formas de elaboração e decisão dessas políticas ainda carecem de definição.

Embora a concepção do padrão de qualidade do ensino e os princípios orientadores da educação nacional estejam dispostos no Art. 206 da Constituição Federal, o parâmetro de qualidade que deve ser garantido ainda não está definido. A SASE advoga que a visão de qualidade padrão se opõe aos princípios de um federalismo educativo, pois, “a padronização excessiva é nefasta do ponto de vista da valorização das diversidades” (ibidem, p. 113).

A autonomia dos sistemas subnacionais com a garantia das condições para o exercício de suas competências, na visão da SASE, é fundamental para que possam respeitar suas culturas, suas histórias, suas relações sociais e se tornarem capazes de evitar imprevistos e atender suas demandas. Entretanto, para esta Secretaria, se faz necessário combinar autonomia com identidade nacional: “a autonomia precisa ser limitada, a ponto de garantir que os sistemas possam fazer parte de uma identidade nacional, que tem papel equalizador” (idem).

A SASE entende que as decisões no campo pedagógico devem se basear nas Diretrizes Nacionais do Conselho Nacional de Educação (CNE), que por sua vez, deve se articular e interagir com os Conselhos Estaduais, resultando em avanços nos acordos federativos nas realidades locais.

No campo da gestão, a SASE defende que sejam criados fóruns de pactuação intergovernamental para a definição de políticas e construção de propostas para a normatização de cooperação e formas de colaboração no sentido da institucionalização do Sistema Nacional de Educação. Assim, acredita que a composição de um Fórum Intergovernamental deve ter a participação da União, representada pelo MEC; dos Estados, representados pelo CONSED; e dos municípios, representados pela UNDIME.

6.3.2 A autonomia dos estados e municípios para a gestão dos seus sistemas

A Constituição Federal de 1988 e a LDB/1996 definem as responsabilidades dos estados e municípios. No entanto, a SASE entende que a descentralização da gestão e do financiamento precisa reconhecer as condições técnicas dos estados e municípios para assumir as atribuições que lhes forem delegadas. Assim, para que cada ente federativo possa realizar suas competências, a SASE propõe considerar “as premissas de resguardar as capacidades já consolidadas nos diferentes sistemas subnacionais e identificar investimentos necessários para desenvolvê-las nas redes e sistemas em que elas ainda não estão presentes” (ibidem, p. 114). Nas situações em que estados e municípios não conseguem garantir a educação, a Secretaria entende ser “necessária uma nova concepção nacional de avaliação vinculada a padrões de qualidade que possam promover ajustes no nível ou tipo de apoio da União (e por vezes também do Estado)”. Esta proposta pode, na visão da SASE, “ampliar o modelo de avaliação, tornando o processo avaliativo útil para o aprimoramento do funcionamento do sistema” (ibidem, p. 115). Embora caiba à União caiba papel de coordenação, articulação e proposição da política nacional e do Plano Nacional de Educação, “é preciso estimular os estados para que exercitem plenamente o papel de instâncias gestoras da política educacional em seu território” (idem).

6.3.3 Modelo de financiamento para assegurar um padrão nacional de qualidade e o alinhamento entre os planos educacionais

O modo de repartição dos recursos fiscais entre os entes federados para que lhes sejam asseguradas condições adequadas e suficientes para cumprirem com suas responsabilidades legais, é um dos fatores essenciais para o equilíbrio entre responsabilidades e recursos em um sistema federativo, sobretudo, aqueles marcados por fortes desigualdades sociais entre suas regiões, entre estados e entre municípios.

Para a SASE, este equilíbrio “depende mais de uma reforma tributária, que pode exigir muito mais tempo para a construção de acordos federativos, do que do próprio Sistema Nacional de Educação” (idem). Assim, sugere que “é fundamental encontrar uma solução para o financiamento educacional, considerando que o FUNDEB termina em 2020” (idem), e ainda, que sejam considerados dois aspectos: “uma possível ampliação de equalização e a vinculação do Valor Aluno Ano (VAA) a um padrão de qualidade a ser nacionalmente pactuado” (idem).

A Secretaria chama a atenção para a possibilidade da ampliação dos recursos da União resultar em redução de investimentos de programas e transferências voluntárias. Neste contexto, visando aperfeiçoar a função supletiva da União e dos Estados e evitando que

programas universais cristalizem as desigualdades, a SASE propõe “criar mecanismos para um maior equilíbrio entre os programas focalizados na superação de problemas específicos e os universais” (idem). Por fim, um dos desafios consiste em aperfeiçoar a relação de suplementação orçamentária, mas, ao mesmo tempo, manter a autonomia das esferas governamentais.

Além disso, a Secretaria considera importante “articular de forma definitiva o planejamento educacional decenal a outros instrumentos de planejamento de governos, tais como os Planos Plurianuais, os Planos de Ações Articuladas (Lei nº 12.695/2012) e outros mecanismos de financiamento” (ibidem, p. 116).

Com efeito, a cada dez anos o PNE deve apontar fundamentos, diagnósticos e diretrizes que apoiarão as metas nacionais, pactuadas entre os mais diversos atores sociais e políticos com o objetivo de garantir a educação de qualidade a todos os cidadãos brasileiros, com o envolvimento e a participação de todos os entes federados.

Para evitar que os planos de educação dos estados, municípios e Distrito Federal se restrinjam a uma simples transposição das metas nacionais, desconsiderando as diferenças e desigualdades regionais, a SASE indica a necessidade de “formas obrigatórias de alinhamento entre os Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação”, no entanto, enfatiza a necessidade de se ter presente o respeito às diferenças e especificidades de cada ente federado. Ao contrário disto, os entes federados cumpririam o papel de uma mera instância administrativa vinculada à União.

6.3.4 A valorização dos profissionais da educação

A SASE postulava que para construir um padrão de qualidade da educação no país, se faz necessário que a carreira dos trabalhadores em educação fosse ~~seja~~ valorizada igualmente em todos os territórios. Nesta direção, a SASE acreditava que

um quadro de profissionais motivado e comprometido com os estudantes de uma escola é um dos elementos mais importantes do Sistema Nacional de Educação, pois eles atuarão na escola e fora dela, nos órgãos de gestão e nas representações nos conselhos de controle social (2014e, p. 117).

Entendia que, neste cenário, mediante a autonomia de cada ente federado, existem os mais diversos tipos de situações e modelos de vínculos empregatícios, como por exemplo: a ausência de planos de carreira; planos aprovados sem efetivação; grande discrepância entre o menor e o maior salário; gratificações e promoções reguladas por normas diferenciadas. Este contexto, explica a Secretaria, “dificulta a viabilidade dos objetivos da Lei do Piso (Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008)” (idem). Assim, afirma que a valorização dos profissionais da educação como parte “integrante e articuladora do Sistema Nacional de Educação” não pode

ser tratada de forma fragmentada, mas, precisa ser constituído de “parâmetros de carreira, salários atrativos, condições de trabalho adequadas, processos de formação inicial e continuada, formas criteriosas de seleção”. Contudo, a SASE adverte ~~desta~~ que não se trata da obrigatoriedade da carreira nacional padrão, nem uma carreira única para o país. A Secretaria (~~idem~~) acrescenta dois outros aspectos que avalia ser importantes para a construção do SNE: buscar acordos relativos à qualificação dos processos de ingresso na carreira (melhoria nos concursos públicos e nas diretrizes nacionais para os estágios probatórios), e a criação de espaços de diálogo e negociação com vistas à melhoria das relações de trabalho, tendo como eixo estruturante e pactuado, os “parâmetros referenciais de condições adequadas de trabalho no território nacional” (~~idem~~).

6.3.5 O alinhamento entre currículo, formação de professores e avaliação de aprendizagem

Para a SASE, o alinhamento entre currículo, formação de professores e avaliação de aprendizagem ~~este~~ é um dos principais aspectos da pactuação nacional. Apesar da existência das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, definidas pelo Conselho Nacional de Educação, nem sempre se fazem presentes nos Projetos Políticos Pedagógicos das escolas, resultando numa dificuldade para a construção dos padrões mínimos de qualidade da educação nacional.

Esta lacuna, segundo a SASE, vem sendo ocupada pela iniciativa privada e são denominadas de “sistemas”. Sua intervenção não se restringe apenas à entrega de materiais didáticos, mas se envolvem também com a capacitação dos professores, com modelos de monitoramento do trabalho nas escolas e no acompanhamento dos resultados de aprendizagem dos estudantes (SASE, 2014). Avalia também que o crescimento da adesão a esses “sistemas” se deve ao “desalinhamento entre as diretrizes curriculares, a formação dos professores e os processos de avaliação de aprendizagem na ação das políticas educacionais”, e acrescenta “as lacunas de articulação que também existem entre as diversas instituições envolvidas na política nacional”, o que afirma ser necessário constar na pauta prioritária no debate sobre a construção do Sistema Nacional de Educação.

Para a SASE, a União deve definir melhor o seu papel na elaboração de um currículo para que se encontre um equilíbrio entre as diretrizes curriculares que são gerais e listas de conteúdos exaustivamente prescritivas, pois esta lacuna afeta as políticas de formação dos professores, uma vez que a ausência de uma base curricular nacional dificulta as orientações na formação dos profissionais da educação. Além disso, a Secretaria chama a atenção para “a necessidade de regulação mais enérgica do setor privado” (~~idem~~).

O aprimoramento da Política Nacional de Educação depende do aperfeiçoamento das relações colaborativas entre os sistemas de ensino e da organicidade das ações integradas entre eles, observando as competências específicas das instituições e dos sistemas. Nesta direção, a Secretaria sugere a possibilidade de pactuação entre as instituições formadoras e as secretarias de educação no sentido de construir um projeto de formação inicial e continuada, incluindo os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente.

Evitando o risco do Sistema Nacional de Educação se transformar apenas em retórica, a SASE propôs a construção de uma agenda para a criação do SNE, construída e pactuada com ampla participação dos governos e sociedade e sob a coordenação nacional do governo federal. Na perspectiva de aprimorar as relações cooperativas e fortalecer a autonomia dos entes federados, a SASE criou uma Rede de Assistência Técnica em todos os Estados da Federação e no Distrito Federal.

6.4 Conceitos de planejamento governamental, planos de educação, política pública e participação social adotados pela SASE

De acordo com o Documento Planejando a Próxima Década (BRASIL, 2014b), a SASE entende que o planejamento governamental visa intervir com ações reflexivas para mudar situações e solucionar problemas por meio das políticas públicas. Para esta Secretaria, o planejamento governamental deve ser um “processo contínuo de reflexão, de exame e de análise estratégica, pois envolve um conjunto de opções que conjugam componentes técnicos e políticos” (p. 7). Neste mesmo Documento, a SASE explicita que sua concepção de plano consiste em um documento que registra o resultado de um processo de planejamento, o qual deve “ser revisto e confrontado com a realidade e com o resultado que se deseja alcançar” (idem). E acrescenta que deve explicitar as metas, estratégias, o tempo determinado para atingir as metas, os recursos disponíveis e os responsáveis pela realização das ações.

A partir desses conceitos podemos inferir que a SASE entende política pública como uma ação governamental com o objetivo de intervir para promover mudanças em contextos de vulnerabilidade social. Para a construção das políticas públicas, a SASE considera primordial o conhecimento da realidade, as causas dos problemas existentes e as propostas para sua superação, entretanto, a Secretaria percebe que no país, historicamente, o processo de construção e condução das políticas públicas tem caráter de ações de governo, em detrimento de políticas públicas de estado. Desta situação, decorrem a descontinuidade das políticas e a ausência de planejamento sistemático, sobretudo de longo prazo.

No Documento Planejando a Próxima Década: alinhando os planos de educação, a SASE evidencia o conceito de participação social que inspirou sua atuação na articulação com os entes federados para a elaboração e adequação dos planos de educação. Para esta Secretaria, a participação social fortalece e amplia o espaço público, podendo permitir o redirecionamento ou reconstrução das prioridades das políticas públicas no sentido de atender aos interesses da população. A orientação da SASE para a Rede de Assistência Técnica e demais atores envolvidos no processo de elaboração e adequação dos planos de educação, é para mobilizar e garantir a ampla participação social. Esta posição se difere da postura adotada no processo de elaboração do PNE 2001-2011.

6.4.1 As orientações da SASE para o alinhamento dos planos distrital, estaduais e municipais

As avaliações dos planos de educação aprovados pelos diferentes entes federados nas últimas décadas apontam que não foram capazes de se constituírem enquanto diretriz para a formulação de políticas públicas. Especificamente em relação ao PNE 2001- 2011, as avaliações indicam que houve superposição de políticas, programas e ações. A fim de não repetir esses problemas, avançar no processo de elaboração e adequação dos planos de educação para alcançar as metas nacionais e melhorar a qualidade da educação brasileira, a SASE considera essencial o alinhamento dos planos de educação em um mesmo território (estado, microrregião e município). Neste sentido, a Secretaria elaborou um conjunto com cinco orientações para serem observadas durante o processo de elaboração e adequação dos planos, a saber:

- a) as diretrizes expressas no novo PNE devem ser referenciais para a elaboração das metas e estratégias, por representarem consensos historicamente construídos;
- b) os planos de educação devem sempre ter foco no território, espaço no qual os poderes públicos das diferentes esferas de governo devem se articular para a garantia do direito do cidadão, tendo por eixo um padrão de qualidade socialmente referenciado;
- c) os planos de educação nacional, estaduais, distrital e municipais devem se articular de modo orgânico e operacional aos respectivos Planos Plurianuais (PPA), às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao Plano de Ações Articuladas (PAR). É importante lembrar que o PAR é um instrumento que pode auxiliar os entes federativos a atingir as metas pactuadas nos seus respectivos planos de educação;
- d) os planos devem prever meios e processos para a articulação entre as políticas sociais: educação, saúde, assistência social, sustentabilidade socioambiental, economia solidária, trabalho e renda, entre outras, com vistas a assegurar os direitos humanos a todo brasileiro
- e) os mecanismos de participação e gestão democrática na sua elaboração e avaliação devem estar presentes nas diferentes esferas e espaços educativos,

escolares ou não, com especial atenção ao papel exercido pelos Fóruns de Educação (BRASIL, 2014b, p.10).

A primeira orientação tem o objetivo de contribuir para que os planos de educação fossem elaborados a partir das mesmas diretrizes, assim, colaboraria no alinhamento dos planos para a próxima década. Esta orientação se baseia na concepção de uma educação sistêmica.

A segunda orientação se direciona para romper com a fragmentação e compartimentação histórica da educação. O pressuposto consiste na educação como direito do cidadão e dever do estado, independente das competências legais atribuídas a cada ente federado. Para exemplificar, cabe aos prefeitos se articular com os demais entes federados no sentido do atendimento da educação superior, nos casos em que se configure uma demanda da população do seu município.

A terceira orientação se refere ao financiamento dos planos educacionais, que precisam estar contemplados nos planos plurianuais (PPAs), nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano de Ações Articuladas (PAR). Sem a previsão dos recursos nestas peças orçamentárias não há garantia de financiamento para o desenvolvimento das estratégias e, conseqüentemente, o alcance das metas.

A quarta orientação estimula a intersectoralidade. O objetivo é que as políticas sociais dialoguem com outras áreas, como a área econômica, para que juntas possam construir políticas públicas que assegurem aos cidadãos os direitos humanos, sociais, políticos e econômicos garantidos na Constituição Federal de 1988.

A quinta e última orientação se refere à participação popular e à gestão democrática. Para a SASE, os planos de educação de todas as esferas de governo devem ser norteados pelos princípios democráticos, o que está implícito nesta orientação é o conceito de que as políticas não são de um governo, mas de um estado, e assim, tanto a participação do governo, quanto a participação da população, são legítimas.

6.4.2 Articulações institucionais: o desafio da pactuação

O maior desafio para os gestores envolvidos com a execução dos planos, para a SASE consistiu, no fortalecimento das articulações institucionais que lhes permitissem a consecução das metas estabelecidas, respaldados por uma efetiva cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

A Secretaria orientou que os acordos de pactuação deveriam começar ainda na fase de elaboração coletiva das metas e estratégias envolvendo a participação dos responsáveis

pela execução do plano. Assim, acreditava que haveria maior possibilidade de sucesso nas articulações interinstitucionais.

A construção de acordos para as metas dos planos de educação em um cenário de interesses e disputas de projetos, conforme orientações da SASE (BRASIL, 2014b), deveriam se basear no

[...] diagnóstico da educação nacional, nas indicações derivadas da avaliação do PNE 2001-2010, nas contribuições da CONAE, na experiência acumulada pelas organizações dos gestores estaduais e municipais (CONSED e UNDIME), e em referenciais ancorados nos princípios fundamentais de liberdade e justiça social (BRASIL, 2014b, p. 11)

Para tanto, a Secretaria indicou a observação das diretrizes expressas no PLC nº 103/2012 em tramitação no Senado Federal, o qual, em junho de 2014 aprovou o PNE 2014-2024:

1. Erradicação do analfabetismo.
2. Universalização do atendimento escolar.
3. Superação das desigualdades educacionais.
4. Melhoria da qualidade do ensino.
5. Formação para o trabalho e para a cidadania.
6. Promoção do princípio da gestão democrática da educação.
7. Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País.
8. Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.
9. Valorização dos profissionais da educação.
10. Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos e à sustentabilidade socioambiental (idem).

A intencionalidade da SASE se fundamentou na integração e articulação dos sistemas, recomendando que no momento de construção das metas e estratégias, fossem acordadas e especificadas as atribuições de cada ente, evitando assim que as metas fossem abandonadas no decorrer do processo. Entretanto, foram percebidas pela Rede de Assistência Técnica muitas dificuldades para materializar tais orientações, com destaque para:

- Alta rotatividade de secretários de educação, o que provocava certa descontinuidade ou atraso do processo, pois o novo secretário demanda tempo para se apropriar da situação de elaboração dos planos;
- Secretários com formação, perfil e experiências em outras áreas de atuação, o que prejudicava a pactuação, pois estes, geralmente tinham a visão de que o plano de educação deveria contemplar apenas a rede municipal de educação, quando, na

realidade, o plano deve abarcar as políticas educacionais que atendam à toda população, independente de pertencerem à rede pública municipal.

- Representantes estaduais e gestores municipais sem poder para decidir sobre a definição de algumas metas dos seus respectivos entes, pois, comumente esta atribuição foi delegada aos técnicos das secretarias de educação, bem como, de outras secretarias. Portanto, a ausência de autonomia para assumir responsabilidades por parte dos gestores públicos ou seus representantes, perante as metas dos planos, impôs dificuldades em sua elaboração.

6.5 Rede de Assistência Técnica: levantamento situacional dos planos de educação, proposta metodológica e orientações técnicas da SASE

Em 2013, a Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE), em parceria com o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino (UNDIME), instituiu a Rede de Assistência Técnica no país. O objetivo principal dessa Rede consistiu em prestar assistência técnica aos estados, Distrito Federal e municípios para a elaboração e adequação dos seus respectivos planos de educação ao PNE, o que contribuiria, para a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE). Em cada estado e no Distrito Federal foi criada uma equipe técnica especializada para conduzir o processo de elaboração e adequação dos planos de educação ao PNE conforme orientações da SASE.

De acordo com o Documento “Orientações Gerais aos (as) avaliadores (as) educacionais no trabalho de Adequação/Elaboração dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação” (2013), a indicação dos AEs para compor a equipe técnica para atuar em cada estado e no Distrito Federal foi responsabilidade do CONSED, representado pelas Secretarias Estaduais de Educação, e da UNDIME, representada pelas Seccionais Estaduais. No entanto, estas instituições precisaram considerar o perfil profissional definido pela SASE:

- a) Ser, preferencialmente, servidor público efetivo e na ativa da rede estadual e/municipal;
- b) Possuir formação em nível superior na área da educação ou ciências humanas;
- c) Comprovar experiências mínima de 2 (dois) em educação e, preferencialmente, com conhecimento da legislação brasileira, especialmente a relativa à educação entre elas prioritariamente a CF, LDB, PLC 103/2012, PDE, PAR, e as políticas educacionais;
- d) Ter disponibilidade para eventuais viagens;

- e) Possuir conhecimento em informática (Pacote Office – Word, Excel, Power Point, etc. – sistemas SIMEC, MOZILLA, Skype etc.);
- f) Ter habilidade para realizar trabalho em equipe;
- g) Apresentar facilidade de comunicação e expressão oral e escrita;
- h) Ter iniciativa para resoluções e mediação de possíveis problemas encontrados durante a elaboração/adequação do PEE e do PME junto aos agentes envolvidos no processo (idem).

Inicialmente, a proposta da SASE consistiu no desenvolvimento de um projeto piloto envolvendo 50 municípios em cada estado da federação, os quais deveriam manifestar seu interesse em participar do projeto de forma voluntária, por meio da assinatura de um Termo de Adesão, dentro do prazo determinado. Em acordo com o CONSED e a UNDIME, a SASE definiu que cada AE Técnico prestaria assistência técnica a um grupo de 25 municípios, no máximo.

Para a SASE, o processo de elaboração e adequação dos planos de educação nos estados, municípios e Distrito Federal, deveria partir da situação dos planos de educação de cada ente, assim, reuniria as condições para se tornar um instrumento capaz de nortear a formulação das políticas educacionais que atendessem às necessidades da população. Além dessa premissa, a Secretaria também considerou fundamental neste processo, a participação dos atores sociais e políticos envolvidos com a educação. Portanto, a SASE considerou como premissas fundamentais no processo de elaboração e adequação dos planos de educação o conhecimento da real situação dos planos de educação de cada ente, assim como a participação dos atores políticos e sociais envolvidos com a educação. Dessa forma, para a Secretaria, se tratava da elaboração ou adequação de planos de educação concebidos como instrumentos norteadores das políticas educacionais dos sistemas de ensino, capazes de atender as demandas e as necessidades reais da população, e assim, avançar na qualidade da educação. A intenção da SASE consistia na construção de planos de educação para além de um instrumento para atender exigências legais.

Portanto, conhecer a situação real dos planos de educação dos entes federados como também, mobilizar e estimular a participação dos interessados pela educação, na concepção da SASE, evitaria a construção de planos de educação alheios às reais necessidades e demandas da população. Geralmente, estes são construídos por técnicos de consultorias e assessorias que desconhecem a realidade e as necessidades da população. A SASE também acreditava que a participação da sociedade no processo de elaboração e adequação dos planos de educação, promoveria o compromisso no acompanhamento da efetividade do plano,

monitorando o alcance das metas, o desenvolvimento das estratégias, bem como, sua consonância com o PNE.

Nesta perspectiva, a primeira formação realizada pela SASE para os dois AEs que compunham, naquele momento, as equipes técnicas de cada estado e do Distrito Federal, foi realizada entre os dias 16 e 19 de julho de 2013, nas dependências da SASE, no Ministério da Educação (MEC). Os objetivos desta formação foram 1) Orientar os AEs para a realização de um Levantamento Situacional dos planos de educação existentes em cada estado e nos municípios assistidos sob sua responsabilidade, bem como, no Distrito Federal e 2) Apresentar a Linha de Base da proposta da SASE para o processo de elaboração e adequação dos planos estaduais e municipais de educação. Esta Linha de Base consistia na proposta metodológica da SASE.

6.5.1 Proposta metodológica da SASE e a situação dos planos de educação

O Levantamento Situacional dos planos de educação, primeira atividade a ser desenvolvida pelos AEs pretendeu apreender de cada ente federado as seguintes informações:

- a) Identificar quais municípios possuíam planos de educação;
- b) Identificar qual instrumento legal foi usado para institucionalização dos planos educacionais;
- c) Identificar a periodicidade da vigência de cada plano;
- d) Conhecer a existência ou não, de alguma instituição legalmente designada para coordenar o processo de elaboração ou adequação do plano de educação em cada Estado, Distrito Federal e municípios, além das respectivas Secretarias de Educação.

Para tanto, os AEs Técnicos foram orientados a realizar um levantamento sobre a situação real dos planos de educação de cada ente que aderiram à assistência prestada pela Rede de Assistência Técnica para o processo de elaboração e adequação dos planos de educação, processo este, coordenado pela SASE. De acordo com relatórios dos AEs Técnicos, para a realização deste levantamento, foram dadas as seguintes orientações:

- 1) Nos territórios em que não existiam planos de educação, as orientações consistiram em elaborá-lo, seguindo as etapas presentes na Proposta Metodológica da Secretaria;
- 2) Nos territórios em que já existiam planos de educação, os AEs precisariam identificar:
 - O instrumento legal usado para institucionalização de cada plano (Decreto, Portaria, Lei, Instrução Normativa, dentre outros);

- A vigência de cada plano;
- A existência de alguma instituição, designada legalmente, para coordenar o processo de elaboração ou adequação dos planos de educação nos estados, Distrito Federal e municípios.

A partir da apreensão da situação real dos planos de educação dos entes federados, os AEs tiveram condições de realizar uma proposta de trabalho adequada às realidades locais.

A proposta metodológica, também denominada Linha de Base, foi organizada em etapas sequenciadas e orientadoras das ações dos AEs e dos agentes locais envolvidos no processo de elaboração e adequação dos planos de educação, a saber:

1. Instituir a comissão organizadora local;
2. Elaborar o diagnóstico;
3. Elaborar o documento base;
4. Realizar a consulta pública;
5. Elaborar o projeto de lei / encaminhar para o legislativo;
6. Aprovar a lei; e
7. Sancionar a lei. (BRASIL, 2014e)

Cada etapa representava um requisito para prosseguir à próxima etapa. A Linha de Base esteve presente em todas as formações elaboradas pelos AEs para estados, Distrito Federal e municípios. O acompanhamento desse processo pela SASE ocorria por meio de relatórios quinzenais produzidos pelos AEs, cujos objetivos consistiam em:

- 1) Informar os resultados consolidados do processo de assistência técnica para adequação ou elaboração dos planos municipais de educação;
- 2) Informar, de modo sistematizado, as ações desenvolvidas nos municípios;
- 3) Propor ações a serem desenvolvidas com os municípios que não apresentaram progresso na quinzena (idem).

A primeira etapa da Linha de Base visava **definir e distribuir responsabilidades**, ou seja, partindo da realidade dos Planos de Educação apresentada pelo Levantamento Situacional, os municípios foram orientados a **instituir ou reafirmar a comissão coordenadora e nomear a equipe técnica**. Assim, a SASE orientou os AEs para que mobilizassem, estimulassem e orientassem os municípios a criarem uma Comissão Organizadora Local para coordenar o processo de elaboração e adequação dos planos de educação. De acordo com as orientações da SASE, a composição da Comissão Coordenadora Local, foi na direção de que as secretarias de educação realizassem ampla mobilização com as instituições envolvidas com a educação local. O propósito consistia em formar uma Comissão

Organizadora Local com legitimidade social e que abarcasse as diferentes visões sobre as demandas educacionais dos diversos segmentos sociais.

Nos estados e municípios onde já existiam instituições responsáveis pela coordenação do processo de elaboração e adequação dos planos, a orientação da SASE consistiu para que o Poder Executivo nomeasse uma Comissão Organizadora Local por meio de um instrumento legal, que poderia ser uma Portaria, Decreto, Instrução Normativa ou outro instrumento legal, desde que publicado em Diário Oficial. É importante registrar que geralmente os Conselhos Municipais ou os Fóruns Municipais de Educação assumiam a responsabilidade pela condução deste processo, não raramente sem instrumento legal.

Desta forma, a SASE entendia que a garantia da legitimidade social por meio da presença das diversas visões sobre os rumos da educação de cada município, de suas demandas e ações para superá-las, enriqueceria o processo e reuniria as condições para a conquista de avanços significativos na área da educação. Por isso, de forma enfática, em suas capacitações para os AEs, a Secretaria destacou a necessidade da orientação e sensibilização dos Dirigentes Municipais de Educação, no sentido de garantir a ampla participação social neste processo, sugerindo a presença de: representantes das escolas, da Secretaria de Estado de Educação, dos Conselhos de Educação, das Universidades, do Fórum de Educação, dos órgãos representantes de classe, da Câmara de Vereadores e dos demais segmentos do município envolvidos com a educação, de outros setores da Prefeitura, além dos representantes da gestão. Assim, a orientação da SASE para a composição da Comissão Coordenadora Local teve como objetivo agregar representantes do governo e da sociedade.

Ainda no sentido de repartir as responsabilidades inerentes do processo de elaboração e adequação dos planos municipais de educação, além da garantia da mais ampla participação social possível, a SASE também orientou a instituição de uma Equipe Técnica formada de forma intersectorializada, ou seja, a formação de uma equipe composta por técnicos das Secretarias de Educação do Município e do Estado, Administração e Planejamento e Finanças, com a competência para realizar uma pesquisa dos dados educacionais e elaborar um diagnóstico da educação local, e em seguida elaborar uma proposta de Documento-Base para ser submetido à apreciação da Comissão Organizadora Local que o disponibilizará à sociedade para suas contribuições. O caráter técnico desta equipe, e suas atribuições, foram definidas pela SASE, e publicadas no Documento O Plano Municipal de Educação, Caderno de Orientações (2014):

- Analisar dados e informações sobre a oferta e a demanda educacional no território dos municípios;
- Formular metas, estratégias e indicadores com base nos levantamentos realizados;
- Avaliar os investimentos necessários para cada meta;
- Analisar a coerência do conjunto das metas e sua vinculação com as metas estaduais e nacionais;
- Estabelecer coerência e conexão entre o plano de educação e o projeto de desenvolvimento local. (BRASIL, 2014e)

A segunda etapa se referia à elaboração do diagnóstico da educação local. Este diagnóstico, para a SASE, apresentaria a situação real e os fatores determinantes que a levaram à esta condição. Na concepção da Secretaria, o diagnóstico seria o instrumento que auxiliaria a sociedade a definir os rumos da educação local, com a escolha de suas prioridades, metas e estratégias educacionais. O diagnóstico, segundo orientações da SASE, deve considerar os pontos mais importantes da oferta e qualidade da educação básica, de suas etapas e modalidades, e também da educação superior. Precisa ter clareza para comunicar o cenário educacional da forma mais precisa possível e descrever os problemas mais graves, bem como apontar suas soluções. Assim, a construção do Plano de Educação partiria da realidade concreta. O diagnóstico deve indicar de forma explícita as condições e desafios técnicos, financeiros e políticos a serem superados. Por fim, deve abordar a vocação econômica local, pois os Planos de Educação devem ser vinculados com o projeto de desenvolvimento do ente federado.

A terceira etapa do processo consistiu na **elaboração do Documento Base** pela Equipe Técnica, o qual representava a proposta preliminar do Plano Municipal de Educação. Este instrumento foi considerado pela SASE de grande importância, pois após sua conclusão, seria encaminhado pela Equipe Técnica para validação da Comissão Coordenadora, que por sua vez, o submeteria à discussão da sociedade por meio de amplo debate público, visando o estabelecimento de consensos e acordos para a superação dos problemas educacionais enfrentados nos estados, Distrito Federal e municípios do país. A SASE (2014e), apontou três aspectos imprescindíveis para a elaboração do documento base, a saber:

Bom diagnóstico: deve conter uma descrição geral do município e apontar a real situação educacional. Deve expressar os aspectos mais importantes da oferta e qualidade da educação básica, de cada etapa e modalidade, e também da educação superior, assim como, os principais problemas e soluções possíveis;

Conjunto de metas e estratégias factíveis e coerentes com o PNE e o PEE: a equipe técnica baseada no diagnóstico foi orientada para identificar os problemas

educacionais que deveriam ser tratados com prioridade, pela sociedade e pelo poder público, observadas as condições do município e as necessidades dos municípios, manifestadas na definição das metas e estratégias, buscando quando possível e necessário, efetivar ações compartilhadas entre os entes federados, considerando as competências legais de cada um;

Conjunto de indicadores e definição dos responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos planos: definir quais serão as instituições responsáveis por avaliar os resultados do PME, de forma processual e sua periodicidade. A SASE sugeriu algumas instituições para esta atribuição: Secretaria Municipal de Educação, Conselho e Fórum Municipal de Educação e a Câmara De Vereadores. Estas instituições compuseram o grupo responsável pela coordenação das conferências municipais de educação, cujas deliberações, a SASE indica que devem ser consideradas na formulação do novo Plano Municipal de Educação. Esta etapa da Linha de Base considerou a gestão democrática como uma premissa fundamental nesse processo, pois abarca a participação social, e ao mesmo tempo, distribui responsabilidades com todos e todas envolvidos nas tomadas de decisões. A participação social foi fortemente enfatizada nas orientações produzidas pela SASE, a qual justificou que da ampla participação social decorreria o fortalecimento do compromisso de todos e todas para o acompanhamento dos planos, desde sua formulação, passando pela implantação e pela execução, até o acompanhamento e avaliação do alcance das metas, quer universalizantes, quer intermediárias, ou decenais.

Após a elaboração do Documento Base pela Equipe Técnica intersetorializada dos estados, municípios e Distrito Federal, a SASE orientou para que fosse enviado à Comissão Organizadora Local para sua validação, tornando-se assim, o Documento Referência do Plano de Educação Estadual, Distrital e Municipal. Em seguida, a Comissão deveria submeter o Documento Base à apreciação da sociedade. Para isso, precisava mobilizar as entidades envolvidas com a educação e a sociedade em geral, para analisarem, conhecerem e sugerirem alterações ao Documento, de modo que, se tornasse um instrumento que manifestasse os desejos, demandas e necessidades do conjunto da sociedade, desde que considerasse as legislações pertinentes e as condições dos entes federados. Após as contribuições advindas das consultas públicas, coube à esta Comissão enviá-las à Equipe Técnica Intersetorializada, que, por meio de análise legal e orçamentária indicaria a possibilidade da inclusão ou não, de tais propostas.

Esta análise foi muito importante, pois, o surgimento de propostas que contrariavam as legislações vigentes e ultrapassavam as condições orçamentárias dos governos locais, já eram previstas. Poderia surgir em uma audiência pública, por exemplo, proposta para que o

gestor municipal criasse uma faculdade ou uma instituição de ensino superior municipal, o que caracterizaria um flagrante desrespeito à LDB/1996, que definiu a educação infantil e o ensino fundamental como competências prioritárias dos municípios, sendo que o ensino fundamental pode ser atendido tanto pelos municípios, quanto pelos estados, contando com apoio do Governo Federal. Cumpre destacar, ainda, que o PNE – 2014-2024 estabelece a universalização, até 2016, do atendimento das crianças e jovens de 4 a 5 anos, enquanto a Constituição Federal determina que a educação superior e o ensino profissionalizante são competências do governo federal. Contudo, isto não significa dizer que os planos municipais e estaduais não devam se preocupar com o ensino superior, pois, em seus territórios podem existir pessoas interessadas em ingressar nos cursos superiores e profissionalizantes em nível superior. Nestes casos, a SASE orientou para a construção de uma articulação entre os entes federados, para que, em regime de colaboração, possam criar as condições de atendimento das demandas da população, considerando assim, a educação como direito do cidadão e dever do Estado e das famílias, conceito adotado pela Constituição Cidadã de 1988.

No sentido de garantir a ampla participação da sociedade nesse processo, se fazia necessário o uso de meios de comunicação. Neste sentido, os AEs Técnicos orientaram as Comissões Organizadoras Locais para construírem parcerias entre os sistemas de ensino dos entes federados, ou seja, as secretarias de educação, os Conselhos e os Fóruns de Educação, dentre outras entidades locais, com a intenção de estabelecerem ampla comunicação com a população por intermédio dos meios de comunicação existentes e disponíveis, tais como: as rádios e programas de TV locais, jornais, cartazes, faixas, outdoors, serviço de som móvel, dentre outros. Além disso, os AEs também sugeriram que entidades não governamentais, como por exemplo: órgãos de representação de classe, sindicatos, organização estudantil, associação de pais, dentre outros, fossem convidadas para participar das consultas públicas. Esta sugestão se estendeu aos representantes da classe política, a saber: as casas legislativas e secretarias de governo, instituições de ensino superior e institutos de pesquisa.

No sentido de ampliar e aprofundar a discussão sobre o Documento Base, os AEs orientaram as Comissões Organizadoras para que realizassem as consultas públicas em espaços democráticos, tais como: reuniões, seminários, encontros, audiências públicas, fóruns, Conferências de Educação, dentre outros. A intenção foi garantir a participação, de forma ampla, do maior número possível de segmentos e representações de entidades envolvidas com a educação, como exemplos: representações de estudantes, dos profissionais da educação, dos diversos fóruns e comitês de educação, conselhos de educação etc. Para a SASE, esta participação promoveria a legitimidade e qualidade do Documento Base, além de aproximar

as metas e estratégias às demandas prioritárias da população. Após ser concluído, o Documento Base precisaria ser transformado em Projeto de Lei.

A quarta etapa da Linha de Base se referia à elaboração do Documento Base em Projeto de Lei, o qual deveria ser elaborado à luz do PL do PNE. Porém deveria acrescentar um texto com a síntese do diagnóstico educacional local, expressando a situação real das demandas educacionais locais, os motivos que levaram a esta realidade, e quais as prioridades educacionais. Além do diagnóstico, o PL também deveria apresentar suas diretrizes, periodicidade, forma e o período como será realizado o seu monitoramento e avaliação, e em seu anexo, deveria apresentar suas metas e estratégias.

Na quinta etapa da Linha de Base, os AEs orientaram as Comissões Organizadoras Locais para a necessidade do acompanhamento do processo de trâmite do PL no Legislativo e no Executivo. A Secretaria advertiu ainda, para a possibilidade da Câmara Municipal de Vereadores promover reuniões e audiências públicas para discutir o PL, e neste caso, as presenças da Comissão Organizadora e da Equipe Técnica Intersetorializada seriam fundamentais para esclarecer dúvidas, justificar a necessidade dos temas, metas e estratégias presentes no PL.

Por fim, na sexta e sétima etapa, últimas do processo, deve-se acompanhar o trâmite do Projeto de Lei na casa legislativa, assim como sua sanção no executivo. Responsabilidade esta designada aos AEs, Comissão Organizadora Local e Equipes Técnicas Intersetoriais.

6.5.2 Elementos técnicos e orientadores para elaboração do diagnóstico, metas, indicadores e estratégias dos planos de educação

A SASE elaborou um conjunto de orientações destinados aos AEs, das Comissões Organizadoras Locais e Equipes Técnicas com o objetivo de contribuir para o processo de elaboração de planos de educação capazes de expressar as demandas educacionais e, ao mesmo tempo, contribuir para atender a cada uma delas. Estes documentos foram publicados no Portal do MEC ⁵, intitulados: Planejando a Próxima Década: Alinhando os Planos de Educação Caderno de Orientações; O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações e; Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Soma-se a estes, o documento orientador “Orientações aos (as) avaliadores (as) educacionais no trabalho de adequação ou elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação, em consonância com o PNE”, dirigido especificamente para a Rede de Assistência

⁵ Acesso em: <http://pne.mec.gov.br/>

Técnica. Esta sessão analisa as orientações técnicas advindas da Secretaria mais particulares ao processo de elaboração e adequação dos planos.

No entendimento dos documentos orientadores divulgados supracitados, para produzir um bom diagnóstico é necessário que as Equipes Técnicas busquem dados e informações relevantes e que mostrem a situação educacional dos municípios no que se refere à quantidade e qualidade, tais como:

- Oferta educacional do município por níveis, etapas e modalidades;
- Número de escolas públicas (federais, municipais ou estaduais) e privadas no município;
- Número de matrículas por nível, etapa e modalidade (se possível, com detalhamento por turnos e rede);
- Estrutura física das escolas (especificando necessidades de reforma ou ampliação);
- Quadro de profissionais comparado às necessidades técnicas, pedagógicas e de apoio;
- Série histórica do IDEB (com detalhamentos de seus indicadores);
- Distorção série-idade em cada etapa de ensino;
- Capacidade técnica e financeira disponíveis para a educação no município;
- Projetos educacionais em execução pela Prefeitura, governo do Estado, Ministério da Educação e terceiro setor no município;
- População residente por faixa etária e escolaridade;
- Planos de expansão das faculdades, universidades e escolas técnicas no município ou na região (BRASIL, 2014e, p.13).

O acesso a essas informações é mediante os portais do IBGE, INEP, MEC, FNDE, Secretaria de Educação Estadual e Planeando a Próxima Década. O Portal Planeando a Próxima Década, criado pela SASE, disponibiliza textos, leis e orientações no sentido de contribuir com o trabalho desenvolvido pelos AEs Técnicos, Comissão Coordenadora e Equipes Técnicas Locais, são eles:

- Lei do novo PNE;
- Cadernos Orientadores: a) Alinhando os Planos de Educação, que ressalta a importância do planejamento articulado; b) Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação, que apresenta de forma esclarecedora as vinte metas do Plano Nacional e destaca a importância de cada uma, além de ajudar as Equipes Técnicas na elaboração das metas dos planos de educação dos Estados, Distrito Federal e municípios;
- Indicadores Demográficos e Educacionais divulgados pelo INEP;
- Situação atual de cada município para cada uma das metas;

- Situação de cada Estado e município em relação ao processo de elaboração ou adequação do Plano de Educação ao PNE;
- Os programas do MEC que têm vinculação a cada uma das metas nacionais;
- As ações do MEC que ocorrem em cada município.

A SASE considerou que a apreensão destas informações pelos AEs, Comissões Organizadoras Locais e Equipes Técnicas seria essencial para que conseguissem elaborar um diagnóstico que servisse de base para a elaboração das metas, estratégias e indicadores, ou seja, um diagnóstico que contribuísse para a formulação de um plano de educação que, a partir da realidade local, estabelecesse suas próprias prioridades expressas nas metas, estratégias e indicadores.

A Secretaria chamou a atenção para que o diagnóstico não se reduzisse a um relatório que expressasse números descontextualizados, sem interpretações e sem relação com a história, a cultura e a condição socioeconômica do município, mas que expressassem a situação real da educação nos estados e municípios. Ainda na direção da construção de um bom diagnóstico, a SASE sugeriu que fosse realizado um minicenso ou um levantamento das demandas educacionais por amostragem, e por meio de um mutirão que envolvesse a comunidade escolar. A expectativa da Secretaria era que esta mobilização ajudasse no envolvimento da sociedade sobre os propósitos da pesquisa.

6.5.3 Construção das metas com corresponsabilidade entre os entes federativos

A Constituição Federal de 1988 define as atribuições de cada ente federado, e estabelece suas corresponsabilidades para organizar seus respectivos sistemas de ensino, com vistas à realização de práticas colaborativas, inclusive na definição das metas dos planos de educação.

Neste sentido, a SASE ressaltou que no PNE 2014-2024 existem metas cuja responsabilidade direta é dos municípios, como a expansão da oferta da educação infantil. No entanto, a Secretaria esclareceu que mesmo sendo metas de responsabilidade direta dos municípios, não isenta o apoio do estado e da União no sentido de garantir o direito das crianças na creche e na pré-escola, e ainda, alerta para o fato de que as ações dos estados e da União devem constar nos planos municipais.

Da mesma forma, a Secretaria orientou para que a construção das metas relativas ao ensino fundamental considere que, tanto os estados quanto os municípios, têm responsabilidade direta na oferta. Assim, também deve constar nos planos municipais as ações

que deverão ser realizadas por ambos, como também, a contribuição da União com o objetivo de garantir o direito à educação a todos e todas.

Em relação às metas do ensino médio, profissional e superior, a SASE aponta que os municípios não têm a responsabilidade direta na oferta, porém, existem municípios que precisam ter seu direito constitucional garantido ao acesso a esta modalidade e nível de ensino. Portanto, cabe aos municípios se comprometerem com ações compartilhadas com o estado, União e instituições de ensino profissional e superior.

Os desafios a serem enfrentados pelos municípios para alcançarem as metas do Plano Municipal de Educação não são poucos e, tampouco, fáceis. Por isso, a SASE orienta que os PMEs precisam constar nos planos estratégicos do governo municipal e do compromisso político dos Dirigentes Municipais de Ensino. A Secretaria indica o Plano de Ações Articuladas (PAR) como um instrumento importante de planejamento e gestão para aprimorar a relação com o MEC, porém chama a atenção para o fato de que se refere apenas à forma de colaboração do MEC com as redes e sistemas municipais de ensino, sendo necessário a construção de outras ações estratégicas para que os municípios alcancem as metas dos planos aprovados em forma de lei.

A SASE apresentou uma proposta metodológica para ajudar as Equipes Técnicas na construção das metas dos PMEs, usando como referência a Meta 1 do PNE:

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 atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3(três) anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014f)

A Secretaria reafirmou que as metas municipais precisariam estar alinhadas à meta nacional, e assim, sugeriu que a primeira tarefa a ser realizada fosse tomar como referência o diagnóstico produzido pela Equipe Técnica, e apreender quantas crianças estão matriculadas e quantas não estão, o que torna possível identificar o percentual de atendimento do município.

Para a SASE, um bom diagnóstico permite a identificação da distribuição da oferta e da demanda, a taxa de natalidade e processos migratórios nos municípios. Para que essas informações possam ser apreendidas, a Secretaria apontou para a necessidade da construção de uma política intersetorializada, envolvendo as Secretarias Municipais de Educação, de Saúde e de Planejamento. Além dessas importantes informações para a construção da Meta 1 dos PMEs, a SASE orientou para a necessidade de comparar a realidade do município para esta meta, com as assumidas nos planos estaduais, a qual o município pertence, e Nacional de Educação. Nos casos em que os municípios possuam planos de educação vigorando, a SASE

indicou que se observasse o tratamento dispensado à oferta de creche e pré-escola nesses planos já elaborados, pois assim, seria possível ter uma ideia da quantidade de vagas que o município precisaria ofertar para cumprir a meta 1. Ainda, sobre a construção da Meta 1, as orientações da SASE chamam a atenção para a presença de dois componentes:

A **Universalização**, o que indica universalizar a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade, até o ano de 2016, independente do percentual atendido pelo município. Desta forma, a lei estabelece que todas as crianças de 4 a 5 anos estejam matriculadas na pré-escola. Assim, as orientações da Secretaria foram no sentido de que as estratégias levassem ao atendimento de 100% das crianças no período definido no PNE.

E a **Ampliação da oferta** da educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE. A SASE explicou que neste caso, os municípios terão percentuais diferentes porque suas taxas de atendimento também são diferentes. Apesar dessa diferença, a Secretaria ressaltou em suas orientações que todos os municípios deveriam observar que a média nacional prevista no PNE é de 50% do atendimento das crianças na pré-escola. Desta forma, mesmo que alguns municípios já atendam mais de 50% das crianças na pré-escola, deveriam continuar ampliando seu percentual, pois assim, estariam contribuindo para o alcance da média nacional e para a garantia do direito das crianças e de suas famílias, baseados na demanda presente no diagnóstico. Outra necessidade destacada pela SASE se refere às condições do município para realizar a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade, e a ampliação da educação infantil na oferta de creches em 50%. Ambas poderão implicar em novas construções, contratação de mais profissionais, aquisição de novos mobiliários, materiais e equipamentos, demandando recursos que os municípios não disponibilizem, assim, nestes casos, a Secretaria indicou a articulação com o estado e a União para assegurar o alcance desta meta.

Segundo orientações da SASE (2014e, p. 17), a Equipe Técnica deveria construir uma proposta de metas com períodos determinados para serem cumpridas, e outras metas com prazo para dez anos, contudo, baseadas no diagnóstico realizado, com foco nas demandas educacionais locais e nas possibilidades dos entes federados. Após esta construção, deveria apresentá-lo à Comissão Organizadora Local para validação e apresentação à sociedade para debates que contribuíssem para seu aperfeiçoamento.

Com o objetivo de evitar a formulação de metas inatingíveis, a Secretaria orientou os AEs e as Equipes Técnicas para, além do diagnóstico, considerarem também o planejamento orçamentário; as particularidades dos municípios; as necessidades educacionais da população

e a sintonia com as metas do PEE e do PNE. No sentido do entendimento de toda sociedade, a SASE recomendou também que a redação das metas usasse uma linguagem clara, coesa e objetiva.

Considerando que o alcance das metas e a efetividade das estratégias são de interesse da sociedade, as orientações da SASE dirigidas aos AEs e às Equipes Técnicas destacaram a importância da avaliação permanente do Plano de Educação.

Com a intenção de facilitar o trabalho dos AEs e da Equipe Técnica, a SASE disponibilizou indicadores a partir da situação de cada município em cada uma das metas nacionais e, onde houvesse acordo, poderiam ser apropriados para a construção das metas do Plano Municipal de Educação, como também para seu monitoramento e avaliação no decorrer dos dez anos de sua vigência.

Para o monitoramento e avaliação permanente do Plano, as orientações da Secretaria indicaram a necessidade de definição dos mecanismos que serão adotados e dos órgãos responsáveis. A sugestão da SASE é que esta definição fosse construída em conjunto com o Poder Executivo, Câmara de Vereadores, Fórum, Conselho de Educação e/ou Comissão Organizadora Local.

De acordo com a SASE (BRASIL, 2014e, p. 18) diversas estratégias podem ser elaboradas para o alcance de cada meta, e podem expressar a colaboração entre os entes federados. A Secretaria orientou os AEs e Equipes Técnicas para que considerassem as especificidades das comunidades quilombolas, indígenas e tradicionais, e ressaltou a importância do alinhamento das estratégias com as metas, ou seja, que as ações contribuíssem para que as metas planejadas fossem alcançadas, e assim, o município fosse conquistando avanços para sua Rede ou Sistema de Ensino.

Com a pretensão de facilitar essa etapa do processo, a SASE sugeriu uma proposta metodológica que consistiu na elaboração de matrizes para que AEs e Equipes Técnicas organizassem as metas do PME alinhadas ao PEE e PNE, considerando a situação educacional do município.

QUADRO 3 – Matriz 1 metas do plano municipal alinhadas ao PNE e ao PEE

| META DO PNE | META DO PEE | SITUAÇÃO DO MUNICÍPIO | META DEFINIDA PARA O PME |
|-------------|-------------|-----------------------|--------------------------|
| | | | |

Fonte: BRASIL, 2014e

QUADRO 4 – Matriz 2 estratégias do plano municipal alinhadas ao PNE e ao PEE

| META DEFINIDA PARA O PME | ESTRATÉGIAS DO PNE PARA ESTA META | ESTRATÉGIAS DO PEE PARA ESTA META | ESTRATÉGIAS DO PME PARA ESTA META |
|--------------------------------|---|---|--------------------------------------|
| | | | |

Fonte: BRASIL, 2014e

Considerando que o PNE determinou o prazo de um ano para que estados e municípios elaborassem ou adequassem seus planos de educação em consonância com as metas nacionais, incluindo a aprovação do Legislativo e a sanção do Executivo, a SASE reconheceu que este prazo é curto para a construção de um plano de educação democrático e com qualidade técnica. Assim, a Secretaria advertiu os AEs, Comissões Organizadoras Locais e Equipes Técnicas que este trabalho exige organização e articulação entre os três entes federados; alinhamento das metas municipais às metas estaduais e nacionais. Conseqüentemente, os planos cumprirão sua função de articulador dos sistemas de ensino, e o PNE, articulador do SNE.

Desta forma, a SASE tinha como expectativa a construção de uma educação mais democrática e representativa, que atendesse as necessidades da população, com mais e melhores condições para reduzir as desigualdades educacionais entre as regiões, estados e municípios, e também com mais capacidade de inclusão social e de garantir o direito à educação a todos cidadãos e cidadãs brasileiras.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é possível compreender as políticas públicas sem a apreensão das concepções relativas ao Estado em seus diversos períodos históricos. Apoiadas, em parte, numa perspectiva gramsciana de Estado Ampliado, as concepções sobre federalismo e planejamento educacional no Brasil, conforme reportamos neste estudo, nortearam as ações programáticas da SASE/MEC no período 2011 a 2015. A tônica destas ações foi o de envolver diversos segmentos sociais no processo de elaboração e adequação dos planos de educação pelos entes federados. ~~em todo o país~~. Pela forma participativa de gestão, verifica-se que o trabalho da SASE não resultou de mero imperativo constante nas leis e na burocracia, mas, sobretudo, do que os seus dirigentes consideravam como compromisso explícito com as formas democráticas de atuação no aparelho de Estado.

Considerando esta perspectiva, a primeira parte ~~teórica~~ deste estudo mostra que as dinâmicas das relações intergovernamentais no Brasil são fortemente influenciadas por características da formação do Estado federado em 1889. É possível afirmar que desde sua origem, o federalismo brasileiro mantém associação com as elites provinciais, e depois, com as elites estaduais, resultando, no federalismo denominado de federalismo oligárquico. Nesta fase do federalismo brasileiro a principal característica foi a grande autonomia fiscal dos estados.

No início do Século XX o federalismo brasileiro e suas relações intergovernamentais foram marcados pelo crescimento da força política e econômica do governo federal e pelo desenvolvimento de um sistema partidário competitivo no âmbito federal a partir de 1946. Neste contexto, surgem no país novas potências locais com força política para disputar o governo federal. Este modelo de federalismo nacional, no qual o poder se concentra em alguns estados, perdurou nas décadas de 1960 a 1982. Os governadores detinham forte influência nas decisões do governo federal, sobretudo, aqueles mais poderosos.

Entre os anos de 1985 e 1995, os governos estaduais e municipais foram capazes de impor seus interesses que culminaram com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, a qual consolidou o processo de descentralização fiscal e política nos últimos anos da década de 1970. Esta forte concentração de poder dos estados e municípios resultou em um quadro de crescente irresponsabilidade fiscal, resultando numa grave crise financeira comprometendo a política macroeconômica e as políticas sociais.

Por meio do estudo sobre o Federalismo e federalismo brasileiro é possível afirmar que as relações intergovernamentais no Brasil ao longo do século XX foram marcadas por forte instabilidade entre o modelo centralizador e descentralizador, e como características principais, destacamos: o poder do Presidente da República, por meio de ampla aliança política no Congresso para amenizar a influência dos governadores e prefeitos sobre a política nacional; e o controle que tem o Presidente da República para controlar o uso dos recursos fiscais para a operação de um sistema de transferência condicionadas, denominadas de transferências voluntárias.

A análise de todas as variáveis apresentadas nos leva à conclusão de que o país é caracterizado por um presidencialismo forte, com interferência direta no funcionamento do poder legislativo; sistema eleitoral proporcional com multipartidarismo; participação de parlamentares na composição dos governos; e forte influência dos governos estaduais e dos interesses regionais nas decisões dos poderes executivos e legislativos. Assim, ocorre a alternância entre os processos de forte concentração de poder no Presidente da República, geralmente, são processos autoritários, e de intensa descentralização, geralmente, descoordenada e com forte poder fiscal, político e administrativo nas mãos dos estados e municípios.

De acordo com a análise dos textos institucionais, a reforma educacional dos anos de 1980 não contou com um modelo de relação intergovernamental capaz de organizar o processo de descentralização na educação. O processo de municipalização foi implementado à mercê dos vínculos políticos entre os governos estaduais e os governos municipais, prevalecendo os interesses político, no qual predominaram as relações hierárquicas e patrimonialistas. A ausência de clareza e de definição das funções, responsabilidades e recursos financeiros inviabilizam a construção de relações colaborativas entre os entes federados, assim como prejudica a institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE).

A importância da institucionalização do SNE foi tema das conferências de educação em 2008, 2010 e 2014. Intensos debates indicaram a necessidade de organização dos sistemas de ensino como requisito para a construção de uma educação pública de qualidade. Desta forma, a Conferência Nacional de Educação de 2010 deliberou, dentre outras questões, que a União, por meio do Ministério de Educação, criasse as condições para a criação e institucionalização do Sistema Nacional de Educação.

Neste sentido, em 2011, o MEC cria, em sua estrutura organizacional, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). Analisando os textos elaborados pela

Secretaria verifica-se que sua principal atribuição consistiu na criação das condições para a institucionalização do SNE, o que requer o aperfeiçoamento das relações interfederativas e a construção de uma educação sistêmica por meio da construção de planos de educação em todas as unidades subnacionais, conforme prevê o PNE, e a regulamentação de um regime de colaboração com definição das ações conjuntas, dos responsáveis, das atribuições de cada ente no processo, das responsabilidades financeiras, dentre outras questões.

Não é uma tarefa simples no contexto do federalismo brasileiro, pois além das influências patrimonialistas que persistem, existem muitos atores envolvidos no processo, com interesses e concepções distintas e opostas, que exige a busca de muitos consensos. E essa foi a primeira ação da Secretaria, instigada pela postura política de seus dirigentes que os levava a estimular os processos participativos de gestão, bem como pela interação ativa com representantes do campo científico na construção do seu plano estratégico de ações, em especial da ANPAE, no sentido de construir parcerias com o CONSED, UNDIME, e outras instituições do campo educacional.

A análise dos seus cadernos de orientações (2014e), mostra que a SASE preparou um conjunto de informações e orientações para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais em todo o território brasileiro e criou a Rede de Assistência Técnica. Essa Rede foi composta por educadores profissionais qualificados, indicados pelas Secretarias Estaduais de Educação que representavam o CONSED no âmbito estadual, e pelas Seccionais Estaduais da UNDIME. No caso do estado de Pernambuco, o Fórum Estadual de Educação também participou do processo de indicação. No entanto, precisariam observar o perfil de profissional exigido pela SASE.

Desta forma, em cada estado da federação foi criada uma equipe de Avaliadores Educacionais (AEs), articulados à Rede de Assistência Técnica, com a atribuição de prestar assistência técnica aos estados e municípios na elaboração dos seus planos de educação, decenais, com recursos vinculados, participação social, e com alinhamento das metas e estratégias ao PNE 2014-2024.

A Rede foi composta por AEs responsáveis por prestar assistência técnica às equipes e Dirigentes Municipais. Suas ações consistiam em preparar e coordenar formações conforme orientações da SASE; acompanhar o processo de elaboração dos planos de educação de acordo com as ~~conforme~~ etapas metodológicas propostas pela Secretaria; propor ações para o trabalho das equipes municipais; e participar dos encontros formativos planejados e coordenados pela SASE. Na organização da Rede, os AES eram responsáveis por no máximo vinte e cinco municípios.

Os AEs supervisores acompanhavam o trabalho dos AEs técnicos, participavam das formações oferecidas pela SASE e acompanhavam o processo dos municípios, identificando problemas e construindo ações que visavam sua superação. Tinham a responsabilidade de acompanhar o trabalho de quatro AEs Técnicos.

O AE Coordenador Geral acompanhava o trabalho dos AEs Técnicos e dos AEs Supervisores, tinha a responsabilidade de estabelecer a comunicação sobre o desenvolvimento do processo da construção dos planos com a SASE; articulava no estado outras entidades para participarem do processo; acompanhava e visitava municípios que apresentavam dificuldades; representava a equipe e a SASE em Conferências de Educação, reuniões na UNDIME, no FEE, no CEE, Sindicatos, Ministério Público, dentre outros.

AE supervisor Geral tinha a função de assessorar a Coordenação Geral, seja nas atividades administrativas, seja nas articulações com os municípios.

Para conduzir o trabalho, a SASE elaborou um conjunto de orientações organizadas numa proposta metodológica no sentido de assessorar a equipe de avaliadores educacionais dos estados. Essa proposta metodológica continha as etapas de construção dos planos de educação e foi objeto das formações dos AEs técnicos com as Comissões Organizadoras Locais, equipes técnicas estaduais e municipais, e Dirigentes Municipais de Educação. Uma das intenções da SASE era capacitar as equipes técnicas locais para a construção dos Planos de Educação, evitando a prática recorrente de encomendar planos educacionais a empresas de consultorias e assessorias. Estes planos, em sua maioria, não foram materializados, pois além de não terem sido elaborados com a participação dos envolvidos com a educação local, não expressavam as necessidades e demandas da comunidade.

Por isso, a primeira orientação da SASE dirigida aos AEs partiu da premissa de que uma intervenção política com vistas à promoção de mudanças de realidades, implica no conhecimento da própria realidade. Assim, a Secretaria orientou que os AEs Técnicos realizassem um Levantamento Situacional com o objetivo de identificar quais os municípios que possuíam planos de educação; qual a vigência desses planos; qual o instrumento legal de sua institucionalização e se existe entidade responsável legalmente pelo acompanhamento e monitoração das metas deste plano. A partir dessas informações, os AEs construíram suas ações formativas e de acompanhamento do processo de construção dos planos. Vários documentos orientadores foram produzidos pela SASE com o objetivo de colaborar com este processo.

A análise-dos documentos e dos relatórios elaborados pelos AEs Técnicos mostra que a SASE dedicou maior empenho para que os planos educacionais locais fossem elaborados

com o alinhamento ao PNE, em detrimento de orientações que buscassem a construção do Sistema Nacional de Educação. No caso dos três cadernos de orientação, nenhum deles aprofunda a discussão com estados e municípios sobre o SNE, revelando assim que a prioridade da SASE foi o alinhamento dos planos locais ao PNE.

Mas, vale ressaltar um resultado relevante da ação institucional da SASE: a despeito do citado alinhamento, considerado como aspecto restritivo da atuação da SASE, todos os municípios elaboraram e aprovaram seus planos de educação em consonância com o PNE 2014-2024, com exceção dos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro. Este resultado não é só quantitativamente superior ao resultado no final do Plano Nacional 2001 – 2011, mas qualitativamente, pois neste processo a sociedade foi estimulada a participar dos rumos da educação local, o que garante maior possibilidade da construção de um plano que expresse as necessidades da população na área da educação. Além da participação social, ao envolver a equipe técnica das Secretarias de Educação neste trabalho, este processo contribuiu significativamente para sua formação, proporcionando um conhecimento mais aprofundado da realidade educacional.

É importante destacar que as orientações da SASE expressavam fortemente sua convicção do papel supletivo da União e de sua responsabilidade na coordenação da política nacional de educação. Esta consciência manifesta em vários documentos da equipe dirigente da SASE, contribuiu fortemente para a mobilização de inúmeras secretarias de educação no debate sobre as metas e estratégias do PNE.

De fato, a política de planejamento educacional no Brasil teve avanços importantes decorrentes do trabalho da SASE, uma vez que mobilizou a maioria das secretarias de educação ~~todo o país~~ durante o processo de elaboração e adequação dos planos de educação. Além disso, um dos pontos altos da atuação da SASE consistiu na implementação de ações no sentido do aperfeiçoamento das relações colaborativas e cooperativas entre os entes federados.

Constatou-se, ao longo da investigação, que a experiência da SASE foi singular na história recente do Ministério da Educação, por definir prioridades e traçar estratégias para que os diversos agentes da sociedade, historicamente excluídos, fossem mobilizados e estimulados a construir o Sistema Nacional de Educação de forma democrática e participativa, respeitando as especificidades e necessidades locais.

Empenhados a contribuir para superar esta desigualdade educacional no Brasil, os agentes da SASE proclamavam a necessidade imperiosa de superar o patrimonialismo vigente nas entranhas da burocracia estatal brasileira. Tinham ciência de que a disputa política e o

interesse econômica, não raramente, subjugam as políticas públicas em todas as esferas. Neste sentido, a análise dos documentos orientadores e de suas diretrizes revela a preocupação da Secretaria em instituir uma política de Estado – e não de governo, a exemplo do Programa Bolsa Família. Enquanto política de Estado, a SASE acredita que a educação avançaria na universalização deste direito fundamental. Mas, estas ações serão desconsideradas ou redirecionadas com as mudanças abruptas ocorridas no país.

Com efeito, cabe registrar que o “modus operandi” da SASE sofreu uma ruptura com o impeachment perpetrado contra a presidenta eleita Dilma Rousseff, em 2015. Nesta conjuntura, diversas conquistas e políticas que apontavam na direção de avanços na educação foram minimizadas ou extintas, ao mesmo tempo, que as forças políticas que levaram ao comando da Nação, o vice-presidente Michel Temer, passaram a implementar ações de restrições orçamentárias que comprometem a efetivação de políticas públicas de corte social.

Finalmente, considerando a atual conjuntura, que se revela desfavorável às conquistas e direitos sociais, deixamos aos demais pesquisadores o nosso incentivo para o desenvolvimento de novas pesquisas que respondam às questões relacionadas ao futuro do federalismo brasileiro no campo educacional levando em consideração os achados desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, Carlos Augusto. **O Regime de Colaboração na Promoção da Educação**. In: Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto (1.: 2000: Brasília). Desafios para o século XXI: coletânea de textos da 1. Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto. – Brasília: Câmara dos Deputados Coordenação de Publicações, 2001. p. 197-209
- ABICALIL, Carlos Augusto. **Construindo o sistema nacional articulado de educação**. 2011.
- ABRANCHES, Ana Fátima P. de Souza; COUTINHO, Henrique Guimarães. **CONSELHOS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM MUNICÍPIOS DO NORDESTE BRASILEIRO**. Fundação Joaquim Nabuco, Recife: 2016.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Luciana de Oliveira Garcia, Nelcilândia Pereira de Oliveira e Samuel A. Antero (orgs.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI, Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2013
- _____. O Federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. **Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n. 10, p.21-38, jan/jun. 2012. – Brasília: CNTE, 2007.
- ABRUCIO, L. F. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, jun. 2005.
- _____. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANATA, W. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. (39-50).
- _____; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I; BEIRA, L. (Orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, V. I. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. P. 13-31.
- ADAMS, José Rodrigo Barth; PFEIFER, Mariana. O Estado Ampliado de Gramsci. *Revista Mosaico Social*. Ano 3. Dezembro, 2006. Número 3.
- AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. **Supervisão Escolar e política educacional**. 1986. Tese (Mestrado) - Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 1986.
- _____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n.112 (jul.-set. 2010) 707-727.
- ALMEIDA JÚNIOR, A. M.; NOGUEIRA, F. M. de B.; LAMBERTUCCI, A. R.; GROSSI JÚNIOR, G. O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos. In: BRASIL. **O**

Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília: MEC/SASE, 2014.

AMARAL, Nelson Cardoso. DOURADO, Luiz Fernando; AGUIAR, Marcia Angela da S. et al. **Planos de Ações Articuladas no Contexto do PNE e do SNE** – Caderno Temático Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

ANDRADE, Edson Francisco de. **Federalismo e gestão sistêmica da educação no Brasil.** 2011. Disponível em:
"http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoes/Relatos/0145.pdfRevista"

_____. **A gestão sistêmica da educação: do âmbito nacional ao contexto do poder local.** PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 32, n. 3, p. 1073 - 1100, set./dez. 2014

_____. **Sistemas Municipais de educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local.** Campinas, SP: Mercado de Letras, 2012. – (Série Estudos em Políticas Públicas e Educação).

_____. Surgimento e Consolidação do Estado Federativo no Brasil: implicações na gestão da educação. **Revista Brasileira de História da Educação** / Sociedade Brasileira de História da Educação, v.13, n. 1 (31), p.227-253, jan.-abr. 2013 - Campinas, SP: SBHE, (2001).

_____; GOMES, Alfredo Macedo. Estado Federativo Brasileiro: implicações na gestão da educação. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p.133-154, jan/jun. 2012.

ARAÚJO, J.; OLIVEIRA, B. Avanços e Impasses na educação: à guisa de balanço. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 21, jan./mar. 1998.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, Federação e Educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil.** 2005. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

ARAÚJO, Luiz. O Federalismo, os Fundos na Educação e a Diminuição das Desigualdades. **Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n. 10, p.49-64, jan/jun. 2012.

AZEVEDO, Fernando et al. **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.** A reconstrução educacional no Brasil – ao povo e ao governo. São Paulo. Companhia Editora Nacional, 1932.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Nauria Syria Carapeto; AGUIAR, Marcia Ângela da S. (orgs.). **Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos.** São Paulo, 2001.

_____. Plano Nacional de Educação e planejamento: a questão da qualidade da educação básica. **Revista Retratos da Escola.** Vol. 8. nº 15. jul/dez, 2014. Brasília.

BARBOSA, Lenira Silveira. **As relações Intergovernamentais entre o Estado e os Municípios**: um estudo sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino em Pernambuco. 2006. Dissertação (Mestrado em educação) - Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. tradução Luis Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BODGAN, Nobert; BILEN, Sari. **Investigação Qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto, 1994.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação e sociedade** - Revista de ciência da educação, vol. 31. Jul-set. 2010. p. 657 - 676.

BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (orgs.). **Planos de Educação no Brasil**: Planejamento, Políticas e práticas. São Paulo, 2014.

BRASIL. **Constituição Federal de 1934**.

_____. **Lei nº 174 de 1936**. Organiza o Conselho Nacional de Educação.

_____. **Constituição Federal de 1937**.

_____. **Constituição Federal de 1946**.

_____. **LDB – Lei Nº 4.024/61** de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. **Constituição Federal de 1967**.

_____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 62.455**, de 22 de Março de 1968, institui O Movimento Brasileiro de Alfabetização.

_____. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências

_____. **Programa Nacional do Livro Didático**. 1972.

_____. **Lei nº 5.727**. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974.

_____. **Decreto nº 85.287**, de 23 de outubro de 1980. Cria o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste - EDURURAL - NE e dá outras providências

_____. **Emenda Constitucional nº 23**, de 2 de dezembro de 1983. Altera artigos da Constituição Federal.

_____. **Emenda Constitucional nº 25**, de 15 de maio de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório.

_____. **Constituição Brasileira de 1988**.

_____. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e base da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 dez. 1996b. p. 27894.

_____. **Lei nº 10.172**, de 9 de Janeiro de 2001 aprova o plano nacional de educação e dá outras providências.

_____. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

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

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e da valorização dos profissionais da educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10. 845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de jun. 2007.

_____. MEC. **Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE**. Brasília: Ministério da Educação, 2007.

_____. **Lei n. 11.653**, de 7 de Abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.

_____. **Lei n. 11.738**, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta §3º ao art. 76 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da desvinculação das receitas da união incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo do inciso IV. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 12 nov. 2009.

_____. MEC. **Documento Final da Conferência Nacional de Educação: Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação**. Brasília, 2010.

_____. DECRETO Nº 7.690, DE 2 DE MARÇO DE 2012. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação**. Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm. 2012.

_____. **Orientações gerais aos(as) Avaliadores(as) Educacionais no trabalho de adequação/elaboração dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação**. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino/Diretoria de Cooperação e Planos de Educação (MEC/SASE/DCPE), 2013.

_____. **Construindo as Metas do seu Município**. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014a.

_____. **Planejando a Próxima Década: Alinhando os Planos de Educação**. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014b.

_____. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014c.

_____. LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014. **Plano Nacional de Educação – PNE 2014 – 2024**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2014d. Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm

_____. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC). **O Plano Municipal de Educação Caderno de Orientações**. 2014e.

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

_____. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país**. 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 90**, de 16 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social.

CALAZANS, M. J. C. Planejamento da educação no Brasil – novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, Acácia et al. **Planejamento e educação no Brasil**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011. – (Coleção Questões da Nossa Época; v. 27).

CARA, Daniel. Municípios no Pacto Federativo: fragilidades sobrepostas. **Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n. 10, p.255-273, jan./jun. 2012.

CARDOSO JR., José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para discussão. Publicado pelo IPEA. Brasília, 2011.

_____. Planejamento Estratégico em contexto democrático: lições para a América Latina. In: CARDOSO JR, José Celso; COUTINHO, Ronaldo (org.) Prefácio de Gregório Monteiro. **Caderno EIAPP**. Brasília, 2014.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2008. – (Biblioteca da educação. Série 1. Escola; v.16)

CNTE, 2009. **Revista Retratos da Escola**. v. 3, n. 4, jan/jun/2009. Brasília: CNTE.

COSTA, Áurea de Carvalho. O regime de colaboração entre União, estados e municípios o financiamento da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** (RBP AE) / Associação Nacional de Política e Administração da Educação; Editora: Maria Beatriz Luce. – Porto Alegre: ANPAE, 1997 -. V. 13, n.1 (jan./jun. 1997) –

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, Vol. 31, n 112.. Jul/set., 2010.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e educação: um pacto a se rever. **Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n. 10, p.65-78, jan/jun. 2012. – Brasília: CNTE, 2007-

CUNHA, Luiz Antônio. A educação carente de autonomia: regime federativo a serviço da religião. **Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n. 10, p.95-104, jan/jun. 2012. – Brasília: CNTE, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Lei de diretrizes e bases e perspectivas da educação nacional. **Revista Brasileira da Educação (RBE)**, ANPED, n. 8, maio/ago, pp. 72-85, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

_____. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. **Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. (149-168).

_____. Por um novo plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144 (2011), 790-811.

DALLARI, Dalmo de Abreu, 1931- **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. Atual. São Paulo: Saraiva 1995

DAVIES, Nicholas. **Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação**. Revista Educação (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 190-200, maio-ago. 2014.

DEFOURNY, Vincent. Representante da Unesco no Brasil. In: Prefácio do livro de Romualdo Portela, 2010. p. 7.

DOURADO, Luiz Fernando (org.). **Políticas e Gestão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios**. São Paulo: Xamã, 2009. 192p.; 23cm.

_____. **A Conferência Nacional de Educação, o Plano Nacional e a construção do Sistema Nacional de Educação**. RBPAAE – v.25, n.2, p. 365-376, mai./ago. 2009.

_____. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, v. 31, p. 677-705, 2010.

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

_____. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. In Revista **Educação & Sociedade**. Vol. 34, nº 124. Campinas, jul - set, 2013, p. 761-785. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>

_____. 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, 2014. p. 03-11.

_____; OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS, Catarina de Almeida; AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Qualidade da educação socialmente referenciada na construção do sistema nacional de educação. In: AZEVEDO, Janete Maria Lins de; AGUIAR; Marcia Ângela da S. **Qualidade Social da Educação Básica**. Coletânea 2. Org.: Recife, 2016. p. 99.

FARENZENA, Nalú. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. **Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n. 10, p.105-118, jan/jun. 2012. – Brasília: CNTE, 2007-

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Direito à educação na relação federativa: oferta e gestão municipal (1996/2009). **Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n. 10, p.119-132, jan/jun. 2012. – Brasília: CNTE, 2007-

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**. V. 29, n. 1. 69-96. jan-jun de 2011.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. A colaboração federativa e a avaliação da educação básica. **Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n. 10, p.173-185, jan./jun. 2012. – CNTE, 2007.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Dicionário de Ciências Sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1987.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

_____. Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional. In: **CONAE 2014: Conferência Nacional de Educação: documento – referência / [elaborado pelo] Fórum Nacional de Educação**.

GOMES, Candido Alberto; JESUS, Welington Ferreira de; CAPANEMA, Clélia de Freitas; SOUSA, Carlos Ângelo de Meneses. Geometria Política de Federação entre Pirâmides e Redes. In: SOUZA, Donald de; MARTINS, Ângela Maria (orgs.). **Planos de Educação no Brasil: Planejamento, Políticas e Práticas**. São Paulo, 2014.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES, Taís Moura. O magistério no contexto federativo: planos de carreira e regime de colaboração. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p.185-198, jan/jun. 2012.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Vol.2 Educação e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 2001.

HORTA, José Silvério Baia. **Liberalismo, Tecocracia e Planejamento Educacional no Brasil** (uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930-1970). São Paulo, 1982.

International Institute for Management Development (IMD). Acesso em: <https://www.economist.com/whichmba/imd-international-institute-management-development/2013>. Suíça (2013).

KON, Anita. **Quatro Décadas de Planejamento Econômico no Brasil**. Artigo especial: A Experiência Brasileira do Planejamento Econômico Governamental Federal: análise dos planos implementados e suas consequências. São Paulo, v. 34, nº 3, p. 49-61. Mai/jun 1994.

LOUREIRO, Walderes N. **Os planos de educação: estadual e municipal**. Goiânia, 2014. Mimeo 17p.

MARTINS, Ângela Maria; PIMENTA, Cláudia Oliveira; NOVAES, Glaucia Torres Franco. Planos Municipais de Educação: potencialidades e limites de municípios na elaboração de instrumentos de planejamento. In: In: SOUZA, Donald Bello de; MARTINS, Ângela Maria (orgs.). **Planos de Educação no Brasil: Planejamento, Políticas e Práticas**. São Paulo, 2014. p. 277.

MARTINS, Paulo de Sena. **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**. Brasília: Universidade de Brasília. Faculdade de Educação. 2009.

_____. Planejamento e Plano Nacional de Educação. **Caderno Aslegis**, Brasília, n. 39 (jan.-abr. 2011) 91-118.

MINAYO, Maria Cecília de S. (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

NOGUEIRA, Flavia. A História da SASE. **PNE EM MOVIMENTO**. Boletim Especial nº 03. Publicado em 13/05/2016. MEC: Brasília, 2016.

OLIVEIRA, Maria das Graças Correia de; COSTA, Lia Parente; CANUTO, Vera Regina Albuquerque; SILVA Ridelson Carneiro e; RODRIGUES, Anabela de Quintal. **Continuidades e descontinuidades das políticas de educação básica: o caso de Pernambuco**. Recife, 2006.

OLIVEIRA, Romualdo. **Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil**. São Paulo, 1995. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1995. p. 179.

OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. Direito à Educação e Federalismo no Brasil. **Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n. 10, p.185-198, jan/jun. 2012.

OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. **Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. (09-12).

OLIVEIRA, R. P. de; SOUSA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. **Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

PEREIRA, J. M.; GROSSI JÚNIOR, G. A Rede de Assistência Técnica para Elaboração ou Adequação dos Planos Municipais de Educação. In: **Anais do IX Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília: Distrito Federal, 08 a 10 de junho de 2016. 23p. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-37-03.pdf>> Acesso em 07 de junho de 2017.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. **Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n. 10, p.155-172, jan/jun. 2012.

REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal: Em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, 2010.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Líber Livro, 2007. 136p.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

_____. Sistemas de Ensino e Planos de Educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, ano XX. 1999. 69p.

_____.

_____. Plano Nacional de Educação, a Questão Federativa e os Municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. **Revista online Grabois**. Publicado em 17/08/2011.

_____. O Manifesto dos pioneiros da educação nova 1932 e a questão do Sistema Nacional de Educação. In: BRASIL. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília: MEC/SASE, 2014a.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014b.

_____. Dermeval. **O Lunar de Sepé: paixão, dilemas e perspectivas na educação**. Campinas: Autores Associados. 2014c. (Coleção Educação Contemporânea).

SCHEIBE, Leda. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p , jul./dez

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A Cooperação Em Uma Federação Heterôgenea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**. V. 21 n. 65 abr/jun 2016.

SEMEGHINI, Ulysses C. **Fundef: uma revolução silenciosa**. Instituto de Economia da Unicamp. São Paulo, 2004. p. 04. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/REVOLUCAO.pdf>. Acesso em: 31/08/2017

SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (orgs.). **Planos de Educação no Brasil: Planejamento, Políticas e Práticas**. São Paulo, 2014.

SOUZA, Antonio Ricardo de. **As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública.** UNICiências, v.8, Cuiabá – MS, 2004.

VIEIRA, Sofia Lerche. Planos e Políticas Educacionais: das concepções às práticas. In: In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (orgs.). **Planos de Educação no Brasil: Planejamento, Políticas e Práticas.** São Paulo, 2014. p. 55-72.

WEBER, Silke (org.). **Educação e Projetos Políticos Sociais.** Sociedade e Educação: alguns aspectos para debate. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1993. p. 11-17.

_____. Profissionalização do magistério. In: _____. **Gestão Educacional: Tendências e Perspectivas.** São Paulo: Cenpec, 1999. p. 263-269.

WERLE, Flavia Obino Corrêa. Regime de Colaboração: cooperação e colaboração federativa e intergovernamental. In: DOURADO, Luiz Fernandes; AZEVEDO, Janete Maria Lins de (Orgs.). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação.** Coletânea 1, 2016. p. 181.