

Coleção
MAGISTER

política e planejamento educacional

3ª edição
Revista e modificada



Sofia Lerche Vieira
Maria Gláucia Menezes Albuquerque

 EDIÇÕES
DEMOCRITO
ROCHA

 UFFCE

Política e planejamento educacional

Sofia Lerche Vieira
Maria Gláucia Menezes Albuquerque

Fortaleza 2002

Copyright©2002 by Edições Demócrito Rocha

Diretora executiva: Albanisa Lúcia Dummar Pontes

Coordenação editorial: Lira Neto

Supervisão pedagógica da Coleção Magister: Eloísa Maia Vidal

Capa: Arlene Holanda e Daniel Diaz

Supervisão gráfica: Roberto Santos

Editoração eletrônica: Francisco Oliveira

Gráficos: Welton Travassos

Revisão: Kelsen Bravos

Catálogo na fonte: Rodrigo Leite

OBRA PUBLICADA PELO CONVÊNIO DE CO-EDIÇÃO UECE - FDR.

Reitor da UECE: Manassés Claudino Fonteles

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

V657p Vieira, Sofia Lerche
Política e planejamento educacional / Sofia Lerche Vieira, Maria Gláucia Menezes Albuquerque. – 3. ed. rev. e mod. – Fortaleza : Edições Demócrito Rocha, 2002.
138p.

Traz bibliografia.

ISBN 85 - 7529 - 073 - 8

1. Política educacional 2. Planejamento educacional 3. Educação - Brasil I. Albuquerque, Maria Gláucia Menezes II. Título.

CDU 37.014.5

Todos os direitos desta edição reservados à

EDIÇÕES DEMÓCRITO ROCHA

Av. Aguanambi, 282 - Joaquim Távora - 60.055-402 - Fortaleza - Ceará - Brasil

Fones: (85) 255-6270 / (85) 255-6055 - Fax: (85) 255-6276

E-mail: edr@opovo.com.br

www.fdr.com.br

Sumário

Apresentação	7
Introdução	15

Unidade I

Política e Planejamento Educacional: elementos conceituais.....	19
<i>Como compreender o conceito de Estado?</i>	20
<i>Que relação existe entre política, planejamento e legislação educacional?</i>	24
<i>Qual a importância da legislação para o planejamento e a política educacional?</i>	26
<i>O que é planejamento?</i>	28
<i>Que fundamentos têm orientado o planejamento?</i>	33

Unidade II

Políticas Internacionais e Educação: uma agenda para debate	43
<i>Que raízes buscar no passado?</i>	44
<i>Qual a influência dos eventos internacionais na agenda educativa?</i>	47
<i>Uma agenda educacional na América Latina - globalização ou regionalização das políticas?</i>	56
<i>Que papel têm as agências internacionais na educação brasileira?</i>	61
<i>Afinal, cooperação ou intervenção na educação brasileira?</i>	68

Unidade III

Planejamento e Política Educacional: questões contemporâneas.....	73
<i>Que papel exerceu o planejamento</i>	

<i>na transição para a democracia?</i>	75
<i>Quais são os limites e as possibilidades do planejamento educacional?</i>	83
<i>Semelhanças e as diferenças no planejamento nos tempos de transição</i>	85
<i>Que concepção de planejamento expressa a LDB?</i>	90

Unidade IV

<i>A Escola: um novo foco da política educacional</i>	99
<i>Por que é importante compreender a função social da escola?</i>	100
<i>Como a política educacional focaliza a escola?</i>	103
<i>Como o governo federal focaliza a escola a partir de 1995?</i>	105
<i>Qual o espaço do planejamento educacional na escola?</i>	107

Unidade V

<i>Planejamento e Política Educacional: um olhar sobre o Ceará</i>	115
<i>Caminhos da políticae do planejamento educacional do Ceará em Tempos de Transição</i>	116
<i>Quais os caminhos da política educacional cearense a partir de 1995?</i>	123

Bibliografia	128
---------------------------	-----

Apresentação

É sempre motivo de alegria falar sobre o trabalho de colegas com os quais compartilhamos as dificuldades e as alegrias de projetos que vão sendo construídos no cotidiano da Universidade e das relações que vão se solidificando no trabalho de formação de quadros para o sistema educacional. De repente, uma simples conversa dá origem a um esboço de projeto, que se materializa numa proposta e que vai se aprimorando em exposições de Encontros e Congressos, artigos e finalmente num produto mais elaborado, como uma tese, um livro. Esta é uma das maneiras mais eficientes de romper o isolamento a que muitos pesquisadores poderiam estar condenados caso não tivessem a inquietação natural de criar coisas novas e descobrir o que existe além dos muros do campus universitário.

O trabalho que ora se oferece ao conhecimento dos educadores brasileiros nasce das preocupações de Sofia L. Vieira em estimular estudantes de pós-graduação a refletirem sobre suas práticas escolares seja em atividades docentes ou de administração. Acompanho os trabalhos de Sofia e de Gláucia Albuquerque, esta última como aluna de Mestrado e Doutorado em Educação, há algum tempo e na medida em que o interesse comum

pelo Planejamento Educacional nos possibilita a troca de idéias, de informações bibliográficas e de debates sobre os rumos das políticas públicas de Educação em nosso País. Creio que neste aspecto a linha adotada de formação destes novos futuros doutores é a melhor resposta que a Universidade pode oferecer para romper o imobilismo em que muitos desejam enclausurar a prática docente, fruto de uma política programada de desvalorização do profissional da educação e de redução do processo formativo ao mero repasse de umas tantas informações de conteúdo discutível muitas vezes.

O livro, desde a sua proposição inicial e em seu conjunto, como bem mencionam as autoras, tem o objetivo de trazer à reflexão os temas mais candentes do planejamento e da política educacional, tomando os determinantes macro-estruturais, começando pelos aspectos conceituais e aproximá-los das questões internacionais, nacionais, regionais e locais em suas possíveis interferências com respeito ao cotidiano da Escola enquanto *locus* que, concretamente, executa institucionalmente a ação educativa. Neste sentido, a obra pretende atingir a todos quantos interagem com o fazer educativo, sejam eles docentes, gestores ou administradores de qualquer natureza. Creio que esta amplitude de possíveis leitores que o livro procura estimular é reforçada pela maneira bastante acessível de apresentação dos capítulos, com quadros, resumos e um roteiro seguro para quem efetivamente deseja compartilhar, de maneira ordenada, um processo de construção coletiva de conhecimento.

A discussão das questões envolvidas no planejamento educacional como parte do conjunto das relações sociais mais amplas ganha adeptos hoje em todos os continentes, especialmente a partir da última década, quando a agenda educativa passa a fazer parte mais intensamente do dia-a-dia das pessoas, em razão da convergência de vários fatores que não podem ser esquecidos. De

um lado, a acentuação dos processos de internacionalização econômica, com repercussões bastante sérias sobre a vida das pessoas, especialmente as que vivem no terceiro mundo, começa a gerar modelos de ajuste que afetam diretamente os investimentos sociais, contribuindo para a não-solução de problemas seculares ou então interferindo na política interna dos países ao impor, via organismos financeiros, ajustes que freqüentemente privilegiam os aspectos econômicos, de interesse das grandes potências, em detrimento às aplicações que poderiam reduzir inequidades flagrantes em países com altas distorções nos processos de distribuição da riqueza nacional.

A vigência do paradigma neoliberal, como consequência da crise do modelo anterior, ainda inspirado nas funções clássicas do Estado-Provedor, adotado pela maioria dos países do chamado Terceiro Mundo, veio se consolidando por intermédio de ações de variada natureza, desde que a crise do petróleo do início dos anos 70 alertou os países centrais sobre a importância dos ajustes econômicos que deveriam ser feitos em economias como a brasileira, com altos coeficientes de endividamento – interno e externo – e baixa poupança interna, componentes ideais, ao lado de outros, para agravamento de crises que vão se sucedendo ao sabor das variações das bolsas, ora da Rússia, do Sudeste Asiático, de Nova York, São Paulo, etc. Estes assuntos já são parte do cotidiano de cada um de nós, afetados direta ou indiretamente por tais ajustes internos que devem ser feitos nos orçamentos de cada país. No campo das políticas educacionais, o terreno veio sendo convenientemente preparado por estratégias que paulatinamente começaram a envolver os organismos internacionais nas grandes decisões educacionais.

No texto que elaboraram, Sofia e Gláucia indagam se esta política internacional de educação – que em meu entender é uma via de mão-única – representa efetiva-

mente um processo de cooperação ou se indica claramente um propósito deliberado de intervenção nos processos de decisão soberana dos países. Há razões para esta pergunta se verificarmos o que vem sucedendo após a *Conferência de Jomtien*, de 1990, na Tailândia, onde foram fixados objetivos e metas que todos já sabiam de difícil execução. Os organismos internacionais de cooperação – especialmente Unesco e Unicef – reconhecem hoje em vários informes que a área educacional está sendo punida com a não-aplicação de recursos que poderiam estar provocando melhorias de qualidade no sistema educacional em razão da predominância das soluções economicistas dos organismos financeiros internacionais, que representam majoritariamente o interesse das grandes potências. Numa repetição fastidiosa, volta-se a dizer que o investimento em educação é que melhor contribui a médio e longo prazos para a promoção da equidade.

Estes movimentos internacionais que redirecionam as práticas e as políticas educativas, têm repercussões no país, também em processo de rápida transformação, com o término do regime militar e a retomada da democracia. A partir de modelo amplamente desenvolvido por Sofia em livro anterior – *Política Educacional em Tempos de Transição* (1985 - 1995), em que analisa a educação que começa com o governo Sarney, assistimos a uma escalada de ações que terminam com adoção de medidas bastante definidas com o mandato de Fernando Henrique. Ainda é muito cedo para avaliações definitivas mas certamente este texto de Sofia e Gláucia fornece um instrumental analítico da melhor qualidade para compreensão dessa transição a que estamos assistindo.

A condição de país federado obriga-nos a um modelo de planejamento em que os atores públicos devem compartilhar responsabilidades e deveres a partir do que está definido no texto constitucional de 88. As compe-

tências e atribuições da União, dos Estados e dos Municípios estão também explicitadas na LDB e, mais recentemente, no Plano Nacional de Educação, que complementam a atuação solidária que deve existir entre as três esferas públicas, supondo sempre que a família e a sociedade – organizadas sob diferentes formas – também ofereçam contribuições para que seja cumprido da melhor forma o mandato constitucional de que a educação é um direito e um dever da cidadania organizada e que deve ter a participação de todos. Estes arranjos institucionais ainda estão em curso. O desenvolvimento desigual do país, aliado à extensão territorial, entre outras barreiras, indicam que ainda há muita coisa para ser feita, num desafio que ultrapassa mandatos eleitorais ou eventuais iniciativas que aliás existem em grande profusão. O que já foi pensado e o até agora realizado, como expressam as autoras, revela que o planejamento, enquanto técnica de intervenção deliberada na realidade, sofre das limitações e vicissitudes de fatores que extrapolam o controle do decisor em determinado momento histórico. Hoje, especialmente quando focalizamos o ensino fundamental – atribuição de Estados e Municípios – verificamos que os processos de planejamento educacional ainda revelam lacunas que devem ser melhor compreendidas e equacionadas. A materialização destes novos enfoques do planejamento se completaria na Escola – lugar onde efetivamente acontece a Educação e para a qual deve convergir uma série de ações no sentido de tornar mais eficaz o trabalho da instituição. Propostas de projeto pedagógico da escola, dinheiro na escola para necessidades do dia-a-dia, autonomia da gestão escolar, entre outras, são referendadas por uma concepção de descentralização educativa, aceita pelos planejadores governamentais, configurando assim um novo quadro de referências para a ação do poder público. Fica difícil dizer, hoje, num qua-

dro desigual de distribuição de oportunidades sociais e com os mecanismos que pretendem corrigir certas inequidades do sistema educativo, que este ou aquele caminho é o mais adequado. Em verdade, ainda estamos à busca de direções, e certamente elas são muitas, que podem indicar as melhores soluções.

O livro termina particularizando as modificações introduzidas no Estado do Ceará pelos últimos períodos governamentais dos chamados "governos da mudança". Nesta análise, fica evidenciada a relação entre as orientações nacionais e as adotadas pelo Estado dentro da linha definida – Todos pela Educação de Qualidade para Todos. Com este eixo orientador são conduzidas inúmeras transformações na estrutura do ensino público do estado, com participação articulada de distintos setores a configurar um novo papel para a Escola no Estado do Ceará.

Finalizando, desejo registrar, uma vez mais, a importante contribuição de Sofia e Gláucia na forma de apresentar os temas a que se propuseram – agradável, de fácil compreensão – sem abrir mão do rigor que se exige em trabalhos desta natureza. Ao mesmo tempo, o livro consegue fazer uma perfeita articulação de sentidos entre o que ocorre neste mundo cada vez mais globalizado com o que se passa no Ceará – Estado hoje nacionalmente mencionado por muitos como laboratório de inovações sociais. Desta maneira, é uma contribuição relevante para o entendimento do ambiente em que se movem os planejadores da política e da educação neste alvorecer de novo milênio.

Brasília, março de 2001

Walter E. Garcia

*Hoje é hoje com o peso
de todo o tempo ido,
com as asas de tudo
o que será amanhã.*

(Pablo Neruda

Soneto LXXVII - Cem Sonetos de Amor)

Introdução

Este livro tem por objetivo refletir sobre noções de política e planejamento educacional, conhecimentos importantes na formação de educadores, sejam eles professores, pedagogos, gestores ou profissionais outros.

Parte do material aqui apresentado foi inicialmente utilizado em disciplinas nas áreas de planejamento e de política educacional ministradas pelas autoras, tendo sido concebido para uso em sala de aula. Dois dos textos incorporados ao livro apresentam uma versão condensada de artigos publicados - *Percursos do planejamento educacional no Brasil* (VIEIRA, 1999a), *Escola - função social, gestão e política educacional* (VIEIRA, 2000b). Incluiu-se também ensaio anteriormente apresentado em Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação - ANPEd, *Política Internacional e Educação: cooperação ou intervenção?* (VIEIRA, 1999b e 2001, no prelo). Outra parte do material - *Fundamentos teóricos do planejamento, o espaço do planejamento educacional no Ceará e na escola* - percorre contribuições de ALBUQUERQUE (1997; 2000), que vem focalizando o tema em sua produção de pesquisa.

A proposta do estudo está organizada de modo a destacar a política e o planejamento educacional como ações situadas no jogo de forças presentes nas relações sociais. Os assuntos são discutidos sob a forma de unidades, distribuídas entre os temas:

1. Elementos conceituais da política e do planejamento educacional;
2. Políticas internacionais e educação;
3. Questões contemporâneas da política e do planejamento;

4. A escola: um novo foco da política educacional, e
 5. A política e o planejamento educacional no Estado do Ceará.

Para cada uma das cinco unidades, foram definidos objetivos e conteúdos específicos, contribuindo para visualizar o trabalho que será feito, conforme pode ser acompanhado no quadro que segue.

PLANO DE TRABALHO

UNIDADES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CONTEÚDOS
Unidade I Política e planejamento educacional: elementos conceituais	<ul style="list-style-type: none"> - Situar a concepção de Estado que orienta a política e o planejamento atual. - Estabelecer as relações entre política, planejamento e legislação, identificando suas interfaces. - Conhecer as concepções teóricas que fundamentam o planejamento, percebendo limites e possibilidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - A importância da discussão sobre política e planejamento na formação do educador. - O conceito de Estado. - Relação entre política, planejamento e legislação. - Elementos conceituais do planejamento.
Unidade II Políticas Internacionais e Educação: uma agenda para debate	<ul style="list-style-type: none"> - Situar historicamente a articulação da política educacional brasileira com os organismos internacionais. - Discutir a influência dos eventos internacionais para a agenda educativa. - Conhecer os principais organismos que interferem na educação brasileira, discutindo seu papel. 	<ul style="list-style-type: none"> - Raízes da articulação entre política educacional brasileira e os organismos internacionais - Eventos internacionais e a agenda educativa brasileira. - Globalização e/ou regionalização das políticas? - Organismos internacionais e a educação brasileira: cooperação ou intervenção?
Unidade III Política e Planejamento Educacional: questões contemporâneas	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar modelos de planejamento presentes na transição democrática. - Compreender como o planejamento educacional se articula com as políticas governamentais. - Discutir as competências das unidades federadas em relação ao planejamento educacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Perspectivas de planejamento adotadas na transição democrática. - Articulação planejamento/ políticas governamentais. - Planejamento na nova LDB. - Plano Nacional de Educação
Unidade IV A escola: um novo foco da política educacional	<ul style="list-style-type: none"> - Discutir a escola em suas interfaces com a política educacional. - Perceber o lugar do planejamento educacional na escola. 	<ul style="list-style-type: none"> - A escola no âmbito da política e do planejamento educacional. - Escola: espaço de política e de planejamento educacional?
Unidade V Política e Planejamento Educacional: um olhar sobre o Ceará	<ul style="list-style-type: none"> - Situar a política e o planejamento educacional cearense a partir da transição democrática. 	<ul style="list-style-type: none"> - Caminhos da política e do planejamento educacional cearense a partir dos "governos das mudanças".

As unidades estão organizadas em partes que compõem subunidades. Embora o texto apresente uma seqüência no encadeamento das idéias, procurou-se desdobrá-lo em ensaios que podem ser utilizados separadamente. Sempre que possível, são incluídas sugestões de atividades, a serem desenvolvidas conforme os interesses dos grupos que vierem a trabalhar com este livro. Os ensaios são precedidos de perguntas orientadoras que permitem direcionar a síntese e avaliação do conhecimento por meio de um *continuum* de reflexão.



ATIVIDADE INTRODUTÓRIA

Exercício individual

Responder às seguintes perguntas:

- a) O que você entende por política e planejamento educacional.
- b) Por que esses temas são importantes para a reflexão dos educadores?

Exercício em grupo

Compartilhar a reflexão entre os participantes. Após esta primeira atividade, recomenda-se iniciar o estudo da Unidade I.

Unidade I



Política e planejamento educacional: elementos conceituais

Uma coisa é pôr idéias arranjadas, outra é lidar com país de pessoas, de mil-e-tantas misérias... Tanta gente – dá susto de saber – e nenhum se sossega: todos nascendo, crescendo, se casando, querendo colocação de emprego, comida, saúde, riqueza, ser importante, querendo chuva e negócios bons.

(Guimarães Rosa)

A reflexão sobre o planejamento e a política educacional requer um entendimento destas ações como formas de intervenção localizadas no âmbito da estrutura do Estado e, portanto, como ação de governo. Isto quer dizer que tomar o planejamento educacional como objeto de estudo significa pensá-lo para além da escola, do planejamento curricular e de ensino, matéria sobre a qual já discorreram outros autores.

Partindo desta compreensão, é necessário aprofundar algumas idéias sobre o próprio conhecimento acerca do Estado. Este é, sem dúvida, um campo complexo de estudos que tem sido amplamente discutido no âmbito da Filosofia, da Ciência Política e de outros ramos do conhecimento humano. Assim, o que se pretende com a

introdução ao tema é tão-somente lembrar algo de seus problemas para que, adiante, melhor se esclareçam as interfaces do planejamento com a política educacional.

Nesta Unidade, serão abordados o conceito de Estado, as interfaces entre política, planejamento e legislação e as concepções teóricas que fundamentam o planejamento. O aprofundamento destes temas visa a facilitar a compreensão do contexto mais amplo em que são concebidas as iniciativas educacionais que interferem sobre as diversas dimensões da realidade escolar. Onde quer que atue o educador – na sala de aula, na escola, nas secretarias de educação, ou em outras esferas do mundo do trabalho - suas ações são influenciadas por determinações do planejamento e da política educacional. Assim, independentemente de sua área profissional específica, é importante refletir sobre questões desta natureza.

Como compreender o conceito de Estado?

Há inúmeras formas de compreensão do conceito de Estado. Segundo o *Dicionário de Política*, uma definição de

Estado contemporâneo envolve numerosos problemas, derivados principalmente da dificuldade de analisar exaustivamente as múltiplas relações que se criaram entre o Estado e o complexo social e de captar, depois, os seus efeitos sobre a racionalidade interna do sistema político (BOB-BIO et. al, 1997: 401).

Talvez para a reflexão que interessa mais de perto ao planejamento educacional seja necessário destacar que a noção clássica do Estado refere-se a um “povo social, política e juridicamente organizado, que, dispondo de uma estrutura administrativa, de um governo próprio, tem soberania sobre determinado território” (KOOGAN-HOUAISS, 1993: 341).

De uma maneira geral, pode-se dizer que há duas grandes vertentes de pensamento em torno do papel do Estado – uma de base liberal (a qual, por sua vez, deu origem ao enfoque neoliberal) e uma de suporte marxista (ou, como preferem alguns, marxiana). Para fins de uma primeira aproximação, é importante lembrar que, segundo a perspectiva liberal, o Estado tem uma dimensão de maior neutralidade na organização da vida social, servindo como elemento aglutinador dos diferentes interesses que circulam na sociedade, fornecendo as condições para o Estado de direito. Na perspectiva do liberalismo clássico e do atual neoliberalismo, portanto, o Estado exerce um “papel de guardião dos interesses públicos. Sua função é tão-somente responder pelo provimento de alguns bens essenciais” (AZEVEDO, 1997: 9), dentre os quais a defesa, a aplicação das leis e alguns serviços sociais básicos, como a saúde e a educação.

O pensamento marxista situa-se noutra direção. Para esta abordagem, o Estado, longe de ser uma instância neutra, a serviço de todas as classes sociais, se configura como uma forma de organização que serve às camadas dominantes da sociedade, detentoras de capital. A sociedade, de acordo com esta perspectiva, se organiza a

partir de relações de produção as quais constituem a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual correspondem determinadas formas de consciência social (MARX, 1983: 24).

Segundo essa perspectiva, o Estado é um elemento da superestrutura da sociedade, uma vez que neste plano estão situadas as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosófica (Idem: 25) da organização social. Existem no âmbito da superestrutura

...dois grandes “planos” superestruturais: o que

pode ser chamado de "sociedade civil", (isto é; o conjunto de organismos comumente chamados de "privados") e o da "sociedade política ou Estado", que corresponde à 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". Estas funções são precisamente organizativas e conectivas (GRAMSCI, 1982: 10-11).

De acordo com a teoria marxista, o Estado tem exercido múltiplas funções, dentre as quais quatro apontadas como fundamentais:

- a) criação das condições materiais genéricas da produção (infra-estrutura);
- b) determinação e salvaguarda do sistema geral das leis que compreendem as relações dos sujeitos jurídicos na sociedade capitalista;
- c) regulamentação dos conflitos entre trabalho assalariado e capital;
- d) segurança e expansão do capital nacional total no mercado capitalista mundial (BOBBIO et al, op. cit.: 404).

Recentemente, de modo particular a partir da década de noventa, profundas transformações foram efetuadas na estrutura do Estado. Na verdade, esta é uma discussão que está no centro do debate contemporâneo internacional e nacional. No caso brasileiro, passamos de um período de forte presença estatal em diversos setores da vida nacional – processo iniciado nos anos 30 e aprofundado nos anos 70 – para uma fase de redução das iniciativas governamentais em campos onde, antes, esta presença era decisiva, de modo particular, na esfera econômica.

Desde o advento dessas mudanças, o Brasil passou a reduzir significativamente a inserção do Estado em setores como energia, telecomunicações e outros. O argumento utilizado em defesa desta reestruturação

sustenta-se na necessidade de uma presença mais efetiva do Poder Público nas áreas sociais, de modo específico na educação. Os críticos de tal posição, por sua vez, questionam se, de fato, a redução da presença do Estado na vida econômica tem propiciado a universalização e a melhoria da qualidade dos serviços sociais, dentre eles a educação, propiciados pelo Poder Público. Esta é uma crítica que merece ser aprofundada. A presente discussão, contudo, circunscreve-se à introdução de alguns conceitos básicos, razão pela qual procuraremos ir adiante, refletindo sobre política, planejamento e legislação educacional.

No âmbito desta reflexão recente, novas discussões têm ocorrido e o debate sobre o papel do Estado assume outras dimensões. O Poder Público já não se percebe como agente único de promoção de bens e serviços, até mesmo nas áreas sociais. Novos atores e parcerias surgem. Cresce o papel das organizações não-governamentais – o chamado Terceiro Setor – no âmbito da oferta de serviços, antes afetos ao Estado. Entidades organizadas da sociedade passam a atuar como executoras de políticas sociais motivadas pela progressiva ausência do Poder Público na oferta de serviços. Neste modelo, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) têm reorientado suas iniciativas de monitoramento das políticas, passando a atuar de forma direta.

Muitas dessas mudanças interferem diretamente sobre a organização dos serviços educacionais. A escola, antes território quase exclusivo de professores, diretores, funcionários e alunos, passa a compartilhar seu espaço com outros atores – pais, membros da comunidade, "amigos da escola", dentre outros. E tudo isto traz novas variáveis ao cenário do planejamento e da política educacional. Para bem entender tais realidades, é preciso prosseguir na análise do tema. Antes, porém, uma pausa para a reflexão, através da atividade proposta a seguir.



SUGESTÕES DE ATIVIDADES

1. Examine a passagem abaixo e dê sua opinião:

(...) o espaço social, político, até certo ponto econômico do Brasil incorpora cada vez mais e de forma orgânica novos atores: voluntários e organizações não-governamentais em atividade de natureza pública, o que levanta uma série de interrogações relevantes. A primeira delas é sem dúvida por que o fenômeno ocorre num momento de enfraquecimento do Estado pela globalização e pelo modo neoliberal de governar? Esses atores estariam surgindo nos vazios sociais criados pela ausência ou retirada do poder estatal? Estariam eles tomando o lugar do Estado, inconscientemente cúmplices, então, da fabricação de um Estado mínimo, afastado do atendimento às necessidades do povo? ... (Haguette, O POVO, 18/3/01).

2. Reflita sobre o significado do surgimento do terceiro setor na relação Estado e políticas educacionais.

Que relação existe entre política, planejamento e legislação educacional?

Refletir sobre os nexos entre a política, o planejamento e a legislação no âmbito da educação é um exercício oportuno a medida em que possibilita o esclarecimento de articulações presentes na vida cotidiana dos diferentes atores deste campo. Para os educadores, de modo particular aqueles envolvidos com o planejamento, a compreensão dessas interfaces permite situar elementos da realidade global e do contexto onde se insere seu trabalho.

Embora o planejamento, a política e a legislação existam independentemente das ações dos sujeitos particulares, constituem parâmetros para o desenvolvimento des-

sas ações, sendo por elas influenciados. Há uma relação estreita e, por que não dizer, dialética entre a política, o planejamento e a legislação. Para fins metodológicos, todavia, é importante examinar em separado cada um desses componentes do campo educacional. Esse exercício não deixa de nos situar num dilema semelhante àquele da primazia entre o ovo e a galinha - afinal, o que vem primeiro: a política, o planejamento ou a legislação?

Sendo o planejamento uma ação própria dos governos, este pode ser compreendido conforme a perspectiva sugerida por HORTA, segundo a qual é possível trabalhar com a hipótese de que

...o planejamento educacional constitui uma forma específica de intervenção do Estado em educação, que se relaciona, de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com as outras formas de intervenção do Estado em educação (legislação e educação pública) visando à implantação de uma determinada política educacional do Estado, estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir as funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento deste mesmo Estado (HORTA, 1991: 195. grifo nosso).

A concordância com a hipótese do autor supõe o entendimento de uma relação de subordinação do planejamento à política educacional. Ou seja, a política educacional está acima do planejamento, na medida em que se planeja para implementar determinadas políticas. A conexão entre essas duas atividades, todavia, nem sempre é explícita, assim como também não é simples precisar as fronteiras entre ambas e a legislação educacional.

Embora a política educacional seja constituída por um conjunto amplo de agentes, esta se desenvolve no âmbito de uma estrutura maior - o Estado. Como diz CASSANI (1972), quando se fala em política educacional,

pensa-se em primeiro lugar no Estado, isto porque, de modo geral, esta abrange as teorias, planificações e realizações que integram a obra do Estado em matéria de educação e cultura. Pode-se afirmar, portanto, que a política de educação tem no âmbito do Estado dois referenciais básicos: de um lado, a afirmação das intenções formais do poder público, expresso nos planos de governo e na legislação educacional, e, de outro, a prática efetivamente desenvolvida, nem sempre coincidente com os princípios e meios firmados no discurso daqueles que se responsabilizaram pela formulação das políticas públicas.

É na correlação de forças entre os atores sociais das esferas do Estado – as sociedades política e civil – que se definem as formas de atuação prática, as ações governamentais e, por conseguinte, se trava o jogo das políticas sociais. Não podemos reduzir a compreensão da política a um simples e maquiavélico ato isolado – de cima para baixo, do Estado para a sociedade. Devemos captá-la em sua complexidade e mutação. Nesse sentido, CARNOY (1986: 94) destaca: “as alterações nos rumos ou no perfil dessas forças de atuação constituem desdobramentos da contínua correlação de forças entre a sociedade política e a sociedade civil”. A compreensão das políticas de educação exige, portanto, uma atenção cuidadosa com suas múltiplas dimensões, seu caráter político-ideológico, as quais se encontram materializadas nos discursos e práticas daqueles que a fazem (VIEIRA, 1990).

Qual a importância da legislação para o planejamento e a política educacional?

Refletindo sobre o papel da legislação na realidade educacional, SAVIANI (1976) observa que:

a legislação do ensino constitui um referencial privilegiado para análise crítica da legislação escolar. ... Para compreender o real significado

da legislação não basta ater-se à letra da lei: é preciso captar o seu espírito. Não é suficiente analisar o texto; é preciso examinar o contexto. Não basta ler nas linhas; é necessário ler nas entrelinhas (p.193).

Ou seja, a legislação é um instrumento importante para compreender a política educacional e, conseqüentemente, o planejamento. Qualquer projeto de reforma deve ser situado no momento histórico, e ser compreendido à luz das circunstâncias sociais, econômicas, políticas e culturais do contexto.

Embora constitua um elemento significativo no jogo da política educacional, a legislação, todavia, não é tudo. Como já disse, há muito, o mestre Anísio Teixeira: há no Brasil uma tendência a se atribuir um valor *mágico-simbólico* à legislação. Nessa direção também se expressa um autor contemporâneo, ao sublinhar que

...as leis constituem fontes de esperança, mas não operam milagres. Partilhamos da tradição ibérica de acreditar numa mudança quase mágica da realidade social, pela letra da lei. Uma vez publicada, haveria uma espécie de acatamento automático, sem maiores cuidados de implantação, acompanhamento e avaliação e, também, como se uma nova lei não representasse custos para a sociedade (os custos de deixar de agir de determinada maneira e passar a agir de outra) (GOMES, 1998: 11).

Se por herança de uma tradição ibérica se costuma creditar grandes expectativas com relação às leis, estas apresentam sempre um sentido prospectivo, de projeto que a sociedade deseja para si. Nem sempre, contudo, a legislação exerce esse mandato de apontar caminhos. Há circunstâncias em que pode servir também para regulamentar uma determinada política. Nesse caso, as leis servem a um projeto existente, seja na concepção dos

dirigentes governamentais, seja dos próprios grupos organizados da sociedade, que fazem valer seus interesses junto ao Legislativo.

A partir de 1996, a educação brasileira convive com dispositivos legais que vêm delineando um projeto político-educativo compatível com a reforma global do Estado brasileiro. Tal situação tem por objetivo reestruturar o sistema educacional por meio da descentralização administrativa e financeira, através de uma redefinição do papel das instâncias municipais e escolares na oferta dos serviços na área de educação.

O exemplo acima permite perceber o movimento da legislação e sua articulação com o planejamento e a política educacional como ações independentes mas intimamente interligadas. Pode-se dizer que, em tese, a legislação precede a política e o planejamento mas, na prática, as coisas nem sempre se passam assim.

O aprofundamento de uma análise da dinâmica entre o planejamento, a política e a legislação educacional permite constatar que podem ocorrer inusitadas combinações, tais como políticas sem planejamento, legislação sem política, planejamento sem legislação etc, como se pode ver no **Quadro I - Planejamento, política e legislação educacional nas últimas décadas**. Mais importante do que examinar se a legislação determina o planejamento e a política educacional, ou vice-versa, talvez seja considerar que a legislação educacional, do mesmo modo como o planejamento, também é historicamente condicionada. De tal maneira, o papel por ela exercido depende de circunstâncias peculiares a cada realidade e aos diferentes momentos históricos.

O que é planejamento?

De modo geral, pode-se dizer que a idéia de planejamento não é algo distante do cotidiano das pessoas comuns e das organizações. Assim, para melhor com-

PLANEJAMENTO, POLÍTICA E LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Déc.	Legislação		Política		Planejamento	
	Nacional	Educacional	Nacional	Educacional	Nacional	Educacional
1960		Lei nº 4.024/61 Lei nº 5.540/68		Criação da UnB Reforma universitária	Plano Trienal 63-65 Programa de Ação Econômica do Governo PAEG - 64-67 Plano Decenal de Desenvolvimento - 67- 76	Plan. Dec. Des. Ec. e Soc.- Educação - diagnóstico preliminar - 66
1970		Lei nº 5.692/71		Profissionalização do ensino	Progr. Estr. de Desenv. 68-70 Progr. de Metas e Bases p/a Ação de Governo - 70-73 Plano Nac. Des. Ec. e Social - I PND - 72-74 - II PND 74-79	Plan. Set. Ed. e Cult. - 72-74 II Plan. Set. Ed. e Cult - II PSEC - 75-79
1980		Lei nº 7.044/82		Extinção da profissionalização obrigatória	III PND - 80 - 84 I PND/Nova República - 86 Plano Cruzado I e II - 86 Plano de Ação Governamental - PAG - 87 Pl. de Cont. Macroeconômico (Bresser) 87 Plano Verão (Mailson) - 89	III Plan. Set. Ed. Cult. Desp. - III PSEDEC - 80-85 Educação para Todos: caminho para mudança - 85
1990	CF 1988	EC nº 14/96 Lei nº 9.394/96 (LDB) Lei nº 9.424/96 (FUNDEF)		CIACs - Alfabetização SAEB - 90 - CAICs - SAEB - 93. Plano Decenal - 93 Conferência Nacional - 94 Acorda Brasil... - 95 Dinheiro na Escola - 95 Parâmetros Curriculares - 97 Toda criança na escola - dez/97 Provão - SAEB - 95 e 97	Brasil: um projeto de reconstrução nacional - 91 Progr. de Metas (Marcello Moreira) - 92 Diretrizes de Ação Governamental - 93 Plano Real - 94 Programa de Metas: Brasil em ação - 96	Progr. Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação - 90 - PNAC - 1991 Linhas Progr. Educ. Bras - 93 -94 Plano Decenal Educação para Todos - 93 Planej. Pol Estratégico - 95 PNE - dez/97

Fonte: Anexo ao texto: "Percurso do planejamento educacional no Brasil", elaborado por Sofia Lerche Vieira. Fortaleza, abril/1999.

preendê-lo, faz-se necessário defini-lo, considerando que não há um conceito único acerca dessa atividade humana.

TURRA (1975), por exemplo, entende o planejamento como uma “previsão metódica de uma ação a ser desencadeada e a racionalização dos meios para atingir os fins”, ou seja, como um “processo que consiste em preparar um conjunto de decisões tendo em vista agir, posteriormente, para atingir determinados objetivos” (p. 13). Essa definição encontra ressonância nas palavras de GANDIM (1994), ao dizer que

planejar é agir racionalmente... é dar clareza e precisão à própria ação... é realizar um conjunto orgânico de ações propostas para aproximar a realidade a um ideal (p.14).

Enfim, planejar é uma tarefa complexa, pois depende dos referenciais simbólicos dos atores sociais envolvidos. A teorização sobre planejamento deve ser situada, na medida em que este não pode ser tratado indistintivamente do sistema social. Dizer que o planejamento é uma prática situada significa negar o caráter tecnocrático deste como um instrumental de organização racional, neutro. Portanto, o planejamento em suas diferentes acepções apresenta, implícita ou explicitamente, um caráter ideológico (ALBUQUERQUE, 2000: 3).

Uma das formas de entender o planejamento apóia-se na concepção de que este é um

procedimento para dar coerência aos processos decisórios, buscando assegurar o nível requerido de coordenação às ações encaminhadas a lograr a melhor aproximação possível ao cumprimento dos principais objetivos do projeto político vigente (MATUS, 1988: 124).

Assim, é importante reconhecer que, muitas vezes, mesmo sem qualquer referência à palavra planejamento, tais processos ocorrem. No Brasil, a experiência do

Estado Novo (sob Vargas 1937 - 1945), por exemplo, poderia ser identificada como um momento em que se configura um projeto político hegemônico no qual um razoável grau de coesão se expressa em ações coordenadas do setor público. Mesmo que os métodos e procedimentos adotados não tenham se orientado pelos princípios defendidos por uma determinada concepção de planejamento, o produto resultante daquelas ações pode ser entendido como portador de atributos básicos que definem um processo de tal natureza. É útil lembrar, nesse sentido, a afirmação de um dos teóricos da área de que **planeja quem governa** (MATUS, 1988).

Os países latino-americanos, inclusive o Brasil, no passado, adotaram modelos de planejamento nem sempre compatíveis com sua realidade. Isto porque as técnicas de planejamento, muitas vezes, haviam sido concebidas em função de contextos muito distintos. Quando foram importadas e transpostas sem muitas adaptações para as economias periféricas, esbarraram em dificuldades as mais diversas, inclusive as condições de governabilidade de então. O que isto quer dizer?

É importante apontar três dimensões, associadas à governabilidade em contextos democráticos, que dizem respeito à formulação, implementação e liderança na elaboração de políticas públicas:

A primeira refere-se à capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas ao seu enfrentamento. A segunda diz respeito à capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, enfatizando, além da tomada de decisão, os problemas ligados ao processo de implementação. Finalmente, em estreita conexão com este último aspecto, situa-se a capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas (DINIZ, 1997: 30)

Desde a transição democrática, a partir de meados da década de 1980, o País tem sido marcado pelo que já se denominou de

democracia delegativa, que se caracteriza pela baixa densidade de suas instituições, pela hipertrofia da autoridade pessoal do presidente da República, ao lado da fragilidade dos partidos e do sistema representativo, incluindo os partidos (O'Donnell, 1991; 1993 apud Diniz, op. cit. p. 33).

Nesse quadro, tendem a persistir formas de planejamento nas quais a negociação com a sociedade permanece diminuta. Ou seja, mantém-se alto grau de isolamento burocrático, praticamente sem resistência por parte da representação parlamentar. Há, assim, elevada concentração de poder no Executivo.

A conseqüência de tal situação é o descompasso entre a concepção e a execução das políticas, como também a permanência de um expressivo voluntarismo que se manifesta nas "alianças entre lideranças personalistas e núcleos tecnocráticos, o que se traduz na continuidade da tendência à prática da reforma pelo alto, típica de regimes políticos fechados" (Idem, p. 35). Um dos problemas do Estado contemporâneo brasileiro reside justamente na dificuldade que os governos vêm enfrentando de fazer valer suas decisões, faltando-lhe os meios e a autoridade para obter aquiescência às suas determinações.

Planejar, portanto, não é um ato que acontece no vazio; reporta-se a fatores internos e externos à organização, dependentes das negociações e acordos que articulam os diferentes interesses dos membros ou grupos sociais envolvidos. A compreensão da dinâmica de funcionamento desses fatores pode ser mais bem percebida a partir de uma revisão dos diferentes enfoques teóricos do planejamento.

Que fundamentos têm orientado o planejamento?

A compreensão de que o planejamento educacional, como uma atividade própria do governo, indissociável da política, é resultante da complexa relação que se estabelece entre sociedade política (governo) e sociedade civil (forças sociais) nos remete a um exame de suas diferentes concepções teóricas. É buscando superar o caráter tecnocrático da concepção normativa tradicional que outras abordagens de planejamento despontam, quais sejam: o planejamento estratégico, o planejamento participativo, o planejamento presente no gerenciamento da qualidade total.

Importa destacar que estas diferentes perspectivas do planejamento comportam possibilidades de transformação social ou de conservação conforme os grupos que a manejam, os referenciais dos atores envolvidos e as características da realidade a ser trabalhada.

Planejamento Normativo Tradicional

O Planejamento Normativo - PNT, marcado pela concepção tecnocrática e economicista que deprecia a dinâmica das relações sociais, fundamenta-se na ação instrumental do modelo positivista. A ação de planejar, nesta perspectiva, constitui uma repetição de comportamentos bem-sucedidos, reprodução de normas, nas quais a exploração do futuro se limita a simples projeção quantitativa das tendências do passado. Funciona o velho adágio de que aquilo que foi bom deverá ser bom.

A origem desta concepção de planejamento encontra-se na antiga União Soviética, nas primeiras décadas do século recém-passado, sistematizando a economia no território nacional. Somente após a Segunda Guerra Mundial, esta prática de planejamento se expande aos países de economia capitalista, rompendo com a idéia de incompatibilidade entre planejamento e mercado.

Situamos a expansão do PNT na América Latina no âmbito da Conferência de representantes dos países latino-americanos, realizada em Punta del Este, em 1961. O surgimento desse enfoque de planejamento vincula-se à Aliança para o Progresso e sua exigência de projetos de desenvolvimento econômico e social para a concessão de financiamentos (VIEIRA: 1999a).

No Brasil, o planejamento como instrumento sistematizador de política, passou a fazer parte das práticas governamentais a partir da Segunda Guerra Mundial. De início, é entendido como uma “técnica racionalizada de organização das informações”, sendo paulatinamente incorporado à política econômica (IANNI, 1996). Todavia, somente no período da ditadura militar, o planejamento é instituído como sistemática governamental, formalizado pelo Decreto-Lei n.º 200/67. Neste momento, assiste-se ao fortalecimento do planejamento voltado para o desenvolvimento econômico, via financiamento internacional. A formalização desta sistemática é expressa nos instrumentos básicos da ação governamental: o plano geral de governo, os programas setoriais e regionais de duração plurianual. Neste contexto, surgiram os Planos Nacionais de Desenvolvimento, e os Planos Setoriais de Educação, como pode ser visto no Quadro I - Planejamento, política e legislação educacional.

Planejamento Estratégico

O Planejamento Estratégico - PE apresenta-se como uma reação às limitações do planejamento normativo tradicional, distinguindo-se deste por ser

contínuo e sistemático; por operar análises macro (econômicas e políticas); por prever futuros alternativos; por utilizar métodos quantitativos e qualitativos e por trabalhar as incertezas (MATUS, 1996: 17).

Ao lidar com a incerteza, este modelo de planejamento abre espaço para várias possibilidades na sistematização das ações, englobando o Planejamento Estratégico Corporativo e o Planejamento Estratégico-Situacional.

O Planejamento Estratégico Corporativo atende às demandas do mundo econômico, centrando-se nos problemas típicos das grandes empresas ou corporações privadas, podendo ser utilizado em instituições públicas interessadas em participar do mercado. Nesta abordagem, a sistematização das ações parte da enumeração de possibilidades para enfrentar o concorrente, da capacidade de previsão, na orientação da ação futura. Esta concepção avança motivada pela necessidade de um modelo de planejamento específico para a prática governamental, surgindo o Planejamento Estratégico Situacional-PES, proposto por MATUS (1996). Partindo da idéia de que a realidade, por ser dinâmica, inclui variáveis políticas e não só econômicas, esta concepção de planejamento, pensada especificamente para dirigentes políticos, “no governo ou na oposição, pode ser aplicada a qualquer órgão cujo centro do jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo econômico, político e social” (p.354).

A importância da categoria “situação” pode ser percebida na própria denominação do enfoque estratégico-situacional. Esta perspectiva pretende romper com a explicação objetivista da planificação tradicional, a medida em que chama atenção para o caráter auto-referencial de toda explicação da realidade e para os seus interesses práticos (ALBUQUERQUE, 2000). Cabe considerar que os pressupostos do PES demarcam uma mudança de foco fundamental no planejamento em relação ao PNT: da centralização para o exercício da descentralização; do reducionismo econômico para a inclusão das demais variáveis sociopolíticas; do autoritarismo para a participação. A idéia de governabilidade é aqui compreendida como uma relação entre as variáveis

que o ator controla e as que não controla no processo de governo, “existindo diferentes graus de governabilidade do sistema para os diferentes atores sociais”.

Planejamento Participativo

Autores diversos, a exemplo de GANDIM (1994), concordam com o argumento de que a origem dessa perspectiva de planejamento remonta às reflexões empreendidas, no Chile, pela Equipe Latino-Americana de Planejamento - ELAP. Este grupo é influenciado pelas idéias disseminadas na Conferência Episcopal Latino Americana, na época do Concílio Vaticano II, que postulavam um novo horizonte da participação e da mudança estrutural para favorecer a fraternidade, a solidariedade, a justiça social e a liberdade.

O planejamento participativo - PP constitui um processo que possibilita o conhecimento da realidade por meio da ação e da reflexão. Busca explicitar as interferências do meio social através do trabalho cooperativo, do desvelamento das intenções implícitas nas ações e da metodologia de interpretação dos indicadores de interdependência nos fenômenos sociais. Estes pressupostos são ratificados por FERREIRA (1983), ao salientar que o planejamento

deixa de ser uma metodologia de definição dos objetivos, escolha de estratégia e organização de ação, para se transformar numa metodologia de tomada coletiva de decisões e correspondente de ação que será assumida por todos (p. 7).

Nesta abordagem, não há espaço para o tradicional “planejador”, sobressaindo a figura de um coordenador-articulador do processo coletivo de intervenção na realidade.

No plano educacional, as idéias do planejamento participativo são, de certa forma, absorvidas pela política no final do período militar, quando se assiste a uma euforia em torno da vivência de mecanismos de partici-

pação. Os governos estabelecidos sob a égide da transição democrática precisaram, assim, responder, em seus planos administrativos, a esta demanda social. Entretanto a transição democrática, ao mesmo tempo em que produz esse cenário, vem marcada, contraditoriamente, pelo questionamento do Estado como agente que assegura os direitos sociais, expressos nos serviços públicos; ou seja, exatamente no momento em que os governos são pressionados a desenvolver uma agenda prioritária para a educação, maiores são as pressões no sentido do "enxugamento" do Estado e da redução dos serviços (ALBUQUERQUE, 2000).

Importa sublinhar que a idéia de participação introduzida no planejamento educacional desse período encontra em DEMO (1979) um dos seus ideólogos. Esse autor compreende a participação, elemento-chave da perspectiva de planejamento em destaque, como um "processo de conquista e construção organizada da emancipação". Propõe a co-participação como estratégia para efetivar a prática democrática, percebida como algo a ser construído cotidianamente. Pode-se observar que, embora o discurso da participação seja constante nas últimas décadas, ele parece não ter sido suficiente para consolidar uma prática efetivamente democrática.

A década de 90 esteve marcada pela recorrência a estratégias de mobilização social na gestão da coisa pública, iniciativa motivada pelas agendas internacionais, objetivando construir redes de parceria entre Estado e sociedade civil. Este encaminhamento se expressa em políticas descentralizadoras com a finalidade de impulsionar mecanismos locais da gestão participativa.

Planejamento no Gerenciamento da Qualidade Total

O planejamento como sistematização de ações presente no gerenciamento da qualidade total/GQT retoma elementos de várias abordagens organizacionais, dando

um caráter híbrido aos seus desdobramentos. TURCHI (1997) conceitua qualidade total como uma teoria de administração que capta sinais de outros modelos e teorias organizacionais e os amplifica através de uma linguagem e metodologia próprias de implementação. Nesse sentido, compreende que o GQT, longe de constituir novo paradigma de gerenciamento, deve ser tratado como um corpo teórico em formação com elementos de várias abordagens organizacionais.

Assim, falar do planejamento neste modelo de gerenciamento implica, antes de tudo, perceber como acontece a sua concepção na implementação das ações.

Neste modelo, a responsabilidade e a autoridade encontram-se distribuídas por toda a organização. Predomina nas relações de trabalho a busca do consenso, da colaboração e da participação; nega-se a dimensão do conflito próprio de situações de trabalho coletivo. A participação é entendida aqui como colaboração motivada por um sentimento de pertença, no contexto do qual os integrantes da organização sintam-se autogerentes, responsáveis pela qualidade de seu trabalho, limitando-se a aspectos particulares e menores. Deste modo, todos podem ser considerados gerentes, ao menos de seu trabalho. Pressupõe-se que, quanto mais claro seja o entendimento que as pessoas tenham da organização que integram, e quanto maiores o poder decisório e o compromisso delas com suas finalidades, maior a produção e melhor o produto. Tal compreensão permite identificar como elementos-chave do GQT a participação, o compromisso e o poder decisório.

No Brasil, o GQT é divulgado em meados da década de 1980, por meio da Fundação Cristiano Ottoni (FCO), vinculada à Universidade Federal de Minas Gerais, tendo como ideólogo o professor Vicente Falconi. Em 1992, a FCO introduz os pressupostos do gerenciamento da qualidade total na área educacional (GQTE), por solicitação da Secretaria de Educação do

Estado de Minas Gerais. Nesta perspectiva, a escola é percebida como uma organização – uma prestadora de serviço educacional – que deve garantir a satisfação de todos os envolvidos no processo educacional: alunos, pais, professores, funcionários, entidade mantenedora/acionistas e comunidade (NEIVA, 1994).

O GQT no campo escolar apresenta algumas características específicas: gestão democrática ou por liderança da escola e das salas de aula; o diretor como líder da tarefa educativa; o professor como líder dos alunos; a escola como ambiente de satisfação das necessidades de seus membros; ensino baseado no aprendizado cooperativo; participação do aluno na avaliação de seu trabalho. Nesta proposta, segundo GENTILI (1994), a estratégia participativa assemelha-se à idéia presente nos círculos de qualidade nos meios empresariais, onde a boa vontade dos atores (estudantes, professores, supervisores) é fundamental para criar, instalar e reproduzir as condições institucionais da qualidade em sua escola, ignorando qualquer tipo de referência ao contexto político.

As críticas a esta proposta sublinham o envolvimento da totalidade das pessoas na organização como uma estratégia disfarçada de imposição de um padrão normativo, o qual interfere diretamente na cultura organizacional (ALBUQUERQUE, 2000). O controle de qualidade sob responsabilidade de setores específicos requer a mobilização e o envolvimento de todos, o que não implica a valorização do ator social como sujeito. Nas palavras de ARROYO (1992),

a qualidade fica aqui reduzida ao domínio das lógicas utilitárias de saberes e habilidades parciais, de conhecimentos miúdos, mecânicos, desconectados de um projeto sociocultural mais global, de uma concepção mais rica de formação humana (p. 2).

Uma revisão dos diferentes enfoques teóricos que orientam o planejamento mostra o desafio que se põe ao sistema educacional no sentido de perseguir uma orientação que responda pelas suas especificidades como campo simbólico da produção humana.

O desafio atual é encontrar um tipo de planejamento que possibilite a consolidação do regime democrático aliado a um tipo de desenvolvimento econômico e social, no qual a lógica do respeito aos direitos do homem se sobreponha à lógica da acumulação. (TEIXEIRA, 1998: 15).



RESUMINDO A UNIDADE

Nessa unidade foram focalizados elementos conceituais da política e do planejamento educacional. Esta reflexão iniciou-se com o conceito de Estado, destacando as duas grandes vertentes de pensamento em torno de seu papel, visando a situar a perspectiva do Estado neoliberal. Como guardião dos interesses públicos, o Estado neoliberal limita-se a responder pelo provimento de alguns serviços sociais básicos, como saúde, educação e defesa.

Em seguida, foram enfatizados os conceitos de política, planejamento e legislação educacional tendo em vista a explicitação de suas interfaces. Tal diálogo permitiu ressaltar que não há uma subordinação linear entre estes três elementos, ou seja, nem sempre é possível precisar as fronteiras que os separam.

Após estabelecer os nexos entre planejamento, política e legislação abordou-se a idéia de que qualquer teorização sobre planejamento deve ser situada, pois este não é um ato que acontece no vazio. A governabilidade exige atenção para três dimensões no processo de con-

dução das políticas públicas: a formulação, a implementação e a liderança.

Neste sentido, sendo o planejamento um instrumento de implementação das políticas, diferentes perspectivas podem ser adotadas, cabendo registrar que todas elas comportam possibilidades de transformação social ou de conservação, dependendo do contexto do grupo envolvido e da realidade a ser trabalhada. Assim, foram apresentadas as seguintes perspectivas: Planejamento Normativo Tradicional-PNT, Planejamento Estratégico-PE, Planejamento Participativo-PP, Planejamento Presente no Gerenciamento da Qualidade Total-GQTE.



SUGESTÕES PARA ATIVIDADES DE ESTUDO

1. Faça uma reflexão sobre as interfaces que podem ser estabelecidas entre política, planejamento e legislação educacional.
2. Estabeleça diferenças entre os tipos de planejamento, identificando experiências desenvolvidas ou em desenvolvimento onde esses modelos aparecem.
3. Comente o significado das palavras de TEIXEIRA (1998):

O desafio atual é encontrar um tipo de planejamento que possibilite a consolidação do regime democrático aliado a um tipo de desenvolvimento econômico e social, no qual a lógica do respeito aos direitos do homem se sobreponha à lógica da acumulação (p. 15).



SUGESTÕES PARA LEITURA

GANDIM, Danilo. *A Prática do Planejamento Participativo*. Petrópolis: Vozes, 1994.

O enfoque deste livro propõe e fundamenta um conjunto metodológico para que as pessoas, os grupos, os movimentos e as instituições possam dominar um instrumento de aproximação à realidade, para entendê-la, organizá-la e, sobretudo, transformá-la. Mostra, enfim, como se encaminha a intermediação da teoria com a prática, dos fins com os meios no processo de planejamento.

MARTINS, Clélia. *O que é política educacional*. 2^o edição. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Ed Brasiliense, 1994.

A autora discute política educacional a partir das temáticas: política educacional e relações de poder, educação e economia e educação e política cultural.

FREITAG, Bárbara. *Política Educacional e Indústria Cultural*. São Paulo: Cortez, 1989.

A autora, a partir das análises de Clauss Offe e Jurgen Habermas, procura mostrar o impacto das políticas sociais desenvolvidos pelo Estado capitalista moderno na correção das crises, na despolitização de áreas cada vez maiores da sociedade, no interesse de assegurar a manutenção das atuais estruturas de produção. Na segunda parte do trabalho, *Educação para todos e indústria cultural* analisa propostas contidas no projeto governamental da Nova República.

Unidade II



Políticas internacionais e educação: uma agenda para debate

Se você pensa que tem a solução para o meu problema, você não tem o que fazer aqui. Se você compreende que o meu problema é também o seu problema, então podemos trabalhar juntos.

(Resposta de uma aborígene
a uma oferta de ajuda internacional)

Um dos principais temas da política educacional contemporânea diz respeito às chamadas políticas das organizações internacionais para a educação brasileira, as quais suscitam novas formas de regulação e gestão da educação no País. Nos últimos anos, o avanço de acordos entre o Brasil e agências internacionais tem despertado a reflexão crítica sobre o tema. Nesse sentido, estudos começam a aprofundar o papel que tais agências vêm desempenhado no País.

Ao longo desta unidade, pretende-se mostrar que o debate sobre as políticas internacionais comporta inú-

meras aproximações, as quais não prescindem de um olhar sobre o passado. De outra parte, procura-se apontar diversas frentes onde a chamada cooperação internacional ocorre, identificando algumas de suas influências sobre a política educacional brasileira.

Que raízes buscar no passado?

Na verdade o Brasil tem longa tradição de recorrer a recursos externos para a solução de seus problemas. Talvez o motivo desta postura esteja nas próprias origens da dialética colonizador-colonizado – uma marca definidora de comportamentos e de formas de pensar. Se acionada a lembrança, tem-se que, na nascente República, a dívida externa já era uma realidade para o Brasil.

Discutindo a penetração do capital estrangeiro no País, BASBAUM (1986) mostra que o recurso a empréstimos externos é uma prática iniciada ainda no Império (1824), que tem continuidade na República:

de 1893 a 1927 havíamos tomado da Inglaterra, 103.137.433 libras, aos Estados Unidos, em apenas 6 anos (1921, 1922, 1926 e 1927) 176.500.000 dólares e à França (1927) 405.000.000 de francos (p. 135).

Em 1931 havia quem afirmasse que toda a receita ouro do País não era suficiente para fazer face ao serviço da dívida externa (Idem, p. 136). Não é intenção das autoras aprofundar aqui a história da penetração do capital estrangeiro no País, sob a forma de empréstimos ou investimentos, mas tão-somente ilustrar que este é um tema recorrente, tanto no cenário econômico, quanto educacional.

Na área de educação, a chamada cooperação internacional, de fato, tem grande impulso já a partir da década de 1950, com a assinatura de alguns convênios entre o Brasil e os Estados Unidos, via *United States*

Agency for International Development - USAID, mais conhecidos como os Acordos MEC-USAID. Dentre esses

...destacaram-se o Convênio Cultural, de 17.10.1950; o Acordo Geral, de 19.12.1950; e, o Acordo sobre Serviços Técnicos Especiais, de 30.05.1953. Na década de sessenta, todavia, o número de acordos atingira proporções de tal modo elevadas, que despertaria a atenção de intelectuais e estudantes mais atentos à política educacional desenvolvida pelo Governo. Somente entre junho de 1964 e janeiro de 1968, 14 acordos seriam firmados (VIEIRA, 1982: 27).

Um exemplo da penetração das idéias dos consultores que visitaram o Brasil naquele período, e das propostas que deixaram sob a forma de relatórios técnicos, é o projeto da reforma universitária de 1968. Fortemente inspirada em sugestões daqueles especialistas, todavia, não são apenas os acordos internacionais as matrizes do pensamento subjacente à reforma de 1968. Esta resulta de uma combinação entre idéias que chegam de fora e outras que já circulavam internamente desde os anos quarenta, como evidenciaríamos os estudos de CUNHA (1988).

Assim como ocorrera em passado não muito distante, os anos 1990 protagonizam nova onda de acordos internacionais e uma redescoberta da educação como um campo fértil de investimentos. Nesse contexto, combinam-se pelo menos três variáveis. A primeira diz respeito à definição de uma agenda internacional para a educação, materializada em diversos eventos, como: a Conferência Mundial de Educação para Todos, Jomtien, Tailândia (1990); a Conferência de Nova Delhi (1993); e as reuniões do Projeto Principal de Educação na América Latina e do Caribe, que contemplam pautas de interesses comuns discutidos por ministros de educação da região, a exemplo da Conferência de Kingston, Jamaica (1996). Nesses eventos, são elaboradas declarações de intenções

e recomendações com as quais se comprometem os países signatários dos diferentes acordos firmados. Fazendo-se representar em todos esses encontros, o Brasil torna-se, portanto, sócio da agenda definida em tais cenários.

A segunda variável que expressa as políticas internacionais para a educação se traduz em propostas firmadas no contexto da retomada de uma visão que articula a educação ao desenvolvimento, em moldes semelhantes à teoria do capital humano. Mais do que um simples *revival*, esta tendência se firma também a partir do desenvolvimento da chamada revolução do conhecimento, que assinala a centralidade do papel exercido pela educação, na definição de um novo panorama mundial. Nesse quadro, se inscreve a contribuição da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), concebida no início da década de 1990, configurada no documento *Educação: eixo da transformação produtiva com equidade*, publicado em espanhol em 1992 e traduzido para o português em 1995.

A terceira variável diz respeito à presença de organizações internacionais no País voltadas para o desenvolvimento de projetos na área de educação, a exemplo do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do Banco Mundial. Esta instituição tem sido uma significativa agência de recursos para a área de educação nos últimos anos e, por isto mesmo, objeto de maior atenção por parte da pesquisa em educação.

Essas breves indicações permitem perceber que não é simplesmente da crítica sobre esta ou aquela agência, como tantas vezes tem sido feito em interpretações recentes, que se pode depreender a fisionomia de uma política internacional para a educação brasileira, mas antes do entrecruzamento das diferentes variáveis que a compõem. Um ensaio de compreensão nessa perspectiva, pois, deveria concentrar-se em captar o sentido e a articulação entre as três forças ora enunciadas.

Qual a influência dos eventos internacionais na agenda educativa?

Tem sido comum associar o início de uma articulação internacional em torno de uma agenda prioritária para a educação à *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, realizada em Jomtien, Tailândia (5 - 9/3/1990). Este evento, de fato, constitui um marco importante no panorama da discussão mundial sobre educação, mas não representa nem o primeiro nem o último momento de aproximação entre os países para discutir uma agenda comum. No cenário de tais aproximações, cabe mencionar algumas iniciativas importantes, além da Conferência de Jomtien: o *Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe*, iniciado no final da década de setenta; a *Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança* (nov/1989); o *Encontro Mundial de Cúpula pela Criança* (Nova Iorque, set/1990); o *Encontro de Nova Delhi* (dez/1993); e a *Reunião de Kingston*, Jamaica (mai/1996) e o *Encontro de Dakar, Senegal*, abril/2000. Para melhor compreender o sentido de tais iniciativas, alguns esclarecimentos devem ser feitos acerca de seu significado.

No conjunto dos muitos marcos definidores da cooperação internacional, é importante assinalar que na América Latina e no Caribe, desde o final da década de setenta, existe um fórum de discussão das políticas governamentais em educação, através do *Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe*, instituído em 1979. Segundo apreciação dos participantes da *Sétima Reunião de Ministros de Educação da Região* (1996), os acordos resultantes da aproximação entre os países viabilizaram avanços na superação do analfabetismo, na universalização da educação básica e na melhoria da qualidade da educação. Algumas reuniões do *Comitê Intergovernamental do Projeto Principal* trouxeram contribuições especialmente importantes para a definição das

políticas, a exemplo daquelas realizadas na Guatemala (1989), em Quito (1991) onde se “determinou a necessidade de mudar a organização dos sistemas educativos através de novos estilos de gestão”; e, em Santiago (1993), quando se destaca “a necessidade de fortalecer o papel da escola e nela efetuar as mudanças nos modelos pedagógicos e de gestão” (UNESCO, 1996: 29).

Outro elemento anterior, importante na definição da agenda discutida na Conferência de Jomtien, é a *Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança* (nov/1989), que representa um marco importante no sentido de estabelecer uma perspectiva da educação como direito. Dimensões deste compromisso referem-se à oferta da educação sem discriminação, uma orientação centrada na criança e numa abordagem integrada. Cabe assinalar também a idéia da indivisibilidade “dos direitos e do direito da criança à proteção” (Nações Unidas, 1989). Sem nenhuma dúvida, esta Convenção define um eixo orientador para a política de proteção à infância e a adolescência no Brasil, que se expressa de modo particular na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, promulgado em 1990 (Lei n o 8.069, de 13/07/1990). O ECA compromete o Poder Público com a tarefa de

assegurar com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, e a preferência na formulação e na execução de políticas pública (Art. 4º).

A *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* (Jomtien) estabelece um quadro mais amplo para a definição de tais compromissos no âmbito das políticas internacionais, regionais e nacionais para a educação. Pela *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, firma-se o compromisso de satisfazer as necessidades básicas da aprendizagem (NEBAs) de todas as crianças, jovens e adultos.

É a partir da Conferência de Jomtien que o Brasil

passa a integrar um grupo de países em desenvolvimento com problemas de universalização da educação básica e de analfabetismo (Education for All - 9, ou EFA - 9, referindo-se o número 9 ao total de países integrantes deste acordo), no âmbito do qual são estabelecidas várias diretrizes. Integram o grupo de países EFA - 9 (*Education for All*): Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão. A Constituição de 1988 antecipara compromisso no sentido firmado pelo EFA - 9, por meio do dispositivo que estabeleceria a orientação de reservar cinquenta por cento dos recursos vinculados à educação num período de dez anos, com o objetivo de “eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental” (Constituição Federal, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 60). Percebe-se, assim, uma sintonia entre as metas perseguidas pelo País e o debate que se travava no âmbito dos organismos internacionais desde o final da década anterior.

A *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem* define amplos compromissos em um texto sob a forma de objetivos, “uma visão abrangente e um compromisso renovado” e requisitos, distribuídos em um conjunto de artigos. As grandes metas do documento orientam-se para: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem; expansão do enfoque sobre educação; universalização do acesso à educação e promoção da equidade; concentração da atenção na aprendizagem e em ambiente propício para sua concretização; ampliação dos meios e do raio de ação da educação básica; fortalecimento de alianças; desenvolvimento de políticas contextualizadas de apoio; mobilização de recursos; e fortalecimento da solidariedade internacional (*United Nations*, 1990: 3 - 10).

Para implementar a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, são formuladas diretrizes por meio do *Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades de Aprendizagem*, que

estabelece ações prioritárias nos planos nacional, regional e mundial. Nesse contexto, são estabelecidas algumas orientações prioritárias, quais sejam: avaliação de necessidades e planejamento de ações; desenvolvimento de um contexto político favorável; definição de políticas para a melhoria da educação básica; aperfeiçoamento de capacidades gerenciais, analíticas e tecnológicas; mobilização de canais de informação e comunicação; e estruturação de alianças e mobilização de recursos.

As ações dos organismos internacionais se definem a partir de ações prioritárias no plano regional, ligadas ao intercâmbio de informações, experiências e competências, e ao empreendimento de atividades conjuntas, as quais, por sua vez, articulam-se com a cooperação no contexto internacional. Essas atividades são concebidas no sentido do fortalecimento das capacidades nacionais e da prestação de apoio contínuo e de longo prazo às ações nacionais e regionais, incluindo ações de cooperação diversas (Idem, p. 5 - 18).

O *Encontro Mundial de Cúpula pela Criança* (Nova Iorque, set/1990) referenda os princípios da *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, através da *Declaração sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança*, da qual foram signatários representantes de 159 países, incluindo o Brasil. Os países expressam nesse documento o denominador comum de que a causa para com a criança é, antes de mais nada, de vontade política e de mobilização social (United Nations, 1990: 31).

Quatro grandes objetivos orientam esta Declaração: expansão e desenvolvimento do atendimento em educação infantil; universalização do acesso à educação básica e conclusão do ensino fundamental por pelo menos 80% das crianças em idade escolar até o ano 2000; redução do percentual de analfabetismo adulto à metade dos níveis existentes até o ano 2000; e aumento da aquisição dos conhecimentos, habilidades e valores requeridos

para melhoria da vida e desenvolvimento sustentável para indivíduos e famílias (Idem, p. 153). O conceito de educação básica, já apontado na *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, é definido na perspectiva de

fundamento de aprendizagem para todos os cidadãos, incluindo ensino fundamental para crianças, e alfabetização e educação continuada não-formal para jovens e adultos (Idem: 154 - 155).

É importante assinalar que, assim como a Conferência de Jomtien traz orientações que surtem efeitos sobre o delineamento da política educacional no Brasil a partir de 1990, a reunião do grupo dos nove países integrantes do EFA - 9, realizada em dezembro de 1993, em Nova Delhi, também representa uma fonte de inspiração para formular a política educacional do período subsequente.

A *Declaração de Nova Delhi* comporta alguns destaques interessantes, que expressam sintonias entre os compromissos internacionais e as orientações da política educacional brasileira, quais sejam: a ênfase na melhoria qualitativa dos sistemas educacionais, filosofia de atenção integral, entendimento da questão educacional como responsabilidade de toda a sociedade, foco no magistério e direcionamento de recursos para a "educação básica e melhoria do gerenciamento dos recursos educacionais" disponíveis (Brasil. MEC. 1993: 125).

Neste documento, os países reconhecem que seus sistemas educacionais "já alcançaram progressos importantes na oferta de educação a contingentes substanciais" de suas populações, entretanto,

não foram plenamente sucedidos os esforços de proporcionar uma educação de qualidade a todos os nossos povos, o que indica a necessidade de desenvolvermos enfoques criativos tanto dentro quanto fora dos sistemas formais (Idem, p. 123).

Concordam também que os

programas educacionais bem-sucedidos exigem ações complementares e convergentes, no contexto do papel da família e da comunidade, nas áreas de nutrição adequada, cuidados efetivos de saúde e desenvolvimento apropriado para crianças pequenas (Idem, p. 124).

No âmbito nacional, tais princípios encontram ressonância em iniciativas desencadeadas via Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente - PRONAICA, executado nas estruturas físicas especiais dos Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente - os CAICs, durante o governo Itamar Franco, sob a gestão do Ministro Murílio Hingel (1992 - 1994).

A Declaração de Nova Delhi também sinaliza que

a educação é - e tem que ser - responsabilidade da sociedade, englobando igualmente os governos, as famílias, as comunidades e as organizações não governamentais, exige o compromisso e a participação de todos numa grande aliança que transcenda a diversidade de opiniões e posições políticas (Idem, p. 124).

Na perspectiva da centralidade do papel da educação no desenvolvimento de suas sociedades, os países reunidos em Nova Delhi reiteraram os compromissos assumidos em Jomtien, asseverando, pela Declaração, "até o ano 2000 ou o mais rapidamente possível" garantir

a toda criança uma vaga em uma escola ou em um programa educacional adequado às suas capacidades, para que a educação não seja negada a uma só criança por falta de professor, material didático ou espaço adequado (p. 24).

Do mesmo modo, comprometem-se com a consolidação de esforços de "educação básica de jovens e adul-

tos proporcionada por entidades públicas e privadas" no sentido de melhorar e ampliar os "programas de alfabetização e educação no contexto de uma estratégia integrada de educação básica" para todos (Idem, p. 24).

Confrontando esse compromisso com as intenções de política educacional no Brasil, verifica-se que, na verdade, levaria algum tempo até que o País despertasse para uma retomada mais agressiva da questão do acesso, o que ocorreria apenas em 1998. Quanto ao problema da educação básica de jovens e adultos não se pode afirmar que o País tenha desenvolvido iniciativas de maior destaque, exceto, talvez, por alguns nichos do Programa Comunidade Solidária, através do projeto Alfabetização Solidária.

Um último aspecto a destacar na *Declaração de Nova Delhi* diz respeito à articulação entre a melhoria da qualidade dos programas de educação básica e a intensificação de esforços para aperfeiçoar o 'status', o treinamento e as condições de trabalho do magistério", bem como aprimorar "os conteúdos educacionais e o material didático" (Idem, p. 125).

É possível localizar um nexos entre a identificação de tais prioridades e idéias que começam a tomar corpo no Brasil já no governo Itamar Franco, a exemplo da definição de uma política para o magistério do ensino fundamental. O primeiro esboço nesse sentido se expressaria no *Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação*, assinado em outubro de 1994. A continuidade desta preocupação se traduzirá no *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* - o FUNDEF, instituído pela Emenda Constitucional nº 14/96 e regulamentado pela Lei nº 9.424/96, implementado a partir de 1998 em todas as unidades da Federação. Outras iniciativas recentes no sentido da definição do perfil do magistério do ensino fundamental são os *Referenciais para Formação de Professores* (Brasil. MEC, 1999).

A *Conferência de Kingston* realizada de 13 a 17 de maio de 1996, convocada pela UNESCO, constou de dois eventos – a Sétima Reunião de Ministros de Educação da América Latina e do Caribe e a Sexta Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal na área de Educação da América Latina. Seu *Informe final* é um documento extenso, onde são destacados os principais aspectos da cooperação entre os países da região. Apresenta uma reflexão sobre os avanços e os limites do Projeto Principal, destacando significativos progressos em matéria de escolarização na maioria dos países. Reconhece, todavia, a permanência do desafio da “melhoria da qualidade e da equidade da educação, especialmente no caso das populações mais desprotegidas” (UNESCO, 1996: 1). O documento aponta também os “maiores desafios a serem enfrentados pela educação no sentido de responder às exigências da vida futura numa dimensão reforçada de educação permanente” onde se indica

...la necesidad de implementar una estrategia orientada a la creación de una cultura de la paz basada en la práctica de la tolerancia, la aceptación de las diferencias y la búsqueda de una solución pacífica de los conflictos, teniendo presente la necesidad de dar mayor flexibilidad a los programas escolares que permitan incorporar los aspectos culturales más significativos de los grupos autóctonos para lograr con esto la praxis de un desarrollo humano sustentable, la protección del entorno y el respeto mutuo (Id. Ibid. p. 3).

No contexto desse debate merece ainda registro a referência da “enorme transcendência que a profissão docente tem para o desenvolvimento da educação na Região”; da definição dos fins, objetivos e práticas da educação secundária; bem como da convergência entre desenvolvimento educativo e desenvolvimento econô-

mico em matéria de ensino superior (Id. ibid.)

A Conferência apresenta um conjunto de recomendações, formuladas em termos de:

- I. A educação como política de Estado;
- II. Melhorar a capacidade de gestão: maior protagonismo da comunidade educativa local e um papel mais estratégico da administração central;
- III. Prioridade às aprendizagens e à formação integral;
- IV. A democratização e a cultura da paz em educação: incorporar os valores fundamentais do ser humano na agenda de transformação educativa;
- V. A educação mais próxima da sociedade: aliança com os meios de comunicação, o trabalho e a família;
- VI. A avaliação e medição da qualidade para assumir responsabilidade pelos resultados em educação;
- VII. Valorização profissional dos docentes ligada ao desempenho;
- VIII. A educação ao longo de toda a vida para uma aprendizagem contínua;
- IX. A educação superior: fator crítico para o desenvolvimento da região;
- X. Financiamento e destinação de recursos (Idem, p. 30-36).

As recomendações da *Conferência de Kingston* não deixam de ser uma ilustração da tendência de globalização das agendas educacionais, a exemplo da ênfase na gestão, na avaliação e na identificação de novas alianças no campo da educação. O Encontro de Dakar/2000 ao reafirmar a visão da *Declaração Mundial de Educação Para Todos* (Jotiem/90) apoiado na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e pela *Convenção sobre os direitos das crianças* se compromete em fortalecer os mecanismos exis-

tentes para acelerar o progresso da proposta de educação para todos. De fato, o confronto entre as prioridades expressas neste documento e nos demais compromissos firmados no cenário internacional e as propostas formuladas no âmbito das políticas brasileiras permite perceber que, de fato, não são poucas as coincidências entre umas em outras.

Uma agenda educacional na América Latina - globalização ou regionalização das políticas?

Além do cenário mais amplo dos eventos e reuniões de cúpula, nos quais se movimentam dirigentes e especialistas de organismos nacionais e internacionais que formulam políticas para a educação, vale destacar que as idéias circulam também noutras frentes, como é o caso das propostas que serão examinadas a seguir. Estas, por sua vez, se articulam ao contexto do debate onde se firmam os compromissos internacionais. Melhor escrevendo, há uma influência recíproca entre os grandes compromissos internacionais e as propostas regionais, razão pela qual é oportuno analisar a discussão que se trava no âmbito das agências internacionais localizadas na América Latina.

Na discussão sobre políticas educacionais na América Latina, duas propostas se destacam na década de noventa: *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* (CEPAL. UNESCO. IPEA. INEP, 1995) e *Focalización y pobreza* (UNESCO. CEPAL. 1992), ambas formuladas pela CEPAL. A compreensão do conteúdo dessas iniciativas é um elemento importante para a análise de políticas que começam a se firmar no contexto mais amplo da região e do Brasil, em particular.

A tese central da proposta *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* se articula em torno do entendimento de que a

incorporação e difusão – deliberada e sistemática – do progresso técnico é a força impulsionadora da transformação produtiva e de sua compatibilização com a equidade e a democracia (CEPAL. UNESCO, 1995: 3).

Sendo múltiplos os fatores que intervêm na incorporação e difusão do progresso técnico, a proposta da CEPAL destaca

... o fortalecimento da base empresarial, a crescente abertura à economia internacional e, muito especialmente, a formação de recursos humanos e o conjunto de incentivos e mecanismos que facilitam o acesso e geração de novos conhecimentos. Cujos avanços ... têm sido comprometidos por disfunções no eixo educação-conhecimento (Idem).

A proposta se orienta no sentido de atingir duplo desafio: de um lado, “consolidar e aprofundar a democracia, a coesão social, a equidade, a participação – em suma, a cidadania em sua moderna concepção”. De outro,

compatibilizar aspirações de acesso aos bens e serviços disponíveis no mundo moderno com capacidade de gerar meios que efetivamente o permitam - a competitividade em nível internacional (Idem, p. 7).

As orientações de políticas se expressam em vertentes distintas. A primeira delas refere-se ao caráter sistêmico das iniciativas a serem desenvolvidas. Ou seja, busca-se a superação do relativo isolamento dos sistemas educacional, de capacitação e científico-tecnológico, expondo-os às demandas sociais. Dos resultados decorrentes dessa abertura, resultam duas vertentes: assegurar acesso universal aos códigos de modernidade e fazê-lo de maneira criativa. As quatro outras vertentes são de natureza instrumental, quais sejam:

profissionalização e protagonismo dos educadores; compromisso financeiro da sociedade com a educação, a capacitação e o desenvolvimento científico-tecnológico; cooperação regional e internacional (Idem, p. 11).

As orientações da proposta *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* se explicitam à luz de algumas considerações sobre o segundo documento, antes referido: *Focalización y pobreza* (UNESCO. CEPAL. 1992). O tema da focalização e pobreza surge no âmbito do debate da *Terceira Conferência Regional sobre a Pobreza na América Latina e no Caribe*, realizada em Santiago do Chile, em novembro de 1992. Vale observar que se pode encontrar nexos entre as propostas que se formulam na região e políticas sugeridas por outras agências internacionais, como o Banco Mundial. É possível, portanto, que a matriz geradora de tais idéias tenha origem anterior à sua discussão pela CEPAL.

A idéia de focalização decorre do entendimento de que a despeito dos grandes investimentos públicos em políticas sociais, seus resultados são precários e os “recursos não favorecem os pobres”, razão pela qual “o grande objetivo a se propor, em matéria de política social, é a racionalização do gasto” (Idem, p. 13). Uma estratégia de focalização compreende quatro critérios intercomplementares:

- focalizar, que constitui uma condição necessária;
- avaliar para conhecer a relação custo-benefício de cada programa;
- incorporar outros atores sociais como executores e, inclusive, como financiadores dos programas sociais (organismos não governamentais, municípios, comunidades, beneficiários, empresas privadas) ...; e,
- outorgar prioridade à demanda de serviços (Id. ibid.)

A focalização consiste na concepção de programas

voltados para o atendimento de demandas de clientela específica, levando em conta suas características e considerando o impacto do benefício potencial *per capita*. Implica, assim, a superação do

enfoque homogêneo, igual para toda a população, que não considera suas diferenças e peculiaridades. Se baseia na idéia de segmentação do mercado e a conseqüente necessidade de responder a ela, elaborando uma oferta que se adeqüe ao segmento a que interessa chegar (idem p. 14).

O resultado esperado é que esta perspectiva provoque efeitos muito maiores do que aqueles derivados de uma "política global, geral, homogênea, aplicada igualmente para todos, que, em definitivo não concentra seus esforços no grupo necessitado específico" (Idem, p. 14).

O princípio da focalização tem tido grande repercussão nas políticas sociais desenvolvidas nos últimos anos na América Latina e tem chegado ao Brasil sob a forma de programas que não mais visam a atingir as populações pobres em geral, mas antes segmentos específicos. É nesse contexto que a política de assistência passa por uma inflexão de rumos a partir da extinção dos grandes organismos da área, a exemplo da Legião Brasileira de Assistência - LBA, e da criação de iniciativas que expressam a política de focalização, do qual o Programa Comunidade Solidária, do governo Fernando Henrique Cardoso, é o exemplo mais ilustrativo. No campo da educação este Programa focaliza clientela ainda mais específicas, como as iniciativas de educação infantil em municípios do Programa e do Projeto Alfabetização Solidária.

Analisando projetos de educação do Banco Mundial no Brasil, DE TOMMASI *at alli* observam que estes, em geral, focalizam as primeiras séries do 1.º grau, o que é fato. Se esta é uma tendência geral, cabe lembrar que há exemplos de iniciativas nas quais a estratégia de focali-

zação é ainda mais clara, a exemplo do projeto financiado por esta agência no Estado do Espírito Santo, concebido para "atingir as populações mais pobres nas áreas mais pobres" (1996: 203).

Os elementos ora delineados fornecem um quadro para o entendimento das influências que tais propostas vêm exercendo sobre o planejamento das políticas brasileiras nos últimos anos. Tais influências podem ser detectadas por via da análise do principal documento de planejamento do governo Itamar – *Diretrizes de ação governamental* (Brasil, 1993). Do mesmo modo, podem também ser identificadas em discussões patrocinadas pelo IPEA, em seminários promovidos em 1991 e 1993 (VIEIRA, 2000a).

Uma vez registradas, as idéias que circulam nos eventos e nas propostas passam a ser divulgadas e este processo é facilitado pela presença estratégica de técnicos e especialistas que se movimentam na esfera das agências internacionais e nacionais

seja pela própria vinculação institucional, ou pela troca de informações através das constantes consultorias que tais especialistas prestam no âmbito dos acordos firmados entre os organismos internacionais e o governo brasileiro (VIEIRA, 2000a: 15).

Ao lado de uma difusão no circuito de especialistas ligados a organismos internacionais, as idéias que articulam "cidadania e competitividade", "equidade e desempenho" e "integração e descentralização" se fazem também presentes em documentos de política educacional produzidos pelo Ministério da Educação durante o governo Itamar. Nesse sentido, é ilustrativa a referência introdutória do Acordo Nacional, firmado na Conferência Nacional de Educação para Todos, em setembro de 1994, que registra a seguinte observação:

...a história recente está a indicar que a construção

da ordem democrática e das garantias aos direitos de cidadania requer um projeto de Nação que estabeleça ao mesmo tempo, as bases para maior equidade interna e para sua conversão em País produtivo e competitivo no contexto mundial (Brasil. MEC. SEF, 1994: 1041. grifo nosso).

Assim, como se vê, as idéias vão circulando entre os diferentes fóruns de debate sobre a educação, a ponto de se tornar complexa a tarefa de identificar de forma precisa as fontes de tais referências.

Um exemplo dessa tendência encontra-se quando é difundida a orientação de como é concebida a educação explicitada no documento da UNESCO (1999), Educação: um tesouro a descobrir, também conhecido como "Relatório Jacques Delors". Na perspectiva desse informe, produzido pelo Comissão Internacional sobre a criança para o século XXI, a educação é concebida a partir de princípios que constituem os "quatro pilares da educação, quais sejam: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver, e, aprender a ser" (p. 89 - 117).

Vai se configurando, então, algo que se tem denominado de "a globalização das agendas educativas". Ou seja, há muito mais em comum entre as definições de política educacional para os diferentes países do que seria de se esperar, considerando suas peculiaridades que, por certo, demandam respostas específicas.

Que papel têm as agências internacionais na educação brasileira?

As discussões sobre o papel das agências internacionais na educação brasileira têm concentrado a análise predominantemente sobre a ação do Banco Mundial. De fato, este tem sido um ator importante na definição da política educacional recente no Brasil, particularmente a partir da década de 1990, pelo estabelecimento de

acordos financeiros com a União (Projeto Nordeste e Fundescola) e Estados (Minas Gerais, São Paulo e Paraná, para citar os projetos que envolvem maior aporte de recursos). Outra agência importante na definição da pauta educacional brasileira tem sido o Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef.

Não sendo uma agência cujas características principais estejam associadas ao componente financeiro, a visibilidade do Unicef na definição de políticas educacionais acaba sendo menor.

Banco Mundial

O Banco Mundial, instituição criada em 1944, nem sempre teve o perfil que hoje veio a assumir no panorama internacional. Ao longo do tempo, o foco de suas políticas foi objeto de variações, assim como as áreas de atuação e os países onde os recursos foram aplicados. Seus investimentos no passado priorizaram áreas como infra-estrutura e agricultura e, mais recentemente, passaram a contemplar crescentes investimentos no setor de educação. Em termos das aplicações globais, tais investimentos passaram de 4,9% dos recursos aplicados entre 1983 e 1986 para 9,2% no período 1991 - 1994. No Brasil, a mudança foi ainda mais sensível. No período 1987 - 90, a prioridade era a área de agricultura que absorvia 47% dos investimentos, enquanto os projetos na área de educação recebiam apenas 2% dos recursos. No período subsequente, 1991 - 1994, a agricultura recebia 10% dos investimentos e a educação 29% (SOARES, 1996).

A importância crescente do Banco Mundial no mundo decorre hoje de dois fatores que se articulam mutuamente. De um lado, pelo destaque como principal organismo de financiamento de projetos de desenvolvimento no cenário internacional, tendo ao longo de sua história acumulado, até o ano fiscal de 1994, um total de 250 bilhões de dólares de empréstimos, totalizando mais

de 3.500 projetos. De outro, pelo seu papel estratégico no reordenamento da ordem mundial, por via do incentivo às políticas de ajuste estrutural nos países em desenvolvimento. Nesse sentido, destacam-se avaliações bastante negativas sobre a performance do Banco Mundial por ter colaborado para o financiamento

de um tipo de desenvolvimento econômico desigual e perverso socialmente, que ampliou a pobreza mundial, concentrou renda, aprofundou a exclusão e destruiu o meio ambiente (idem p. 17).

Sua contribuição aos grandes projetos da década de setenta no Brasil não teriam impacto diferente, por outro lado, seu papel nas políticas recessivas que integraram os acordos com o FMI nos anos oitenta levaram o País ao aprofundamento da miséria e da exclusão social (Idem, p. 17).

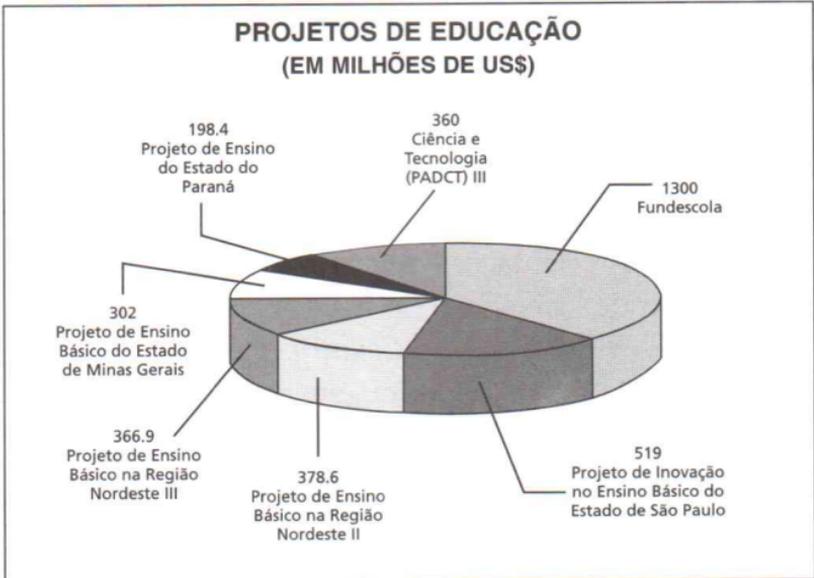
Analisando seu papel no Brasil, SOARES observa que "as relações entre o Banco e o governo brasileiro ao longo de seus cinquenta anos de funcionamento têm sido mais acidentadas do que pacíficas" (Idem, p. 31). Nos últimos anos, todavia, em função do acatamento das medidas sugeridas pelo Banco no período "pós-ajuste" por parte do governo brasileiro, essas relações não têm sido contenciosas.

No campo educacional, os acordos com o Banco Mundial remontam aos anos oitenta, quando foi desenvolvido o Projeto EDURURAL, ou Nordeste I, entre 1980 e 1987. Entendimentos no sentido de novos projetos se iniciam por volta de 1987, havendo negociações diversas a partir do início da década de 1990. Assim é que, nos anos 1990, o Banco passou a desenvolver projetos com os Estados de São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Espírito Santo e com nove estados do Nordeste, através do Projeto Nordeste, este último concluído em 1998. Até recentemente, o único desses acordos feito com a

intermediação do governo federal havia sido o Projeto Nordeste, sendo os demais negociados caso a caso, com os respectivos estados envolvidos.

Antes mesmo da conclusão do Projeto Nordeste, o governo brasileiro negociou novos recursos junto ao Banco Mundial, para realizar o “programa federal FUNDESCOLA”, o qual se configura como “a maior atividade financiada pelo Banco Mundial na área de educação, totalizando investimentos de US\$1,3 bilhões em 6 anos” (Banco Mundial, 1999: 14). Concebido através de uma nova estratégia, o FUNDESCOLA está mais orientado para uma ação junto aos municípios de zonas metropolitanas, constituindo importante elemento na estratégia de descentralização.

Os acordos firmados com o Banco Mundial têm um peso significativo nas políticas desenvolvidas não apenas nas regiões mais pobres do País, a exemplo do Projeto Nordeste, como também naquelas mais bem aquinhoadas em termos de recursos. Vale observar que o custo efetivo de tais empréstimos é bastante elevado, considerando a rigidez das regras do jogo impostas pelo Banco, as dificuldades encontradas para aplicá-las e a pequena margem de autonomia dos Estados. Por outro lado, vale mencionar que mesmo os projetos destinados às regiões mais pobres, como o Projeto Nordeste, contemplam iniciativas gerenciadas pela União, a exemplo do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB.

INVESTIMENTOS DO BANCO MUNDIAL NO BRASIL**Unicef**

De natureza distinta do Banco Mundial em termos de objetivos, métodos e organização, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef também é uma instituição que nasce no contexto do pós-guerra, voltando-se para uma atuação específica na área de educação e saúde de crianças, adolescentes e mães, em 121 países em desenvolvimento. Seu orçamento é constituído de contribuições voluntárias governamentais, intergovernamentais, não-governamentais e de particulares. Parte de seus recursos advém da receita resultante de venda de cartões e brindes de Natal e de campanhas promovidas pelos meios de comunicação. No Brasil, essas campanhas são realizadas anualmente pelo programa *Criança Esperança*.

O título do Programa de Cooperação assinado entre o governo brasileiro e o UNICEF é *Criança, Prioridade Nacional*. A cooperação técnica e financeira dessa agência está voltada para o combate a

todas as formas de violência – fome, doença, morte prematura, abusos físicos e falta de oport-

tunidades de educação básica e de uma vida digna – que atingem a criança, o adolescente e a mulher, particularmente os 35 milhões de brasileiros com menos de 18 anos de idade que vivem em situação de pobreza (Unicef, s.d.).

O Programa do Unicef no Brasil é concebido por meio de um planejamento de longo prazo, o último do qual estabeleceu as orientações de sua atuação no País, para um período de sete anos (1994 - 2000): o *Master Plan of Operations* – MPO – para o *Country Programme* (Unicef, 1993). Nele são estabelecidos objetivos, estratégias e projetos para cinco áreas específicas, quais sejam:

- Promoção de Direitos das Crianças e Prevenções de Riscos;
- Desenvolvimento da Educação Infantil e da Educação Básica;
- Saúde e Nutrição;
- Meio-Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Criança; e
- Apoio a Políticas Sociais.

Quatro linhas de ação orientam a cooperação do Unicef no âmbito do MPO:

- Mobilização Social e *Advocacy*;
- Monitoramento dos Indicadores de Educação;
- Registro e Disseminação de Experiências Bem-Sucedidas; e
- Apoio a Programas e Projetos Educacionais.

O planejamento para a área de educação é feito de acordo com esses parâmetros gerais da organização, ou seja, enquadra-se nos quatro eixos de atuação há pouco referidos. A atenção maior do Unicef à educação escolar se inscreve no âmbito das iniciativas relativas à Conferência de Jomtien, do qual este foi um dos patrocinadores. Assim, é a partir da década de 1990 que suas prioridades no campo do acesso, permanência e sucesso escolar se fazem explicitar.

Uma das marcas do Unicef tem sido o apoio a pequenos projetos, a maioria dos quais de iniciativa comunitária. Nos últimos anos, os investimentos em educação tiveram grande impulso. De um total de US\$ 583,1 mil dólares em 1991 passou-se a US\$ 4.821,1 milhões de dólares em 1997, totalizando no período um volume de US\$ 17.345,3 milhões de dólares. Uma média global de 20,7% dos fundos do Unicef Brasil foram destinados ao Programa de Educação. A maioria desses recursos em 1997 resultante da Campanha "Criança Esperança" e de fundos do setor privado (Unicef, 1997: 33 e 34). Comparando-se aos investimentos do Banco Mundial, os recursos financeiros do Unicef parecem irrisórios. Na verdade, não é a dimensão financeira que imprime o tom da atuação deste organismo, mas a dimensão estratégica das ações desenvolvidas, de modo particular na área de registro de experiências e de mobilização social. Outro aspecto a se destacar no trabalho do Unicef é a qualidade de seus recursos humanos, que atuam como agentes a serviço de uma causa.

A área de publicações é um dos pontos fortes do Unicef. É justamente aí que seu compromisso com a educação escolar começa a se tornar mais claro, a partir da publicação do estudo *A democratização do ensino em 15 municípios brasileiros*, que consta de 15 volumes e 1 documento-síntese, dando conta de experiências municipais bem-sucedidas em educação (SOUZA e SILVA *et. al.* 1993). O registro de tais experiências foi feito em 1992 e sua repercussão foi de tal ordem que foram feitas sucessivas reimpressões do estudo. Em 1997, voltou-se a pesquisar alguns dos mesmos municípios incluídos na amostra de 1992, acrescentando-se outros. Esse trabalho ainda não foi publicado, mas deverá trazer significativa contribuição para que se compreenda a descentralização em curso no País.

A mobilização social e *advocacy* é uma área tão ou mais importante do que o registro e disseminação de experiên-

cias bem-sucedidas. Orienta-se pelo apoio e investimento a atividades de mobilização dos seguintes atores sociais: sindicatos; ONGs; setor privado e fundações; mídia; e, jovens. No período 1994 - 1997, são registradas 34 diferentes iniciativas na área de mobilização (Idem, p. 23 - 26). A experiência do Unicef no setor tem-se traduzido, inclusive, em assessoria técnica ao próprio governo federal em suas campanhas de mobilização pela educação.

As considerações sobre o Unicef indicam que sua atuação tem sido importante nas áreas que intenta atingir. A organização viveu ampla avaliação de seu trabalho no Brasil ao final de 1997, incluindo um expressivo contingente de consultores externos e entrevistas com contrapartes envolvidos nos seus projetos. Os resultados desse processo indicam que sua contribuição é estratégica na conquista de direitos e da busca de melhores condições de vida para crianças, adolescentes e mães de baixa renda no País.

Afinal, cooperação ou intervenção na educação brasileira?

Como observado, são muitas as frentes de articulação e cooperação internacional que vêm se estabelecendo nos anos recentes. De fato, há uma agenda que se firma num cenário mais amplo, donde o Brasil recebe influências que se expressam nas tendências de política educacional no País. Nesse contexto, é importante compreender que o grau de influência dessas diferentes frentes não é o mesmo. Assim, uma coisa é firmar compromissos globais para a educação, como se fez em tantos eventos internacionais e regionais desde 1989. Outra coisa é alocar recursos para o desenvolvimento de projetos, como fazem as agências internacionais, de modo particular o Banco Mundial.

LAUGLO (1997) lembra que, por meio do Fundo

Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial exerce influência na política macroeconômica, direcionando e conformando a política educacional. No reordenamento mundial, o Banco Mundial assume o papel estratégico de monitorar os processos de ajustes necessários à implantação do globalismo econômico e comercial, via incentivo às políticas de ajuste estrutural nos países em desenvolvimento.

Em face do quadro delineado, a pergunta que se formula é a seguinte: em que medida essas influências trazem perspectivas de cooperação ou intervenção? Na verdade, por contraditória que pareça, a análise do amplo conjunto de iniciativas aqui examinadas fornece elementos para supor que se esteja atravessando um processo em que existe uma articulação mútua entre cooperação e intervenção. Ou seja, seria simplista supor que um organismo internacional dita as regras do jogo de fora e o País simplesmente a elas assente, sem restrições. As coisas não se passam exatamente assim. Mais oportuno será, talvez, observar que há uma sintonia entre esses organismos e os governos, acentuada pela "globalização das agendas educacionais".

No que se refere aos processos de negociação, como aqueles desenvolvidos com o Banco Mundial, estes são extremamente complexos e, por vezes, envolvem anos de maturação. Nem todos os "parceiros" envolvidos evidenciam uma preocupação com a transparência em torno das negociações que são desenvolvidas, processo que tende a mudar com a presença de páginas informativas na Internet e outros mecanismos de divulgação. Na medida que muitas dessas negociações sejam feitas a portas fechadas e que a informação acerca do andamento dos projetos muitas vezes se circunscreva a alguns setores das secretarias envolvidas, a conseqüência natural é a instalação de um certo clima de desconfiança. Por outro lado, é inegável que as políticas em busca de projetos caíam num contexto de pobreza de recursos. Num

contexto democrático, tais projetos deveriam passar pelo crivo da análise externa. Se as políticas são conseqüentes, as organizações não têm por que temer a avaliação. Contraditoriamente, todavia, não é isto que se vê. Financia-se a avaliação do sistema educacional brasileiro, mas não se busca a avaliação das iniciativas em andamento. Os procedimentos técnicos exigidos pelos organismos internacionais são complexos e, num contexto de esvaziamento do setor público brasileiro, tendem a ficar nas mãos de pequenos grupos de especialistas e isto é preocupante. Não se pode esquecer que ao financiamento a projetos nacionais correspondem pesadas contrapartidas em termos de ajustes macro-estruturais, pelos quais o País e sua população têm pago um preço excessivamente alto.

Num cenário de “globalização das agendas educacionais”, muitas são as ondas que chegam ao País por novas e velhas prioridades. Os exemplos estão aí – a descentralização da gestão, a avaliação, as parcerias. Compreender a lógica dessas políticas, agora, mais e mais focalizadas, é um desafio para os educadores e para os demais interessados na defesa da educação como um direito universal de todos.



RESUMINDO A UNIDADE

Esta unidade abordou o tema políticas internacionais e educação procurando apontar elementos de reflexão sobre a pergunta: cooperação ou intervenção?

De início, são apresentados os diferentes eventos internacionais que vêm discutindo a educação, sublinhando os encaminhamentos que estes têm trazido para a agenda educativa brasileira. Esta discussão é situada no contexto de duas propostas que despontam no âmbito da América

Latina: educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade; focalización y pobreza.

Em seguida, destaca-se a abrangência de atuação de dois organismos internacionais na agenda educacional brasileira: o Banco Mundial e o Unicef. Este percurso possibilitou trazer elementos de compreensão para a interrogação inicial, onde se sublinha a sintonia entre a agenda internacional e o governo brasileiro. Reconhecer esta articulação implica lembrar o papel estratégico que esses organismos têm no processo de ajustes necessários à implantação do globalismo econômico, incentivando o ajuste estrutural nos países em desenvolvimento. Nessa perspectiva, a política educacional é diretamente influenciada por esse reordenamento.



SUGESTÕES PARA ATIVIDADES DE ESTUDO

1. Faça um levantamento na mídia sobre a inserção desses organismos na operacionalização da política educacional cearense.
2. Pesquise na mídia (impressa ou virtual) posições de cientistas políticos sobre o tema *Políticas Internacionais e Educação*, identificando justificativas, favoráveis ou não.



SUGESTÕES PARA LEITURA

DE TOMMASI, Livia & WARDE, Mirian Jorge & HADDAD, Sérgio (org.). *O Banco Mundial e as políticas internacionais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

A coletânea de artigos permite aprofundar a reflexão sobre a política e as estratégias do Banco Mundial no

setor educacional e o conhecimento de projetos financiados no Brasil, ao longo das últimas décadas.

KRAWCZYK, Nora, CAMPOS, Maria Malta, HADDAD, Sérgio (org.) *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debates*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

Os diferentes artigos visam a estimular o debate sobre a construção e a implementação de políticas na área educacional, concentrando o foco na dinâmica de produção das políticas e de suas determinações nos cenários brasileiro e latino-americano, no limiar do século XXI.

Unidade III



Planejamento e política educacional: questões contemporâneas

O real não está no início nem na saída, ele se dispõe para a gente é no meio da travessia.

(Guimarães Rosa)

Esta unidade trata do planejamento e da política educacional numa perspectiva contemporânea. A análise contempla o momento histórico iniciado em meados da década de oitenta até anos recentes. Esta delimitação temporal articula-se com o momento político nacional que o Brasil passa a vivenciar depois de uma longa vigência de governos autoritários, ensaiando a volta a um regime democrático. Em estudo anterior, denominamos o período compreendido entre 1985 e 1995 de Tempos de Transição (VIEIRA, 2000a). A transição caracteriza-se por uma fase de passagem de uma situação para outra, no caso, de um momento político (autoritário) para outro (democrático). Para a educação esta fase expressa-se por contornos imprecisos:

A política educacional autoritária, concebida

em tempos áureos de ditadura, não mais se sustenta. A política educacional que vai responder aos desafios de uma sociedade democrática, contudo, ainda não tomou sua forma. Vive-se um tempo de busca, de ensaios e de grande efervescência na organização da sociedade. O velho já não atende as demandas que vão surgindo, o novo entretanto, ainda não nasceu. De outra parte, essa transição, pressionada pela conjuntura internacional e nacional, contraditoriamente, vem marcada pelo questionamento do Estado como agente que assegura os direitos sociais, expressos nos serviços públicos, inclusive no oferecimento da educação pública (VIEIRA, 2000a: 20 - 21).

O período focalizado (1985 - 1995) compreende a proposição de iniciativas de planejamento e de política educacional concebidas sob o governo de quatro presidentes da República, conforme se vê no Quadro 1.

QUADRO 1

BRASIL: PRESIDENTES DA REPÚBLICA E MINISTROS DA EDUCAÇÃO /1985-1995

Período	Presidente	Ministro
15/03/85 a 14/03/90	José Sarney	Marco Maciel (15/03/85 a 14/02/86) Jorge Bornhausen (14/02/86 a 05/10/87) Hugo Napoleão (03/11/87 a 16/01/89) Carlos Santanna (16/01/89 a 14/03/90)
15/03/90 a 29/12/92	Fernando Collor	Carlos Chiarelli (15/03/90 a 21/08/91) José Goldenberg (22/08/91 a 04/08/92)
30/12/92 a 31/12/94	Itamar Franco	Murílio Hingel (05/10/92 a 31/12/95)
01/01/95 - ...	F. Henrique Cardoso	Paulo Renato de Sousa (01/01/95 - ...)

Fonte: VIEIRA, 2000, p. 18.

No estudo mencionado, as iniciativas de política educacional receberam denominações distintas, conforme características associadas aos períodos considerados, quais sejam:

QUADRO 2

PERIODIZAÇÃO

Governo	Período	Tempos de Transição
Sarney	1985-1990	Tempos de Indefinição
Collor	1990-1992	Tempos de Muito Discurso e Pouca Ação
Itamar	1992-1994	Tempos de Tentativa de Retomada
FHC	1995	Tempos de Definição de Rumos

De 1996 em diante, conforme o recorte metodológico da referida investigação, o planejamento e a política educacional passam a vivenciar novos tempos. É a partir de então que o País passa a contar com um arcabouço jurídico-legal que imprime contornos precisos aos novos horizontes da política educacional brasileira. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, promulgada em dezembro de 1996 (Lei n° 9394/96) e o Plano Nacional de Educação - PNE, votado em dezembro de 2000 e sancionado pelo Presidente da República em janeiro de 2001, remetem a análise e o debate da educação a um novo patamar de reflexão. Os *Tempos de Transição*, portanto, cedem lugar aos *Tempos de Explicitação*.

Que papel exerceu o planejamento na transição para a democracia?

Na unidade I foram feitas considerações detalhadas sobre os elementos conceituais do planejamento e da política educacional. Na unidade II foram discutidos aspectos das políticas internacionais e seus efeitos sobre a educação brasileira. Adotou-se tal procedimento com a finalidade de estabelecer um quadro capaz de situar o debate sobre a educação na dinâmica mais ampla da intervenção estatal. Do mesmo modo, procurou-se mos-

trar que a política educacional brasileira não está à margem de iniciativas determinadas por agentes e organismos internacionais. A partir deste pano de fundo, pretende-se refletir sobre alguns pontos do planejamento educacional na dinâmica recente das políticas de educação.

O planejamento, por princípio, acompanha a dinâmica mais ampla da sociedade. Assim, num contexto autoritário, é compreensível a existência de estrutura de planejamento fechada, na qual a vontade dos técnicos ou do dirigente educacional prevalece. Numa sociedade aberta, todavia, as circunstâncias são diversas. O papel dos diferentes atores sociais tende a ser mais presente. Em decorrência das peculiaridades da democracia brasileira, contudo, há uma tendência de manutenção de padrões de funcionamento do regime anterior, persistindo uma estrutura de planejamento incompatível com um contexto de maior abertura.

CASTRO (1988) destaca que nosso País “tem uma grande tradição na promoção de mudanças estruturais a partir do Estado e ... uma pobre experiência de planejamento” (p. 137). Isto porque, para o autor, o planejamento é uma atividade feita em referência ao “todo” e a experiência brasileira de planos e programas tem se concentrado sobre as “partes”. Para ele, o capital privado teria sempre se colocado “à margem e de costas para esse tipo de ação estatal. A ação do Estado se fez em grande medida, por conseguinte, visando a ocupar espaços vazios” (Idem). Assim, nunca houve no Brasil uma experiência capaz de integrar os setores públicos e privados. Os setores privados recorrem ao Estado na medida de seus interesses, por intermédio de favores, mas, tão logo esses são atendidos, tendem a se colocar na contra-mão da própria ação estatal.

O modelo de estatização que progressivamente se criou no País tenderia a se extinguir na proporção em que tais vazios fossem ocupados. Contraditoriamente, porém, pelas próprias características do projeto político

hegemônico nos anos 1960/1970, veio a aprofundar-se. Assim, no desejo de legitimar-se perante a sociedade, o regime militar promoveu todo um conjunto de novos programas que ampliaram a estatização. Esta tendência se acentuou no período do chamado "milagre brasileiro", quando ascendeu ao poder um grupo identificado com a filosofia do "Estado empresário".

Com a crise do petróleo e o gigantesco *déficit* externo acumulado em função do período em que o País se embrenhou em obras gigantescas – Itaipu, Transamazônica, Ponte Rio-Niterói, Angra, etc. – este modelo entra em crise. Ao final do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), a ação do Estado, e em seu interior o planejamento, cai em verdadeiro abismo. Surge uma crise de identidade, instalando-se um clima de anti-planejamento. Ao final do regime militar, "os síndicos da massa quase falida do Estado passam-na para os dirigentes da Nova República" (Idem, p. 140).

A expressão Nova República foi cunhada pelo presidente eleito Tancredo Neves, com o intuito de caracterizar um novo momento político e democrático que o Brasil passaria a vivenciar com o fim da ditadura. Como se sabe, porém, Tancredo Neves faleceu antes de assumir o cargo. Em seu lugar, assumiria o vice-presidente, José Sarney – herdeiro, portanto, de um sonho de democratização que ultrapassava em grande medida suas possibilidades concretas de governabilidade. A marca significativa desses tempos é, sem dúvida, o processo deflagrado com a Assembléia Nacional Constituinte, que veio a culminar com a promulgação de uma nova Constituição, em outubro de 1988¹.

¹ A reflexão sobre os dispositivos constitucionais para a educação está inserida em outro livro que complementa o presente estudo, denominado: Estrutura e Funcionamento da Educação Básica (VIEIRA & ALBUQUERQUE, 2001). Para fins da análise empreendida neste livro, somente serão abordadas as questões da LDB de 1996, particularmente aquelas que dizem respeito ao planejamento e à política educacional.

Com o fim da ditadura, o Brasil vivencia, como grande número de países da América Latina, períodos de hiperinflação e sucessivas tentativas de estabilização da economia. Durante o governo Sarney, o País se vê diante de quatro planos econômicos (Plano Cruzado - fev/1986, Cruzado II - nov./1986, Plano Bresser - abr/1987 e Plano Verão - jan/1989). A estabilização, entretanto, só viria em 1994, com o Plano Real sob o governo de Itamar Franco. É importante lembrar, todavia, que antes disso, sob a presidência de Fernando Collor de Mello, o País inicia dois movimentos simultâneos e igualmente significativos para a economia dos anos 1990 – a abertura ao capital estrangeiro e a privatização de empresas estatais nacionais e estaduais. Esse processo não será aqui aprofundado, o que se quer é apontar as circunstâncias de mudanças estruturais e conjunturais sob as quais se formula ou tenta formular o planejamento.

Os planos de governo concebidos a partir da Nova República têm características diferenciadas, servindo a objetivos distintos. O *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - 1986 - 89* (BRASIL, 1986) orienta-se por uma perspectiva de retomada do crescimento econômico, de reformas e de combate à pobreza, de onde se deriva o *slogan* “Tudo pelo Social”. A retomada do desenvolvimento supõe a solução do impasse gerencial e do desequilíbrio financeiro do setor público, a renegociação da dívida externa e o combate à inflação (Idem, p. 21-46). Na verdade, o PND da Nova República não chega a provocar impacto sobre a sociedade, até porque se trata de tempos em que “a política é não ter política” (KUENZER, 1990: 61) ou de “plano sem planejamento” (CUNHA, 1991: 268).

Não solucionados os impasses gerados pela crise do Estado e pela instabilidade suscitada pela convivência com o processo inflacionário que corrompe salários e expectativas, Fernando Collor de Mello assume o

governo com a promessa de “abater o tigre da inflação com apenas uma bala” e de deixar “a esquerda indignada e a direita perplexa”. Em seu primeiro dia de governo, encaminha ao Congresso um conjunto de medidas provisórias que nos dois meses seguintes são convertidas em 24 leis constitutivas da essência do chamado Plano Collor (MARTINS, 1990: 151). Se com Sarney a sociedade ficara ao largo do planejamento, com Collor é impossível ignorá-lo. Com a abrupta intervenção do Estado sobre a economia e o confisco da poupança nacional, a curiosidade sobre o conteúdo das idéias produzidas pela nova equipe ministerial é inevitável. Somente muito depois é que as iniciativas introduzidas no dia da posse se convertem em um projeto do governo Collor – o documento *Brasil: um projeto de reconstrução nacional* (1991). Já então, a sociedade não estava mais atenta aos destinos do planejamento, mas às denúncias de corrupção nas altas esferas governamentais que começavam a se disseminar.

Tão logo Itamar assume, é divulgado seu plano de governo, o documento: *Diretrizes de ação governamental* (BRASIL, 1993), onde são apresentadas diretrizes de governo para ações de curto, médio e longo prazos. Conforme os termos desse texto, sua intenção é apresentar “uma visão da estratégia de desenvolvimento do Brasil” na perspectiva da década vigente e da próxima, com o objetivo de

retomar, em bases socialmente mais justas e politicamente mais democráticas, a preocupação governamental com o planejamento de médio e longo prazos, de forma integrada e coerente com as reformas emergenciais, que se vê procurando realizar no curto prazo (Idem, p. 5).

O Plano Real, não concebido em *Diretrizes de ação governamental* nos moldes em que veio a ocorrer, de fato, instaura uma conjuntura de estabilidade econômica. O

grande esforço nacional de planejamento, a partir de então, passa a se orientar para a manutenção de tais condições. Na esteira do seu sucesso, Fernando Henrique Cardoso vence as eleições presidenciais, apresentando como *slogan* de campanha cinco prioridades expressas nos dedos de uma mão espalmada – agricultura, educação, emprego, saúde e segurança. Entre o planejamento e a realidade, todavia, se faz um descompasso.

Depois de três anos da posse, um sugestivo título de manchete de matéria de jornal de circulação nacional aprecia o destino dos "cinco dedos" - saúde e desemprego atrapalham FHC". De fato, o País passa a conviver com o crescente fantasma do desemprego que em janeiro de 1998 já atingiria uma taxa de 7,25%, segundo cálculos do IBGE. Somente nesse período do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, as empresas brasileiras eliminaram 752.832 empregos formais (*Folha de São Paulo*, mar/1998: 1-10). Com a crise cambial aguçada a partir do início de 1999, já sob as circunstâncias de um governo reeleito, este e outros fantasmas rondam a economia brasileira. Num contexto de globalização econômica, o Brasil passa a vivenciar novas formas de dependência ao capital estrangeiro. Estes são problemas que, embora não gerados no campo da educação, sobre ela surtem efeitos, inclusive no que se refere aos financiamentos internacionais, direcionados para outras áreas, que não as sociais.

No percurso das mudanças estruturais e conjunturais da sociedade brasileira, há uma perspectiva de planejamento educacional sendo gerada. Esta aparece nos documentos de planejamento ora mencionados e nos textos específicos produzidos pelos segmentos governamentais ligados à área de educação. De uma concepção no contexto da qual a educação "está atrelada a medidas proclamadas para eliminar a pobreza, a desigualdade e o desemprego" (CALAZANS, 1990: 16) passa-se a uma

compreensão em que esta se constitui como eixo da transformação produtiva com equidade”, como se vê a partir de textos do governo Fernando Collor de Mello e dos documentos dos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

Em certa medida, o planejamento educacional acompanha esse movimento maior – de uma associação mais estreita com as demais políticas sociais, a educação passa a ser vista em seu caráter estratégico, havendo uma redescoberta de sua articulação com o desenvolvimento econômico. Entre a “teoria do capital humano”, que orienta o planejamento educacional dos anos sessenta e as perspectivas atuais, todavia, existem novas determinações.

No contexto da chamada sociedade do conhecimento, o papel da ciência e da tecnologia ganha novo sentido e constitui estratégia a serviço dos países. Informação gera poder e poder produz controle. Isto se torna mais verdadeiro no quadro da globalização e da internacionalização da economia. Há que se considerar também o efeito demonstrativo do crescimento econômico de determinados países da Ásia que, em décadas anteriores, tinham situação semelhante ao Brasil. Tais mudanças foram em grande parte atribuídas à contribuição de um esforço educacional sem precedentes, que se traduziu num novo modelo de desenvolvimento. Ilustra esse argumento a visita de secretários estaduais de educação a um conjunto de países da Ásia, organizada pelo Banco Mundial e pelo Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), em junho de 1997. As situações de crise econômica naquela região do globo, todavia, tornam evidente a “ingenuidade” da crença na educação como panacéia para os problemas enfrentados pela sociedade contemporânea.

O planejamento educacional brasileiro dos últimos dez anos é pródigo no anúncio de prioridades, associadas ao papel dos sistemas educativos nesse novo con-

texto. Entre o prometido e o realizado, porém, persistem diferenças substanciais.

O planejamento não tem sido capaz de exercer sua dimensão prospectiva no sentido de prever e propor futuros cenários seja para o todo o País seja para as partes – a agricultura, educação, emprego, saúde e segurança, para usar a imagem dos cinco dedos da primeira campanha de Fernando Henrique Cardoso. A questão da terra não está resolvida. A educação ainda está às voltas com as dificuldades de abrigar todas as crianças que batem às portas das escolas. O desemprego atinge picos que remontam aos períodos mais perversos de instabilidade econômica. A saúde defronta-se com doenças do tempo da escravatura. Os problemas de segurança se expressam em chacinas protagonizadas por policiais, em motins de presidiários, e no medo entre os mais diversos segmentos da população civil – os ricos protegem suas casas com altos muros, esquemas de segurança privada e cães perigosos. Os pobres, quando podem, se escondem. A sociedade – indefesa – se pergunta: até quando?

O planejamento consumiu o esforço, a energia e o talento de toda uma tecnocracia que, isolada em seus escritórios, não foi capaz de captar o movimento concreto da sociedade. Exerceu, assim, uma função ideológica dos grupos no poder, legitimando suas intenções e omitindo suas práticas. A despeito de suas características conservadoras e reprodutoras da ordem social, os especialistas na matéria afirmam que há lugar para o planejamento no contexto das sociedades periféricas que buscam os caminhos da democracia. A outra opção é o livre jogo das forças do mercado, o salve-se quem puder. A capacidade de coordenação do Estado – a governabilidade mencionada em passagem referida na unidade I é uma condição necessária ao equilíbrio social em sentido amplo. Nesse processo, há estratégias de negociação a desenvolver. Pactos a perseguir. Para que se construa um caminho próprio e

necessário ao Brasil, é preciso talento de todos e constância de propósitos. Do esforço paciente poderão surgir estratégias de planejamento mais sintonizadas com este nosso país de pessoas de mil e tantas necessidades.

Quais os limites e possibilidades do planejamento educacional?

As considerações anteriores permitem asseverar que o conceito de planejamento não se confunde com a mera rotina de planejar a que estão afetos os órgãos encarregados desta atividade no âmbito do setor público. "O planejamento não pode ser separado da política. A crença num planejamento 'objetivo e neutro' baseado em metodologias científicas é uma ilusão perigosa" (FRIEDMAN, 1988: 169). Na verdade,

... o planejamento a longo e médio prazos, consagrado pela literatura, mais parece um exercício de especulação acadêmica para 'prever' o futuro. O longo prazo quase sempre é eliminado pelas lutas a curto prazo contra as inúmeras crises que surgem ... sempre existe um aspecto improvisado na formulação de políticas que pode posteriormente ser racionalizado com declarações e documentos formais, mas que, na verdade, não passa de uma adaptação necessária a um contexto interno e externo em constante mutação (Idem, p. 170).

Tal como na vida cotidiana, também no planejamento como uma atividade institucional e sistemática de prever e programar iniciativas, esta capacidade é sempre limitada por circunstâncias que fogem ao controle daquele(s) que planeja(m). MATUS recorre a algumas analogias para ilustrar as dificuldades e as possibilidades da ação planejada: a correnteza de um rio, o pegar um peixe vivo com as mãos... De fato, "a realidade social – objeto do

plano – está sempre em movimento e não espera por nós” (1997: 9). O planejamento social, todavia, não se circunscreve a um jogo homem-natureza, que seria equacionado por uma questão de tecnologia. Se o curso das mudanças sociais independe da vontade isolada dos indivíduos, eles são também parte desse movimento, podendo exercer relativo controle sobre suas circunstâncias. Assim, também, ocorre com o planejamento. Há um poder relativo sobre a dinâmica das situações desencadeadas.

Admitindo que a política educacional de uma realidade complexa como a brasileira resulta de um conjunto de articulações onde, além dos instrumentos legais, pesa sobremaneira o papel desempenhado pelas diferentes esferas do poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e pelos demais agentes da educação – instituições escolares, família, meios de comunicação, movimentos organizados etc., esta não deve ser compreendida como um produto exclusivo da vontade e da deliberação burocrática, mas, antes, é fruto da complexa relação que se estabelece entre o Estado e as forças sociais que logram êxito em fazer valer seus interesses junto ao aparato estatal.

O planejamento tradicional tem colocado em segundo plano o papel dos atores sociais responsáveis pela condução das políticas na dinâmica cotidiana de fazer acontecer a educação. As propostas de inovação muitas vezes esbarram na ausência de sensibilidade do planejamento para captar que na aceitação ou resistência de tais atores reside boa parte das perspectivas de mudanças propostas.

A sintonia política-planejamento ou planejamento-política, como se vê, não é simples. A política educacional dos governos e o planejamento nem sempre caminham juntos. A análise do planejamento do governo federal da última década revela a definição de amplo espectro de intenções governamentais. A grande política concretizada, todavia, orienta-se para o ensino fundamental, para onde

parecem convergir as energias e os esforços da União, de estados e de municípios. A despeito de ministros que vêm e vão, como ocorreu nos governos de José Sarney e de Fernando Collor de Mello, provocando grande descontinuidade administrativa, esta ênfase se mantém.

Semelhanças e diferenças no planejamento nos tempos de transição

Os métodos de planejamento das políticas dos Tempos de Transição diferem de governo para governo. Sob a presidência de José Sarney, a chamada Nova República estimula mecanismos de planejamento participativo, que vinham despontando desde o início dos anos oitenta, a exemplo da experiência de elaboração do *III Plano Setorial de Educação Cultura e Desporto* (III PSECD), sob a gestão de Eduardo Portella, durante o governo de João Batista Figueiredo. Ultrapassando as esferas de um envolvimento das secretarias estaduais de educação, como havia sido o procedimento adotado em relação ao III PSECD, pela primeira vez ouve-se a escola, em evento denominado *Dia "D" da educação*. As escolas param, todos discutem e, depois... tudo volta a ser como antes. A burocracia planejando de um lado, a escola executando de outro. Nas mais das vezes cada uma das partes preferindo que a outra não existisse. A grande prioridade anunciada no planejamento governamental refere-se à universalização da educação básica. A agenda prioritária do País, no entanto, se dirige para a elaboração da Constituição de 1988, para onde se orientam também os debates em torno da educação, em que o conflito entre o público e o privado polariza as principais atenções.

Com Fernando Collor de Mello, instala-se o feérico ritmo do Estado espetáculo e o planejamento, quando ocorre, volta a ser uma atividade circunscrita às esferas da burocracia. No campo educacional se destacam o *Programa*

Nacional de Alfabetização e Cidadania - PNAC (1991), voltado para a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental e a proposta de escolas de tempo integral – CIACs (Centros Integrados de Assistência à Criança) – inspiradas no modelo proposto por Leonel Brizola e Darcy Ribeiro, no Estado do Rio de Janeiro – os CIEPs (Centros Integrados de Educação Pública).

O governo Itamar Franco dá continuidade ao programa dos centros integrados, agora rebatizados de CAICs (Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente) e apoiados pelo *Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente* - Pronaica. Durante esta gestão, inaugura-se um estilo que se traduz na busca de um grande consenso nacional em torno da educação. A burocracia começa por discutir internamente as prioridades do Ministério para, em momento subsequente, concentrar esforços no *Plano Decenal de Educação para Todos* (1993) e na *Conferência Nacional de Educação para Todos* (1994). Esses dois processos envolvem não apenas as diferentes instâncias de governo, como também a escola e outros atores sociais. Este período caracteriza-se pela busca de estratégias de conversação que resultam no *Acordo Nacional de Educação para Todos*, articulado com o *Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação*, onde se previa um novo regime de trabalho e um piso salarial profissional nacional para o magistério. Tem origem neste Pacto a proposta que seria transformada no *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional (EC) n.º 14/96, regulamentado pela Lei n.º 9.424/96, em vigor desde o início de 1998.

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, novas faces do planejamento se firmam. Dos cinco dedos, um se mantém apontado para a área de educação. Em gesto simbólico, o presidente dá aula em

uma pequena escola, por ocasião do lançamento do programa *Acorda, Brasil. Está na hora da escola!*. A educação ganha uma visibilidade nos meios de comunicação de massa jamais conquistada em governos anteriores. As verbas publicitárias para este fim crescem em proporções. Ao lado desse recurso, que instaura a inserção "midiática" da mobilização pela educação na agenda nacional muitas parcerias se firmam com o intuito de "colocar a questão da busca da qualidade da Educação básica na pauta nacional" (BRASIL. MEC. 1995b: 31).

Sob este governo, é ativado um processo de reformas institucionais, viabilizadas por intermédio de novos instrumentos legais - a Lei n° 9.394/96, a nova *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDB), onde a União assume papel de destaque na formulação e avaliação de políticas educacionais. No mesmo período, é também promulgada a Lei n° 9.424/96, já referida, que regulamenta o *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério* (FUNDEF).

No contexto da gestão educacional, há uma recentralização das decisões na esfera federal. Anula-se gradativamente a governabilidade dos Estados sobre decisões que afetam não apenas os sistemas educacionais, mas o próprio pacto federativo. A tendência à recentralização se expressa em frentes distintas, porém, estrategicamente orquestradas, pela via da legislação recente. De um lado, são concebidos mecanismos de transferências financeiras diretamente aos municípios, via FUNDEF, e às unidades escolares, a exemplo da descentralização da merenda escolar e do livro didático, o *Programa Dinheiro na Escola*. Não por coincidência, a escola passa a ser denominada de Unidade Executora. De outro, está o controle dos resultados de ensino-aprendizagem, por meio da montagem de um complexo e meticuloso sistema nacional de avaliação, afeto a todos os níveis de educação - desde a escola fundamental e média (Sistema

Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB - e o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM) ao ensino superior (Exame Nacional de Cursos - ENC, mais conhecido como "Provão").

Ao empenho em ganhar visibilidade externa junto à sociedade em sentido amplo, entretanto, não tem correspondido uma igual ênfase em construir consensos junto aos atores mais diretamente ligados ao campo educacional. Se é verdade que nos dois primeiros anos de governo há uma aproximação mais estreita com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e outras organizações de dirigentes educacionais, poucos foram os mecanismos de diálogo buscados junto aos segmentos organizados do magistério, associações profissionais etc. Nesse sentido, se o governo tem o poder de "formulação" e de "implementação" de que se falou anteriormente (DINIZ, 1997, citada na unidade I) faltava, todavia, "liderança" para estabelecer os consensos necessários a um pacto da nação em defesa da educação, conquistando adesão daqueles que cotidianamente traduzem o projeto educativo em realidade.

O caso da aprovação da nova LDB – Lei n.º 9.394/96 – é emblemático de como os mecanismos de conversação entre o governo federal e as organizações educacionais têm sido rarefeitos nos Tempos de Explicitação, ou seja, sob a égide do governo Fernando Henrique Cardoso (SAVIANI, 1997; PINO, 1997; e, DIDONET & LOBO, 1997). Por muitos anos se discutiu um projeto originário da Câmara dos Deputados, em contraposição a um projeto do senador Darcy Ribeiro, com características a princípio bastante diferenciadas do primeiro. O governo federal, todavia, tomou para si a tarefa de aprovar uma LDB mais próxima de seus interesses e assim o fez. Tal procedimento ilustra a tendência de democracia delegativa segundo o qual o Executivo permanece empenhado em "reformas pelo alto" e o Legislativo se

curva aos interesses governamentais pela velha prática de favores. A sociedade, desorganizada, a tudo assiste em estado de contagiante passividade.

Sem revelar predileções pelo diálogo, o núcleo de poder instalado no MEC leva adiante o projeto de educação delineado na proposta de campanha – *Mãos à obra* (1994) – e detalhado no planejamento do governo federal – *Planejamento político-estratégico* (1995). É certo que nem todas as promessas se cumprem, assim como nem todas as estratégias desenvolvidas estavam na proposta de campanha ou no planejamento político-estratégico. Há, entretanto, no governo inaugurado em 1995, uma relativa sintonia entre as formas de intervenção apresentadas anteriormente – a legislação, a política e o planejamento educacional. Diferentemente do passado, estes caminham de mãos dadas. Não há um descompasso entre o que se planeja e se o executa – as leis são concebidas como instrumentos de execução de política.

Embora a educação conquiste espaço nas mídias nacionais, as definições acerca da política e do planejamento, todavia, se circunscrevem aos gabinetes governamentais. Na prática, se confirma, então a observação de IANNI (1996), ao afirmar que o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder. Suas interfaces com a política e a legislação nem sempre são óbvias, mas, de uma maneira ou de outra, esta relação traduz a dinâmica das formas de intervenção do Estado na vida social. Para os educadores que, embora nem sempre de forma consciente se movimentam neste cenário, a compreensão destas questões é importante e útil. Importante, porque as decisões do planejamento interferem sobre sua vida cotidiana de múltiplas maneiras e, portanto, é necessário conhecê-las. Útil, porque, de posse de tais conhecimentos, podem também intervir sobre dinâmicas que conformam suas vidas.

Que concepção de planejamento expressa a nova LDB?

No quadro das inúmeras mudanças que têm surgido no contexto da educação brasileira contemporânea, é inquestionável o lugar de destaque ocupado pela nova *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB* (Lei n.º 9.394/96). Esta lei, de fato, redireciona os mais diversos aspectos da organização educacional e escolar, apresentando dispositivos sobre direitos e deveres, níveis e modalidades de ensino, organização dos sistemas de ensino, entre outros.

Para fins da presente discussão, como mencionado em nota anterior (Ver nota 1), a reflexão se limitará a um aspecto da nova legislação – o planejamento educacional. O leitor interessado poderá buscar esclarecimentos no livro citado, *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica* (VIEIRA & ALBUQUERQUE, 2001), estudo que dá seqüência e complementa o atual trabalho. As considerações que se seguem, portanto, dizem respeito às questões mais diretamente relacionadas ao planejamento.

Um primeiro aspecto a chamar atenção nesta lei é a distribuição de competências entre as diferentes instâncias federativas na organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração (Art. 8º). Compete à União a responsabilidade pela formulação, implementação, acompanhamento e avaliação da política educacional, como pode ser percebido na incumbência de elaboração do *Plano Nacional de Educação - PNE* (Art. 9º, I), instrumento de planejamento que define os rumos da educação brasileira para o período de uma década, uma vez que estabelece metas e prazos para a implantação de tais políticas (Art. 87, §1º).

Expressando o estágio de correlação de forças sociais no campo educacional no processo de definição de políticas públicas de educação, até dezembro de

1997, dois projetos de planos nacionais de educação foram encaminhados ao Congresso Nacional. Um desses projetos foi elaborado por entidades da sociedade civil que trabalham com a educação (reunidos no Congresso Nacional de Educação - Coned). O outro foi concebido pelo MEC.

A apresentação de dois planos nacionais de educação contendo substanciais diferenças em muitos aspectos, desde os formais, de estrutura do plano, até os de conteúdo, materializa, segundo Neves, o acirramento do conflito entre duas propostas de sociedade e de educação - a proposta liberal-corporativa e a proposição democrática de massas - que vêm se embatendo desde o final dos anos 1980, na definição da política educacional brasileira (1998).

Aprovado em dezembro de 2000, e sancionado pelo Presidente da República em janeiro de 2001, o *Plano Nacional de Educação*, que passou por veto presidencial, é anunciado por Didonet (2000) como tendo entrado para a história da educação com seis características que o distinguem de todos os outros já elaborados:

- é o primeiro plano submetido ao Congresso Nacional, portanto, tem força de lei;
- cumpre um mandato constitucional (art.214 da CF/88) e uma determinação da LDB (art. 87, 1º);
- fixa diretrizes, objetivos e metas para um período de 10 (dez) anos, o que garante a continuidade da política educacional e coerência nas prioridades durante uma década;
- contempla todos os níveis e modalidades de educação e os âmbitos de produção de aprendizagens, da gestão, financiamento e da avaliação;
- envolve o Poder Legislativo no acompanhamento de sua execução, e
- conclama a sociedade para acompanhar e controlar sua execução.

De acordo com a nova LDB, o Estado, além de organizar, manter e desenvolver o seu sistema de ensino deve

elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e os planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e a de seus municípios (Art. 10).

Os municípios, como entes federados,

incumbir-se-ão de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e dos Estados (Art. 11).

Além de estabelecer as responsabilidades das instâncias governamentais, a LDB, refletindo o orientação que destaca a escola como foco do processo educacional, define como competências específicas para a escola em relação ao planejamento:

elaborar e executar sua proposta pedagógica; informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica (Art. 12I e VII).

Nesse sentido, também é ressaltado o papel do professor, que deverá

participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento do ensino e elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino (Art. 13, I e II).

Se a explicitação das competências da escola vem possibilitando sua progressiva conquista de espaço nas políticas educacionais, cabe considerar que ela se insere na racionalização da gestão pública implementada pelo Estado visan-

do a otimizar recursos no equacionamento de problemas.

Na análise de SILVA (1996), o modelo de distribuição de competências entre as diferentes instâncias apóia-se em dois princípios: "complementariedade" e "subsidiariedade". Esses princípios devem orientar as ações dos dirigentes do setor educacional. Tanto a unidade escolar como o sistema educacional têm tarefas específicas, próprias para cada dimensão, não permutáveis, mas complementares. "O sistema fixa as políticas, a unidade escolar executa as políticas". O autor entende que a proposta legal é de cooperação e não de subordinação, sinalizando, assim, a possibilidade para o exercício de autonomia criativa por parte da escola.

Neste contexto, o Plano Escolar é um instrumento situado na nova lógica de descentralização dos processos decisórios, um documento político, exigido formalmente da escola, que faz parte do conjunto de documentos que definem a política educacional, e um instrumento de ajuste ao processo avaliativo da escola hoje. O Quadro 3 que se segue permite visualizar os dispositivos da LDB acima mencionados.

PLANEJAMENTO E POLÍTICA EDUCACIONAL NA LEI Nº 9.394, DE 20/12/96

Instância(s)	Art.	Dispositivo
União Estados DF Municípios	8º	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.
União	8º § 1º	Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo a função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.
	9º I	A União incumbir-se-á de: elaborar o Plano Nacional de Educação em colaboração com os Estados, o DF e os Municípios.
	87§ 1º	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.
Estados e DF	10 III	Os Estados incumbir-se-ão de: elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e os planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e a de seus municípios.
	Par. Único	Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.
Municípios	11 I	Os Municípios incumbir-se-ão de: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e dos Estados.
Escolas	12	Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: elaborar e executar sua proposta pedagógica;
	I VII	informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica
Professores	13 I	Os docentes incumbir-se-ão de: participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento do ensino;
	II	elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino.



RESUMINDO A UNIDADE

As questões contemporâneas do planejamento e da política educacional foram discutidas nesta unidade, tendo como referência a idéia de Tempos de Transição. Este período compreende a proposição de iniciativas de planejamento e de política educacional concebidas sob quatro gestões presidenciais, quais sejam:

Sarney (1985/1990): Tempo de indefinição

Collor (1990/1992): Tempo de muito discurso e pouca ação

Itamar (1992/1994): Tempo de tentativa de retomada

FHC (1995/-): Tempo de explicitação de rumos

A partir da análise dos documentos de cada período, buscou-se refletir sobre o planejamento pensado e realizado na transição para a democracia, a articulação entre planejamento educacional e as políticas governamentais, as perspectivas de planejamento utilizadas no contexto educacional brasileiro recente e seu delineamento na nova LDB.

A reflexão permite perceber que a sintonia política-planejamento e vice-versa não é simples, nem sempre estes dois elementos caminham juntos, sendo possível perceber o registro de amplas intenções governamentais em contraposição à política realizada, centrada no ensino fundamental.



SUGESTÕES PARA ATIVIDADES DE ESTUDO

1. Procure refletir sobre o papel exercido pelo planejamento educacional na transição para a democracia, indicando seus principais momentos nos diferentes governos desse período.

2. Com base nas considerações desta Unidade, você concorda com a perspectiva de que no campo educacional estamos vivendo tempos de explicitação? Justifique seu ponto de vista.

3. Considerando as responsabilidades atribuídas à União, aos estados e aos municípios, às escolas e os professores na nova LDB, aponte as diferenças existentes entre as funções de política e de planejamento exercida por estes atores.

4. Quais são os limites e possibilidades de sua escola na perspectiva de planejamento apontada pela nova LDB?



SUGESTÕES PARA LEITURA

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política educacional em tempos de transição* (1985 - 1995). Brasília: Planos, 2000.

A obra traz uma análise da transição educacional por que vem passando o País. Permite compreender o movimento de construção das políticas educacionais a partir da análise dos principais documentos nos governos José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e do primeiro ano de governo de Fernando Henrique Cardoso. Esta análise é empreendida através das categorias: qualidade/quantidade, centralização/descentralização, público/privado.

GARCIA, Walter. A Próxima atração. In: VIEIRA, Sofia Lerche & MATOS, Kelma (org.) *Educação: olhares e saberes*. Fortaleza, Edição Demócrito Rocha, 2000.

O texto faz uma análise da política educacional, destacando a tendência que vem transformando a política educativa num turbilhão de eventos e ações. Sinaliza assim a continuidade descontínua como característica da atual política educacional brasileira.

GARCIA, Walter. *Administração educacional em crise*. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1991.

A obra aborda questões centrais à compreensão da educação no Estado neoliberal, a partir do início da década de 1990. Composto por três capítulos, enfoca o contexto da educação e da crise financeira na América Latina, destacando as políticas de ajustes e as lógicas de contenção. Em seguida, traz uma reflexão sobre a gestão educacional, discutindo a idéia de continuidade descontínua que marca os projetos na área.

Unidade IV



A escola: um novo foco da política educacional

*Por amor ou piedade
O menor tendo uma ajuda
Em pouco tempo ele muda
Sua personalidade
Perante a sociedade
Diminui um delinqüente
O país futuramente
Ganha mais um cidadão*

...

*O futuro está na mão
De quem está na mão da gente.*
(O futuro e a criança. Ivanildo Vilanova.
Repentista nordestino)

Dentre as mudanças que vêm ocorrendo na educação brasileira contemporânea, destaque especial cabe ao progressivo interesse que as diferentes esferas governamentais têm revelado sobre a escola. Nem sempre foi assim. Por muito tempo, a atenção à escola esteve mais afeta ao campo da didática. Foi a partir desta área do conhecimen-

to que, nos anos oitenta, emergiram dois importantes temas de debate sobre a escola: a reflexão sobre sua função social e sobre o projeto pedagógico. Nesta unidade, retoma-se algo desta discussão na medida que ela apresenta uma contribuição para o entendimento sobre a política e o planejamento educacional, tanto em tempos de transição, como em tempos de explicitação.

Para a política educacional, o foco sobre a escola vai se construindo pouco a pouco a partir do início da década de 1990, sendo visto no planejamento, na legislação e nos projetos que vão surgindo no campo da educação. Uma análise dos principais textos de política educacional do período permite constatar esta tendência, como se verá ao longo desta unidade.

Considerando tal perspectiva, pretende-se mostrar aspectos relativos à função social da escola e dos elementos da construção do foco da política educacional sobre a escola, nos textos oficiais e projeto pedagógico.

Por que é importante compreender a função social da escola?

A escola é uma de nossas instituições sociais mais antigas. Já nos tempos do Império Romano, era possível identificar formas de educação sistemática dos jovens das camadas dominantes, como revelam os livros sobre a História da educação na antiguidade. A referência a um momento tão distante de nossos dias serve para ilustrar como, tanto no passado quanto no presente, há preocupação com a transmissão do conhecimento sistematizado, o qual ocorre em um espaço especificamente voltado para este fim – a escola. De tal maneira, pode-se dizer que mudam as formas de convivência, os valores e os conhecimentos que se considera necessário transmitir às novas gerações, mas não muda o fato de que toda sociedade complexa possui uma instituição própria, voltada

para a socialização e para a transmissão e produção dos saberes considerados úteis e necessários a determinado tempo e lugar. Assim é que um dos estudiosos das

funções sociais da escola afirma que esta por seus conteúdos, por suas formas e por seus sistemas de organização, introduz nos alunos/a, paulatina, mas progressivamente, as idéias, os conhecimentos, as concepções, as disposições e os modos de conduta que a sociedade adulta requer (PÉREZ GÓMEZ, 2000: 14).

Tais considerações demandam um entendimento sobre o que tem sido denominado de “função social da escola”. Há muito o que discutir sobre o assunto. Para fins da presente reflexão, contudo, importa deixar claro que a escola pode exercer não apenas uma, mas várias funções sociais. Com efeito, a expressão “função social” diz respeito aos fins da escola; ou seja, está ligada às atribuições que a instituição escolar cumpre numa determinada sociedade.

Para melhor esclarecer o entendimento acerca desta discussão, um exemplo pode ser oportuno. Vimos na Unidade II (Políticas internacionais e educação: uma agenda para debate) que, desde o início da década de 1990 tem estado presente nas prioridades da agenda educativa dos diversos países a educação para todos. Ainda assim, em muitos contextos, a escola não é uma realidade para todos. O acesso à escola, dependendo das especificidades de cada realidade, pode ser negado por motivos os mais diversos – gênero, classe social, confissão religiosa, idade etc. Isto quer dizer que, em tais contextos, a escola cumpre uma função social excludente, já que para uns o acesso é assegurado e para outros é negado.

A Constituição (Art. 205) e a LDB (Art. 2º), ao estabelecer os fins da educação, define uma

função social para a nossa escola, qual seja a de

promover o pleno desenvolvimento da pessoa/educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Tais fins apontam no sentido do caráter plural e complexo do processo de socialização da escola (PÉREZ GÓMEZ, op. cit. p. 14).

A formação para a cidadania é uma tarefa que, embora ultrapasse suas fronteiras, nela tem espaço importante e único. Esta é uma das razões que tornam contemporâneos os desafios apresentados no “Relatório Delors”, citado anteriormente na unidade II, onde são definidos quatro pilares básicos de aprendizagem:

- Aprender a conhecer;
- Aprender a fazer;
- Aprender a conviver;
- Aprender a ser.

Se a escola for capaz de desenvolver plenamente estes aprenderes, dirigindo-os a todos, independentemente de classe, raça, gênero ou confissão religiosa, seguramente, estará cumprindo a função social que dela se espera no século que ora se começa a construir.



SUGESTÕES PARA ATIVIDADES DE ESTUDO

1. Exercício individual

Examine a passagem a seguir, procurando nela identificar características da função social da escola e da política educacional brasileira:

De 1991 a 1998, a taxa de escolarização líquida da população de 7 a 14 anos saltou de 86% para 95,3%. Com isso, o Brasil conseguiu antecipar e superar a meta estabelecida pelo Plano Decenal de Educação para Todos, que previa aumentar para 94%, pelo menos, a cobertura da população em idade escolar, até 2003.

No entanto, o Brasil ainda exhibe um ensino fundamental caracterizado pela distorção idade/série, fruto de taxas elevadas de repetência, que marcaram, profundamente, todo o sistema e uma baixa abrangência do ensino médio. Apesar de termos quase 9 milhões de jovens de 15 a 17 anos de idade no sistema de educação básica, apenas cerca de 32% estão no ensino médio (BRASIL MEC. 2000: 5).

2. Exercício em grupo

Discuta com seus colegas as constatações a que chegou.

Como a política educacional focaliza a escola?

No início da década de 1990, um primeiro momento marcante para compreender a emergência da escola no debate da política educacional é o *Seminário sobre Qualidade, Eficiência e Equidade na Educação Básica*, promovido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, realizado em novembro de 1991, em Pirenópolis, portanto, ainda durante o governo de Fernando Collor de Mello. O tema do evento discute a gestão escolar, na perspectiva de

... um repensar sobre o gigantismo burocrático dos sistemas de ensino e sobre a melhor alocação de recursos humanos às escolas. **Cada escola deve ter autonomia para elaborar seu próprio projeto institucional e pedagógico, visando à melhoria da qualidade com equidade.** O papel das instâncias centrais deve ser o de estabelecer diretrizes mínimas, flexíveis e alternativas, de avaliar os resultados e de desregular as exigências formais" (GOMES & AMARAL SOBRINHO, 1992: 2. grifo nosso)

O tema da autonomia escolar, tão comum em nossos dias, há cerca de uma década era muito pouco frequente na agenda das políticas educacionais. Daí porque o

Seminário de Pirenópolis faz um importante anúncio de tendência que irá se explicitar de forma visível em etapas subseqüentes da política educacional.

Outro registro importante para a compreensão do foco sobre escola ocorre por meio do processo deflagrado em torno da discussão do *Plano Decenal de Educação para Todos*, em 1993, o qual instaura um debate levado a milhares de escolas. Em carta de apresentação aos professores e dirigentes escolares, o então Ministro da Educação, Murílio Hingel, assinala a importância de um

esforço integrado e compartilhado entre todas as esferas e agentes do processo educativo, ou seja, a União, os Estados e Municípios, as escolas, os professores e dirigentes escolares, as famílias e a sociedade civil

na "luta pela recuperação da educação básica do País", destacando que:

Torna-se cada vez mais importante que cada uma dessas instâncias e segmentos assumam compromissos públicos com a melhoria do ensino, **fazendo da escola um centro de qualidade e cidadania, com professores e dirigentes devidamente valorizados**, ajudando o País a edificar um eficiente sistema público de educação básica (BRASIL. MEC. 1993. grifo nosso).

Ao lado do reconhecimento da escola como um interlocutor legítimo do processo de formulação do *Plano Decenal*, uma de suas "linhas de ação estratégica é o desenvolvimento de novos padrões de gestão educacional", onde se articula o sucesso do Plano ao

reordenamento da gestão educacional, conferindo à **escola a importância estratégica** que lhe é devida como espaço legítimo das ações educativas e como agente de prestação de serviços educacionais de boa qualidade. **Fortale-**

cer sua gestão e ampliar sua autonomia constituem, portanto, direção prioritária da política educacional (Idem, p. 46. grifo nosso).

Dando seqüência ao *Plano Decenal*, a *Conferência Nacional de Educação para Todos*, realizada no ano seguinte (1994) mantém o foco sobre a escola. O argumento em favor da pertinência do tema é apresentado a partir do entendimento de que

a discussão do Plano Decenal nas escolas, mostrou a importância de rever-se os mecanismos de gestão escolar, de forma a torná-la inteiramente voltada para o êxito e o crescimento humano das crianças e dos adolescentes (BRASIL. MEC. 1994: 575).

Assim, no âmbito deste grande evento, é realizado um painel sobre *O projeto pedagógico da escola*, que enfoca vários aspectos referentes ao tema. O relatório do evento reitera que a

construção dos projetos político-pedagógicos das escolas requer a descentralização e a democratização do processo de tomada de decisões e que a autonomia e a gestão democrática da escola fazem parte do ato pedagógico (Idem, p. 606).

Como o governo federal focaliza a escola a partir de 1995?

O foco na escola, esboçado ao início da década revela-se em toda sua potencialidade no anúncio das prioridades do governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995. Já em seu discurso de posse, o novo presidente acena para onde se dirigirá o olhar da política educacional de sua gestão, ao afirmar que a escola precisa voltar a ser o centro do processo de ensino. Os documentos do primeiro ano de governo, *Planejamento político-estratégico* (1995a) e *Relatório de atividades do ano de*

1995 (1995b) explicitam essa prioridade.

Segundo o primeiro texto,

... todos os estudos e diagnósticos apontam a escola fundamental como a raiz dos problemas educacionais do povo brasileiro. Portanto, a prioridade absoluta será a de promover o fortalecimento da escola de primeiro grau. Há escolas, há vagas, há evasão, há repetência, há professor mal treinado, professor mal pago, há desperdício. Para trilhar um caminho de seriedade, é preciso acima de tudo, valorizar a escola e tudo o que lhe é próprio: a sala de aula e os professores; o currículo e a formação dos mestres; o resultado da aprendizagem (p. 3).

Outra passagem enfática a respeito da ênfase dispensada à escola afirma que

... é exclusivamente na escola que os resultados podem ser alcançados. A escola, portanto, sintetiza o nível gerencial-operacional do sistema: a escola fundamental, a escola de ensino médio, a instituição de ensino superior. É na escola que estão os problemas e é na escola que está a solução (p. 4).

O *Planejamento político-estratégico* é inteiramente permeado pela idéia da autonomia escolar que se expressa, inclusive, no mecanismo de repasses automáticos de recursos (p. 6), viabilizado através do *Programa de Repasse de Recursos para a Manutenção das Escolas Públicas do Ensino Fundamental*. Nos termos do *Relatório de atividades do ano de 1995* "trata-se da transferência de recursos diretamente para as escolas das redes estaduais e municipais de ensino" (p. 13). O repasse envolve recursos suplementares para a manutenção de escolas públicas, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. O cálculo de tais recursos é feito

de acordo com o número de alunos matriculados e devem ser aplicados pela própria direção da escola, associação de pais e professores, caixas escolares, etc., em despesas de manutenção da escola e aquisição de material didático entre outras (Idem).

Iniciado em 1995, o programa, popularizado como *Dinheiro na Escola*, ampliou-se nos anos subseqüentes, traduzindo importante foco da política educacional no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Outra ilustração do interesse da política educacional sobre a escola refere-se ao *Programa TV Escola*. Constituído por uma série de programas de vídeo veiculados por escolas públicas de todo o País, focaliza um conjunto de programas sobre escola/educação. Também a estratégia de divulgação dos *Parâmetros Curriculares Nacionais* (PCNs) é totalmente orientada para a escola e para o professor.

Qual o espaço do planejamento educacional na escola?

Como vimos, ao discutir o planejamento na atual LDB, o foco na escola se traduz também em alguns dispositivos legais. O primeiro deles refere-se às incumbências dos estabelecimentos de ensino, quais sejam: elaborar e executar sua proposta pedagógica e informar aos pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica (Art. 12, I e VII). A questão da "autonomia escolar" é tratada em dispositivo prevendo que

os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (Art. 15).

Progressivamente, a escola pública vai conquistando um espaço na agenda das políticas educacionais. De quase esquecida, passa a ser a grande prioridade das intenções governamentais.

É neste contexto que o *Plano escolar*, traduzido como projeto pedagógico ou projeto político-pedagógico, ou proposta pedagógica da escola a que se refere a LDB, passa a ser visto como um instrumento de ajuste ao processo avaliativo da escola hoje; um documento político, exigido formalmente da escola, que faz parte do conjunto da política educacional. Descentraliza-se o gerenciamento operacional e cobram-se resultados efetivos e eficácia do processo escolar.

A exigência da *Proposta pedagógica* da escola como uma exigência legal é destacada por GANDIM (1998), ao dizer:

pela primeira vez o pensamento educacional brasileiro (ele se reflete na lei, não é criado por ela) toma o planejamento como ferramenta mais importante que o regimento para a implementação de processos pedagógicos (p. 95).

O autor ressalta ainda que, pela primeira vez, de uma forma concreta e não apenas genérica, a lei manda usar um instrumento construído pela teoria do planejamento nas últimas quatro décadas – o planejamento participativo. Diz o referido autor:

é preciso rejubilar-se com a hipótese de que muitas escolas em todo o Brasil passem a se preocupar com o que pensam os professores, funcionários, pais e alunos (Ibidem).

A idéia de projeto é um conceito em emergência, articulada no contexto das novas demandas educacionais, as quais trazem novas expectativas sobre o desenvolvimento dos atores sociais no desempenho de práticas inovadoras. Nas palavras de BARBIER (1993), consiste

... na explicitação e socialização crescentes dos processos de condução das ações. Trata-se de um fenômeno que leva por si à realização de novos modos de organização do trabalho, fundados na intenção de fazer participar, na condução das ações, os atores que se encontram, de fato, implicados na sua realização (p. 25)

É preciso considerar que a noção de projeto tem um caráter polissêmico, apresentando um conceito em aberto e que pode envolver conteúdos extremamente diversificados. Essas características, como não poderia deixar de ser, também estão presentes na idéia de projeto educativo, que vem sendo vulgarizada pela utilização cada vez mais freqüente por parte de sujeitos internos e externos à organização escolar.

Para apreender os vínculos entre autonomia escolar, participação e projeto educativo, uma estratégia básica encontra-se na explicitação de sua emergência histórica. ROSSA (1999) situa na década de 70, denominada de “década participacionista”, a disseminação da idéia de que o que é feito com participação tem garantia de dar certo, de ter sucesso. Segundo o autor, essa crença motivou governos, empresários, políticos, religiosos e educadores a se aventurar pelas “searas da participação”, percebida como tábua de salvação no enfrentamento de momentos de crise. Inicia-se em algumas escolas um processo de abertura apoiado na utilização de metodologias participativas na construção de projetos pedagógicos transformadores. Prosseguindo em sua análise, ROSSA ressalta que, com o acirramento da exclusão desencadeada na década de 1990, a idéia de participação, de planejamento participativo, é retomada no intuito de “promover a cultura da inclusão e da solidariedade” (p. 2).

Como já se mencionou em passagem anterior desta unidade, pela importância que passa a ter a instituição escolar no *Plano Decenal de Educação para Todos* (1993), durante a

Conferência Nacional de Educação para Todos (1994), foram feitas importantes considerações sobre o Projeto Pedagógico na Escola, chegando-se às seguintes conclusões:

Para que o projeto pedagógico assuma a dimensão política, deve ser referido a um projeto mais amplo da sociedade. A dimensão política atribuí ao projeto pedagógico uma natureza democrática e requer o exercício da ousadia, a busca da utopia, rompendo imobilismos, desestruturando o presente para reestruturar o futuro; a construção dos projetos político-pedagógicos das escolas requer a descentralização e a democratização do processo de tomada de decisões, a ampliação da participação da comunidade escolar e o cumprimento de todos os seus membros na solução dos problemas da instituição (BRASIL, 1994: 49).

Nesse momento, o projeto pedagógico da escola é visto como uma medida imprescindível para a implantação do *Plano Decenal*. Toda escola precisa fazer seu plano e definir metas e compromissos com sua clientela e com a comunidade escolar.

GADOTTI (1994), um dos educadores convidados para o evento antes referido, questiona se a escola precisa apenas de um projeto pedagógico ou de um projeto político-pedagógico. Fundamentando sua inquietação, faz a seguinte reflexão, que, embora longa, merece ser registrada em função do contexto onde ocorre esse embate ideológico:

Freqüentemente se confunde projeto com plano ... O plano fica sempre no campo do instituído, ou melhor, no cumprimento mais eficaz do instituído. Um projeto necessita sempre rever o instituído para, a partir dele, instituir outra coisa. Tornar-se instituinte. O projeto político pedagógico não nega o instituído da escola que é sua história, os seus currículos, os

seus métodos, o conjunto de seus atores internos e externos e o seu modo de vida. Um projeto sempre confronta o instituído com o instituinte. Não se levanta um projeto sem uma direção política, um norte, um rumo. Por isso, todo projeto pedagógico é também político. E, por isso mesmo, sempre um projeto inconcluso, uma etapa em direção de uma finalidade que permanece como horizonte da escola (p. 21).

A reflexão de GADOTTI situa o projeto político-pedagógico da escola como um esforço de quebrar um estado confortável para tentar arriscar-se, atravessar um período de instabilidade em busca de uma nova estabilidade.

Outros autores (SANTIAGO, 1997; VEIGA, 1996; GANDIM, 1998) concordam com o posicionamento de GADOTTI, assinalando a incumbência de elaboração deste instrumento como uma tarefa a ser desenvolvida para além de uma exigência formal. O Projeto Pedagógico é visto como uma aproximação do que se pensa sobre a educação, acerca do ensino, sobre o aluno com a prática pedagógica que se realiza na escola. Portanto, o Projeto Pedagógico da Escola são as intenções do corpo da escola, geradas, discutidas e postas em ação por todos aqueles que fazem a escola e, de modo particular, pelo trabalho dos professores.

Nesse sentido, é que a construção do Projeto Pedagógico demanda uma atitude de reflexão coletiva permanente do corpo da escola em direção às intenções e à consecução desses intentos por parte daqueles que são responsáveis pela condução desse projeto. Requer do corpo da escola conhecimentos e saberes específicos, bem como ousadia coletiva que vai se traduzindo na prática cotidiana a ser feita e refeita dentro e fora da escola.

Importa sublinhar, recorrendo à análise de ROSSA (1999), que a construção coletiva no projeto pedagógico pode fomentar o desenvolvimento de uma cultura do

planejamento como processo. Isto porque a co-responsabilidade faz com que as pessoas se sintam sujeitos do projeto, tenham visão de conjunto, complementando-se mutuamente nas várias funções e serviços que desenvolvem. Nesse sentido, o projeto pedagógico tem grande contribuição no fortalecimento do planejamento. Essa compreensão é reforçada por SANTIAGO (1997), ao destacar “a necessidade de se tomar à escola como espaço da prática pedagógica considerando-a como lugar da programação, da efetivação e da avaliação do trabalho escolar” (p. 71).

Todavia, cabe registrar que o atual delineamento da política educacional, antes de consolidar efetivamente o projeto pedagógico na prática escolar, vem sobrepondo-o com outros instrumentos de planejamento, centrado na perspectiva estratégica, como se vê em diferentes versões que circulam dos chamados PDE - *Planos de Desenvolvimento da Escola* (ALBUQUERQUE, 2000). Este movimento acontece a partir de um redimensionamento das orientações trazidas pelo *Fundo de Desenvolvimento da Escola* - FUDESCOLA. Programa implementado em meados de 1998 pelo MEC em parceria com Estados e Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, é co-financiado pelo Banco Mundial-BIRD. Define como estratégia a elaboração e a implementação do *Plano de Desenvolvimento da Escola* - PDE e o financiamento dos *Projetos de Melhoria da Escola* - PME e estabelece como linha central de atuação o fortalecimento da escola e sua relação com a comunidade. Enfatiza processos de mudanças na cultura das secretarias de educação e da comunidade escolar mediante o incentivo ao planejamento e à participação.

Projeto pedagógico e PDE constituem-se, assim, como os instrumentos atuais definidores dos rumos da escola, embora apresentem pressupostos distintos eles convivem e buscam o fortalecimento da escola. Tal realidade exige alerta da escola e de seus agentes no senti-

do de não perder de vista a importância da construção de seus referenciais políticos e pedagógicos, movimento garantido na construção coletiva do seu projeto pedagógico (ALBUQUERQUE, 2000).



RESUMINDO A UNIDADE

Nesta unidade, foram trabalhadas quatro questões: como a política educacional descobre a escola, de que modo a escola é vista na agenda do planejamento da Educação para Todos, qual a maneira de o governo federal focalizar a escola a partir de 1995, e o espaço do planejamento educacional na escola.

Situou-se o aumento da atenção governamental para a escola no governo Collor, com a realização do Seminário Qualidade, Eficiência e Equidade na educação Básica, discussão estimulada por um organismo não vinculado diretamente com o setor educacional (IPEA). A revisitação aos documentos-bases da política educacional permite perceber que o foco na escola reflete a influência das agendas internacionais para a educação, tendo como marco a Conferência Mundial de Educação para Todos (1990). Todavia, cabe frisar que é a partir de 1995 que esta preocupação se projeta para além das intenções governamentais, sendo ilustrativa desta ênfase a disseminação da idéia da autonomia escolar incentivada pela transferência de recursos diretamente para a escola.

Com a implementação da nova LDB, a escola é chamada a construir sua proposta pedagógica, sinalizando sintonia entre o pensamento educacional brasileiro e a lei. Nesse movimento é implementado o PDE, que tende a caminhar conjunto ao projeto pedagógico da escola, embora estes instrumentos de planejamento apresentem pressupostos distintos.



SUGESTÕES PARA ATIVIDADES DE ESTUDO

1. Faça uma reflexão sobre a construção do Projeto Pedagógico e do PDE na escola onde você atua, discutindo sua participação na elaboração e sua influência nas ações desenvolvidas na escola.
2. Socialize em sala de aula sua reflexão, identificando e analisando os pontos comuns entre os diferentes relatos apresentados.
3. Compare a proposta do Projeto Pedagógico e o PDE, identificando suas diferenças.



SUGESTÕES PARA LEITURA

FERREIRA, Naura Síria Carapeto & AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.) *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

A obra reúne ensaios de professores e pesquisadores de várias instituições, refletindo e propondo novos olhares sobre a política e a gestão educacional.

DAMASCENO, Maria Nobre. "Por uma gestão Participada". In: VIEIRA, Sofia Lerche & MATOS, Kelma (org.) *Educação: olhares e saberes*. Fortaleza, Edição Demócrito Rocha, 2000.

O texto enfoca a participação das famílias e entidades comunitárias na gestão das escolas, prática importante, mas que vem encontrando obstáculos e avanços. A proposta das autoras define de forma precisa a idéia de comunidade e sua importância na escola.

Unidade V



Política e planejamento educacional: um olhar sobre o Ceará

O sertão é do tamanho do mundo...

(Guimarães Rosa)

Nas unidades anteriores, foram apresentadas considerações sobre a política e o planejamento educacional no Brasil, por intermédio de uma discussão centrada em quatro grandes eixos temáticos: os elementos conceituais; as políticas internacionais; as questões contemporâneas e a escola como foco da política educacional. A unidade V atentará para alguns aspectos da política educacional no Ceará, situando-a a partir deste contexto mais amplo que aponta um quadro de referência para uma compreensão de seus problemas e peculiaridades.

A participação crescente das representações populares na vida política – a qual coincide com o início dos *Tempos de Transição*, antes discutidos – acentuou a demanda por educação. Os governos do período precisaram, assim, responder, em seus planos administrativos, a esta exigência social. Entretanto, ao mesmo tempo em que produzem esse cenário, esses tempos vêm marcados, con-

traidoriamente, pelo questionamento do Estado como agente responsável pela oferta de direitos sociais, expressos nos serviços públicos. Ou seja, no momento em que os governos são pressionados a aumentar a oferta dos serviços educacionais, maiores são as pressões no sentido do "enxugamento" do Estado e da redução de seus custos.

Nesse período, marcado pelo início do redimensionamento do Estado, o Ceará começa a buscar um modelo gerencial que pretende romper com práticas clientelistas e paternalistas no uso do aparelho estatal. A gestão Gonzaga Mota (1983 - 1986) inicia a abertura de um espaço institucional para estabelecer a base desta reorganização, buscando um diálogo político com importante segmento econômico-social – o empresariado. Assim, promove uma aproximação com o Centro Industrial do Ceará (CIC), que representa uma parcela das elites cearenses ansiosa por reconhecimento. Tais circunstâncias viabilizariam, em momento posterior, a assunção do governo do Estado por um grupo de empresários, situação que se materializa com a eleição de Tasso Jereissati, que assume o governo do Ceará em 1987.

Caminhos da política e do planejamento educacional cearense nos Tempos de Transição

Assim, Tasso Jereissati, em sua primeira gestão, 1987, concentra as atenções de sua administração no desenvolvimento de iniciativas voltadas para o redimensionamento das funções do Estado. Nesse momento, o discurso elaborado no Estado era no sentido de exortar a importância da educação e da necessidade de aproximação de comunidade com essa área no sentido de superar as dificuldades educacionais em que se encontra a sociedade. Nesse sentido, foi elaborado um processo de mobilização dos diversos setores da sociedade em seus diferentes projetos políticos, seguindo modelo já esboçado na gestão anterior.

O envolvimento da comunidade escolar no encaminhamento das políticas, materializado inicialmente no governo Gonzaga Mota quando, em sintonia com o MEC, realizou o *Dia "D" da Educação*, buscou envolver os atores inseridos na ação pedagógica pública (professores, alunos e pais) para que estes opinassem sobre o dia-a-dia da escola. Esta ação de envolvimento da comunidade concretizou-se, nesse momento, mediante a realização de uma série de seminários envolvendo delegacias de ensino, escolas e entidades representativas da sociedade. O material colhido nesses seminários, comparado com o material disponível no governo anterior, determinou a elaboração do IV PEE – *Plano Estadual de Educação – Desafio e Mudança*. Observa-se, já naquele momento, o destaque dispensado à participação como um dos eixos orientadores da redefinição do planejamento na esfera do Estado, a qual se materializa num certo envolvimento do atores envolvidos no processo educacional.

O redimensionamento do papel do Estado ensejado no governo Tasso Jereissati I tem continuidade com a eleição de Ciro Gomes, gestor eleito para o período 1990 a 1994. Propondo a 'construção de um Ceará melhor', o Governo Ciro apresenta o *Plano Plurianual 1992 - 1995*, no qual concebe um processo de modernização e crescimento da economia, articulada com o atendimento das demandas sociais. Conforme afirma o texto deste documento...

o Estado atuará no desenvolvimento econômico, como indutor das atividades produtivas e, em contrapartida, oferecerá um tratamento mais intenso, abrangente e competente na política social (Ceará, 1991: 3).

O Estado como indutor do desenvolvimento tem as seguintes diretrizes:

...contribuir para o crescimento econômico o mais equilibrado do ponto de vista da distri-

buição pessoal e espacial de renda: ensinar a modernização e a competitividade das atividades econômicas estaduais, sem prejudicar o meio ambiente: apoiar o desenvolvimento da cidadania (CEARÁ, 1994:15).

Tais diretrizes pretendem revolucionar os setores da educação e saúde, interiorizando o desenvolvimento mediante o planejamento regional, tendo em vista o fortalecimento econômico. Esta concepção é orientada pelo entendimento de que a cidadania é uma construção social alavancada pela garantia da melhoria das condições de vida da população.

A proposta educacional desse governo, detalhada no Plano Setorial da Educação 1991-1994, traz como meta básica a universalização da educação como elemento necessário ao desenvolvimento econômico. Incorporando o discurso da cidadania combinado com o comprometimento de mais oportunidades para os indivíduos competirem no mercado, a proposta insere, ainda, como requisito importante para a política educacional, a ciência e a tecnologia, ressaltando que “não se tem a segurança do desenvolvimento equilibrado econômica e socialmente se não se preparar o cidadão, se não se formar a cidadania” (CEARÁ, 1991: 17).

Vale ressaltar que “garantir a cidadania” é aqui entendido como incorporação de valores necessários à convivência coletiva marcada pela desigualdade. Alinham-se as orientações advindas da *Conferência Mundial de Educação para Todos*, mencionadas na unidade II, ao trazer como desafio à agenda educativa dos países signatários desse encontro a garantia das *Necessidades Básicas de Aprendizagem* - NEBAS a todos os cidadãos.

Numa versão simplificada, com o slogan 'Escola Pública: revolução de uma geração', o governo Ciro Gomes apresenta, publicamente, objetivos e metas educacionais. Este documento ressalta, ao justificar a urgência da neces-

cidade de uma revolução na escola pública, que os problemas educacionais brasileiros permanecem sem solução não por “falta de diagnóstico e de planos”, mas sim, “pela ausência de uma determinação política para eleger a educação como prioridade e a criança como centro da obra educativa”, destacando, ainda, que essa indefinição ocasiona, além da inviabilidade financeira, a pulverização dos recursos, deixando as escolas à “mercê do empenho e da capacidade dos dirigentes, cuja ação não raro é marcada pela descontinuidade e nem sempre reflete um compromisso com a coisa pública” (CEARÁ, 1991: 1-2).

O documento estabelece princípios orientadores para a reconstrução do ensino público no Ceará: a opção pelo ensino público; crescer com qualidade; partir da escola, do município e da região; devolver a dignidade ao trabalho do professor; começar com a criança em idade escolar; somar esforços na ação educativa. Na esteira desses princípios, são definidas as ações prioritárias assumidas como desafio pelo governo, quais sejam: oferecer uma escola pública de boa qualidade, valorizar os profissionais de educação e implementar uma base gerencial moderna e democrática na gestão do ensino.

Esses três eixos prioritários da política educacional anunciada por Ciro Gomes – melhoria da qualidade da escola pública, melhoria dos profissionais de educação e gestão do sistema de ensino – respondem às metas proclamadas em documentos de política do governo federal, inseridas no *Projeto de Reconstrução Nacional e no Plano Setorial de Educação*. Tal encaminhamento reflete a sintonia da política educacional cearense com os compromissos assumidos na *Conferência Mundial de Educação Para Todos* (1990).

O documento “Escola Pública: Revolução de uma Geração” foi bastante polemizado, tanto pelo conteúdo do programa em si quanto pela maneira como chegou ao conhecimento da comunidade. Em espaço público aberto, o governador apresentou sua proposta para a

área educacional, participando de debates sobre o tema, na televisão. Tal procedimento produziu impactos distintos entre formadores de opinião.

Embora reconheça que esta iniciativa possibilitou o debate, a imprensa observa que no que se refere ao conteúdo do programa:

O documento é uma página política, não trata de filosofia educacional, não aponta objetivos e finalidades, não para no trato do sujeito da escola, ou seja, o produto do ensino. a quem se destina o projeto. Que tipo de educando sairá dessa escola revolucionária? Fala tanto em cidadania e não toca mesmo de leve, no instrumento de formação política do estudante - nos seus centros representativos. Fala em 22 escolas de qualidade reconhecidas pela comunidade que serão transformados em Centros de Referência, e, concomitantemente, exige condições para que elas possam chegar a tanto. Não aponta mesmo de leve a finalidade desta escola "revolucionária" - se profissionalizante ou propedêutica. Há pontos positivos - o governo garante restaurar prédios, lutar pela merenda escolar regionalizada, e investir bilhões de cruzeiros em quatro anos na escola pública (*O Povo*, 22/05/91).

Embora tenha objetivos bem abrangentes, ao ser discutida e implementada, a proposta foi rejeitada e, em parte, boicotada pelos profissionais da educação do Estado. Essa 'rejeição' pode ser atribuída, entre outros motivos, ao modo como a proposta foi elaborada, restrita aos cuidados de técnicos e especialistas da área, minimizando a importância da representatividade de pessoas diretamente "envolvidas com a educação na sua legitimação e efetivação".

Transparece aqui o reordenamento do Estado cearense no contexto das políticas educacionais, seguindo, novamente, os rumos delineados, em termos conceituais,

no âmbito federal. Esta face materializou-se numa relação autoritária no momento da definição das políticas educacionais e populistas na busca de sua legitimação. Foi "autoritária" porque formulada por "um pequeno grupo de pessoas que desenvolve a atividade normativa sobre o sistema de ensino público, sem, contudo, ser responsável pelo fornecimento do ensino" (MARTINS, 1994: 20). Foi representativo na medida em que se ancorou, principalmente, no Legislativo, isto é, nas representações políticas, desequilibrando a mediação direta com a sociedade civil, fortemente presente no governo anterior.

É no quadro desse embate que o Ceará, no cumprimento ao princípio de integração de esforços entre a União, o Estado e os municípios, conforme firmado no acordo da *Declaração Mundial de Educação para Todos*, em 1990, elaborou seu *Plano Decenal de Educação para Todos*. Esse momento é marcado por uma tentativa de envolvimento da participação da sociedade, instituições governamentais e não governamentais, buscando legitimação para viabilizar a estratégia de parceria e cooperação, considerada de importância fundamental para a efetivação das metas indicadas. Este movimento de elaboração do *Plano Decenal de Educação para Todos* do Estado reforça a vinculação com a intenção de modernizar a sociedade, anteriormente preconizada, na qual a educação é percebida como área estratégica.

Esse plano, expressando diretrizes de política educacional a serem operacionalizadas no decênio 1993 - 2003 para todo o Estado, de forma bastante abrangente, voltou-se para

... a universalização do ensino fundamental e o fortalecimento da educação infantil, do ensino médio e das modalidades de educação especial e de jovens e adultos, mediante a expansão da rede física, em igualdade de condições para o acesso favorecendo a melhoria do ensino ofertado, a valorização dos profissionais de educa-

ção e o processo de modernização e democratização da gestão do ensino (CEARÁ, 1994: 7).

Outro marco na educação nesse período foi o envolvimento do *Pacto de Cooperação* com os problemas do analfabetismo no final da gestão Ciro Gomes. Nesse contexto, o Pacto apresenta-se como um movimento informal, apartidário, catalizador de ações em parceria com diferentes segmentos da sociedade cearense, destacando-se as seguintes formas de organização: as empresariais, o poder público, os centros de ensino e pesquisa, entidades comunitárias e organismos nacionais e internacionais (REBOUÇAS, 1994). A razão da existência do Pacto decorreu da focalização da educação como uma das oito prioridades máximas, identificadas, desde a origem do Pacto, como indispensáveis ao desenvolvimento sustentado do Ceará. A Comissão de Educação aí instituída foi formada por voluntários do segmento empresarial, que se dispusessem a investir recursos na escola pública estatal, como contribuição adicional ao esforço do poder público no sentido de melhorá-la. A função fundamental da formalização do *Pacto pela Educação no Ceará* foi a ampliação do compartilhamento de outros núcleos da sociedade, por meio de suas organizações, na busca de uma parceria comprometida com o exercício da cidadania.

Esse foi, portanto, o contexto político-educacional em que as ações do governo Ciro Gomes ocorreram. Observe-se que traduziu um momento fortemente marcado pelas influências internacionais que se consolidavam no mundo, encaminhamentos que se refletem na agenda educativa cearense. Trata-se de momento em que, como já se viu, organismos como o Banco Mundial (BIRD) têm ativa participação no planejamento das políticas educacionais brasileiras e, por via de conseqüência, cearense, em virtude dos compromissos financeiros estabelecidos, de modo particular o Projeto Nordeste.

Quais os caminhos da política educacional cearense a partir de 1995?

No início de 1995, Tasso Jereissati retorna à administração estadual, acrescentando dois novos princípios – sustentabilidade do desenvolvimento e visão de longo prazo – àqueles adotados no seu primeiro governo – descentralização, participação e mudança. Assim, no intuito de desenvolver o Ceará, elegeu como áreas de ação prioritárias à educação, saúde e saneamento, segurança, agricultura e emprego. Ao esboçar uma projeção maior do que seu mandato, Tasso já apresenta, de antemão uma declaração explícita tanto da necessidade de continuidade dessas políticas quanto de suas diretrizes norteadoras. Assim, instaura uma proposta que reitera o papel do Estado como indutor do desenvolvimento, visando, destarte, a consolidar o projeto iniciado em sua primeira gestão.

O sentido de "indutor do desenvolvimento" atribuído à ação governamental desse governo é perseguido através de uma dinâmica sintonizada com as recomendações presentes no quadro nacional e internacional e o compromisso de tornar o Ceará um "estado forte".

O *Plano de Desenvolvimento Sustentável* (1995 - 1998), resultante de discussões e estudos anteriores, define as principais diretrizes governamentais para o período 95-98, apresentando um projeto educativo apoiado no *slogan*: Todos pela Educação de Qualidade para Todos, que se fundamenta em três grandes eixos: Todos pela Educação, Educação de Qualidade e Educação para Todos. Com uma proposta que foge ao formato tradicional dos textos de planejamento dos governos anteriores, pela forma como se encontra estruturado, este documento situa as principais linhas da política educacional que foi implantada no Ceará, a partir de então.

Dois princípios, estritamente articulados, se destacam na proposta educacional cearense: democratização

e descentralização da gestão. Nesta perspectiva, se situam inovações que vêm sendo implementadas, como a criação dos Centros Regionais de Educação (CREDE, 1996) em substituição às antigas Delegacias Regionais de Ensino (DERES), a eleição dos diretores (1995 e 1998), o foco da política educacional na escola (escola – ponto de partida), a criação de conselhos escolares e ênfase na cooperação com os municípios entre outras.

Na perspectiva de descentralizar a gestão, a coordenação do sistema estadual de educação se faz através da Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará (SEDUC) e de 21 (vinte e um) Centros Regionais de Educação (CREDE), distribuídos entre as regiões administrativas do Estado e a capital (Fortaleza). Os CREDEs – representando o elo entre SEDUC, os municípios e as escolas – têm atribuição de fomentar a política do Estado nos municípios e de acompanhar a democratização da gestão nas escolas estaduais. Nessa perspectiva, é que a atual gestão vem perseguindo estratégias de cooperação técnica e financeira entre o Estado e os municípios, a exemplo da experiência de municipalização. Vale lembrar que uma proposta de descentralização da gestão envolve transferência de responsabilidades e de poder. Este processo demanda uma postura nova por parte dos órgãos burocráticos do Estado. Envolve um trabalho cotidiano de reconhecer a legitimidade e rever o papel dos diferentes "elos da corrente", constituída pelo Estado, órgãos municipais de educação, municípios e escolas. A resistência muitas vezes começa no interior da própria burocracia, ao ter que abrir mão de prerrogativas que, na prática, representam mecanismos de controle sobre a vida da escola. Este é um dos grandes desafios da educação cearense.

A perspectiva de democratizar a gestão no sistema educacional cearense, apoiada no princípio constitucional (CF/88. Art. 206, VI), enfatiza o aumento do poder

decisório da comunidade educativa (professores, pais, alunos e funcionários), desde a escolha de seus dirigentes até o uso de recursos financeiros. O primeiro passo no sentido de viabilizar a gestão democrática traduziu-se no processo de escolha de dirigentes das escolas estaduais, a partir de 1995, estratégia que teve continuidade em 1998, por meio de nova seleção. Tal iniciativa, discutida em todo o Estado, teve o referendo da Assembléia Legislativa que realizou sete encontros regionais para discutir a matéria. Após este debate, aprovou-se lei estadual que trata da matéria, prevendo a escolha de diretores por meio de duas etapas subseqüentes: seleção pública (primeira etapa) e eleições de diretores de escolas estaduais (segunda etapa).

Como permite perceber a discussão acima, a política educacional cearense vem sendo orientada por dois princípios básicos: descentralização e democratização da gestão. As diversas iniciativas de inovação presentes na escola pública hoje – eleição de diretores, criação dos CREDES e criação de conselhos escolares – ilustram essa tendência. Assim, para compreender a política e o planejamento educacional em processo hoje faz-se necessário um olhar atento sobre a dinâmica do sistema educacional e da escola. É no seu dia-a-dia e no envolvimento de seus diversos atores que ela toma forma.



RESUMINDO A UNIDADE

O texto discute como vem sendo construído o movimento do planejamento e da política educacional no Ceará a partir dos "governos da mudança".

Observa-se que o Estado cearense acompanha as orientações nacionais, sendo mais perceptível essa sintonia a partir de 1995. Nesse período, é implementada a proposta educativa apoiada no *slogan* "Todos pela

Educação de Qualidade para Todos", fundamentada nos eixos: Todos pela Educação, Educação de Qualidade e Educação para Todos.

Trata-se de uma proposta que foge ao formato tradicional dos textos de planejamento dos governos anteriores, visto deter-se basicamente nas diretrizes e responsabilidades de cada segmento envolvido na proposta. Tal plano encontra suporte legal, financeiro, técnico e pedagógico no cenário educacional que se desenha no final da década de 1990, sendo forte o foco na escola. Inovações diversas passam a chegar à escola, instaurando um novo clima no seu contexto organizacional.



SUGESTÕES PARA ATIVIDADES DE ESTUDO

1. Descreva as inovações que estão acontecendo na escola onde você atua.
2. Identifique as dificuldades que estão sendo encontradas na escola para a implementação das inovações, comentando como vêm elas sendo enfrentadas.
3. Reflita sobre a repercussão das inovações sobre o cotidiano da escola e dos professores, percebendo sua influência acerca da cultura escolar.



SUGESTÕES PARA LEITURA

VIEIRA, Sofia Lerche (org.). *Eleição de Diretores: o que mudou na escola?*. Brasília, Plano, 2001.

A obra traz diversos artigos, todos versando sobre a eleição de diretores. Trata-se de um resultado de pesquisa realizada em 30 escolas da rede estadual de ensino cearense, envolvendo 5 CREDE.

GONDIM, Linda. Os Governos das Mudanças. In: SOUSA, Simone de. *Uma nova história do Ceará*. Fortaleza, Edições Demócrito Rocha, 2000.

O texto faz uma análise sociológica sobre os governos cearenses conhecidos como "governo das mudanças". Discutindo o conceito de modernidade, analisa a idéia de mudança como elemento necessário para compreender o modelo de Estado que se instaura neste período.

Bibliografia

- ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes Teixeira. *Políticas de Ensino Médio: tendências no Brasil e no Ceará - 1987/1996*. Fortaleza, 1997. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará.
- _____. *Política e Planejamento Educacional no Ceará*. Fortaleza, 1999. Projeto de Tese. Universidade Federal do Ceará.
- ARROYO, Miguel. Qualidade Total em Educação - Total mesmo? In: *Olho Aberto*. Boletim Informativo. Assembléia Legislativa/MG: dez.1992.
- AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e Políticas Educacionais: alguns tópicos para discussão. IN: *Anuário: GT Estado e Política Educacional. Políticas, Gestão e Financiamento*. ANPED, 2000.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A Educação como Política Pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- BARBIER, J. M. *Projectos de Ação e Planificação*. Porto: Porto Seguro, 1993.
- BASBAUM, Leôncio. *História Sincera da República - de 1889 a 1930*. 5.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: para uma nova teoria da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de Política*. 9ª edição. Brasília: Editora Unb. V.1, 1997.
- BRASIL Senado Federal. *Constituição: República federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL MEC. *Dia nacional de debate sobre educação: síntese e perspectivas*. São Paulo: CENAFOR, nov./1985.
- _____. *EFA 2000 Educação para Todos: avaliação do ano 2000*, Informe Nacional, Brasil/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. - Brasília: O Instituto, 2000.
- _____. *Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei n.º 93934/96. Brasília. 1996

- _____. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília, 1993.
- _____. *MEC. Projeto de Educação Básica para o Nordeste - documento básico*. Brasília, 1994.
- _____. *Referenciais para Formação de Professores*. Brasília, 1999.
- _____. *Mãos a Obra*. Brasil. Brasília, 1994.
- _____. *Relatório de atividades do ano de 1995*. Brasília, dez./1995b.
- _____. *Presidente. Brasil: um projeto de reconstrução nacional*. Brasília, 1991.
- BRASIL. *Diretrizes de ação governamental*. Brasília: SEPLAN/ Ministério da Fazenda, 1993.
- _____. *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - 1986-1989*. Brasília, jun./1986.
- _____. *SEF. Conferência nacional de educação para todos - Anais*. SEF, Brasília, 1994.
- _____. *Planejamento Político-estratégico -1995/1998*. Brasília 1995a.
- _____. *Plano Nacional de Educação (PNE). Lei n° 1072/01*. Brasília. 2001.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.
- CALAZANS, Julieta. *Planejamento da Educação no Brasil - novas estratégias em busca de novas concepções*. In. KUENZER, Acácia Z. [et.al.] *Planejamento e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1990, p. 11- 34.
- CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. São Paulo: Papyrus, 1986.
- CASTRO, Antônio Barros de. *A experiência brasileira de planejamento*. In. HADDAD, Paulo Roberto e EDLER, Paulo Soares (orgs.) *Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade*. Brasília: IPEA-CENDEC, 1988, p. 137-143.
- CASSANI, Jean Emílio. *Fundamentos e Alcance da Política educacional*. Buenos Aires. Libéria Del Colégio, 1972. (mimeo.)

- CEARÁ. *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará - 1995 -1998*. Fortaleza, SEPLAN, 1995.
- _____. *Encontro Ouvindo a escola: Relatório Geral*. Fortaleza, 1985.
- _____. *Relatório Quadrienal - 1987/1990* Fortaleza, 1991.
- _____. *Plano Decenal de educação para Todos. 1993/2003*. Fortaleza, 1994.
- CEPAL, UNESCO. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.
- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.
- _____. *Educação e Transição para a democracia: O caso do Brasil*. Educação e realidade. Porto Alegre, v.13, nº2, julho - dezembro, 1988..
- DE TOMMASI, Lívia, WARDE, Mirian Jorge & HADDAD, Sérgio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo. Cortez/Ação Educativa/PUC, SP, 1996.
- DEMO, Pedro. Planejamento Participativo - possibilidades e limitações. In: *Subsídios para elaboração do III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto*. Brasília, MEC, 1979.
- DIDONET, Vital & LOBO, Heloísa Helena de Oliveira. LDB: últimos passos no Congresso Nacional. In. BRZEZINSKI, Iria (org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo, Cortez: 1997, p. 39-52.
- DIDONET, Vital. *Plano nacional de Educação (PNE) Apresentação*. Brasília: Editora Plano, 2000.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In. DINIZ, Eli & AZEVEDO, Sérgio (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997, p. 19-53.

- FERREIRA, Francisco Whitacker. *Planejamento sim ou não: um novo modo de agir num mundo em permanente mudança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- FRIEDMANN, John. Planejamento na América Latina: da ilusão tecnocrática à democracia aberta. In: HADDAD, Paulo Roberto e EDLER, Paulo Soares (orgs.) *Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade*. Brasília: IPEA-CENDEC, 1988, p. 161-186".
- GADOTTI, Moacir. Pressupostos do Projeto Pedagógico. In: MARQUES, Mário Osório [et al.]. *O Projeto Pedagógico na Escola*. Brasília: MEC/ Secretaria de Ensino Fundamental, 1994.
- GANDIM, Danilo. *A prática do Planejamento Participativo*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- _____. A proposta pedagógica e outras ferramentas. In: *Revista da Educação*. AEC. N.º 109, ano 27, out/dez, 1998, p. 94-99.
- GENTILLI, Pablo. O Discurso da Qualidade como Nova Retórica Conservadora no campo educacional". In: GENTILLI, Pablo & SILVA, Tomás Tadeu (orgs.) *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação - visões críticas*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- GOMES, Candido Alberto (org.). *A nova LDB: uma lei de esperança*. Brasília: Universa, 1998.
- GOMES, Cândido Alberto & AMARAL SOBRINHO, José. (Org.). *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília: IPEA, 1992.
- GRAMSCI, Antônio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- PÉREZ GÓMEZ, A. I. "As funções sociais da escola: da reprodução à reconstrução crítica do conhecimento e da experiência." In: SACRISTÁN, J. Gimeno e A. I. PÉREZ GÓMEZ. *Compreender e transformar o ensino*. 4. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2000

- HORTA, José Silvério Bahia. Planejamento educacional. In. MENDES, Durmeval (coord.). *Filosofia da educação no Brasil*. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 195-239.
- IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. 6ª ed. Rio Janeiro: Civilização Brasileira. Brasil, 1996.
- KOOGAN/HOUAISS. *Enciclopédia e dicionário ilustrado*. Rio de Janeiro: Edições Delta, 1993.
- KUENZER, Acácia Z. [et.al.] *Planejamento e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1990.
- LAUGLO, Jon. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*, n.100, p.11-36. março, 1997.
- Jornal O POVO. *Uma geração revolucionária*. Fortaleza, 22 de maio de 1991.
- MARTINS, Ives Gandra. *O Plano Brasil Novo e a Constituição: aspectos jurídicos e econômicos do Plano Brasil Novo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.
- MARTINS, Clélia. *O que é política educacional*. 2º edição. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Ed Brasiliense, 1994
- MARX, K. *Contribuições à crítica da economia política*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- MATUS, Carlos. Estado, Processos Decisórios e Planejamento na América Latina. In. HADDAD, Paulo Roberto e EDLER, Paulo Soares (orgs.) *Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade*. Brasília: IPEA-CENDEC, 1988, p. 101-135.
- _____. *Adeus, Senhor Presidente: governantes e governados*. Tradução de Luis Felipe Rodrigues Del Diego. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- _____. *Política, planejamento & governo*. 3.ed. Brasília: IPEA, 1997.
- NEIVA, Evandro. Gerência da Qualidade Total no

- Sistema Pitágoras de ensino. In: XAVIER et alii. *Gestão Escolar e tendências*. Brasília: IPEA, 1994.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Relações de Poder no Brasil dois anos 90 e dois Planos Nacionais de Educação, In *Anais da 21ª Reunião Anual da ANPEd*, Caxambu, 1998
- PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional". In. BRZEZINSKI, Iria (org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo, Cortez: 1997, p. 15-38.
- REBOUÇAS, Osmundo. *Gestão Compartilhada - o Pacto do Ceará*. Rio de Janeiro: Qualitymark. Ed. 1994.
- REIS VIEIRA, Paulo. *Em busca da gestão Estratégica da Educação: notas para uma ruptura da perspectiva tradicional*. Em Aberto. BBPAE v.13, n.12, jul./dez. 1997.
- ROSSA, Leandro. Projeto Político Pedagógico: uma construção possível e solidária? In: *Revista da Educação AEC* N. 111/1999.
- SANTIAGO, Maria Eliete. Projeto Pedagógico da Escola: uma contribuição ao planejamento escolar. *Revista Administração Educacional* 1997, v.1, n.1, p. 69-73.
- SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- _____. *Educação Brasileira: estrutura e sistema*. 2ª edição. São Paulo, Saraiva, 1976.
- SILVA, Jair Militão. *Autonomia na Escola Pública*. Campinas: Papyrus, 1996.
- SOUZA E SILVA et al 1993 (políticas internacionais)
- SOARES, Maria Clara Souto. Banco Mundial: Políticas e reformas. In: DE TOMMASI, Livia, WARDE, Mirian Jorge & HADDAD, Sérgio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo. Cortez/Ação Educativa/ PUC, SP, 1996

- TEIXEIRA, Alberto. *Alternativas de Planejamento do Desenvolvimento*. Ceará: SEPLAN, 1998.
- TURRA, Clódia Maria Godoy [et al]. *Planejamento de Ensino e Avaliação*. Porto Alegre: PUC, EMMA, 1975.
- TURCHI, Lenita Maria. *Qualidade Total: afinal de que estamos falando?* Brasília: IPEA. Série Texto para Discussão n. 459. fev. 1997.
- UNESCO. *Informe final Sexta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe/Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe*. Kingston, Jamaica, 13-17 mayo 1996. UNESCO/OREALC: Santiago, 1996.
- UNESCO. *Educação: um tesouro a descobrir*. Relatório para a UNESCO da comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI. 3. ed. São Paulo, Cortez: Brasília, DF: MEC, 1999.
- _____. *Master Plan of Operations*. UNICEF BRAZIL, Country Programme - 1994-2000. "Children and Adolescents: Right to have Rights" - Draft. Brasília, nov. /1993 (mimeogr.).
- _____. *Roteiro metodológico para a avaliação e apresentação dos resultados dos projetos a serem incluídos na Mid-Term Review (MTR)*. Brasília, 1997b (mimeogr.).
- UNITED Nations. *Children and Development in the 1990s: a UNICEF sourcebook on the occasion of the World Summit for Children*. New York: United Nations, 1990.
- VIEIRA, Sofia Lerche. *O (Dis)curso da (re)forma universitária*. Fortaleza, Edições Universidade Federal do Ceará/PROED, 1982.
- _____. *Universidade Federal nos anos 80: o jogo da política educacional*. São Paulo, 1990. Tese de Doutorado. PUC/SP.
- _____. *Percursos do Planejamento educacional no Brasil*.

- Anais do Grupo de Trabalho Estado e Política Educacional da XXII Reunião Anual da ANPEd*, Caxambu, 1999 a.
- _____. *Política Internacional e Educação: cooperação ou intervenção? Cd Room da 22ª Reunião da ANPEd*. Caxambu, 1999b.
- _____. *Política Internacional e Educação: cooperação ou intervenção?* In: DOURADO, Luiz (org.) *Políticas educacionais e educação básica: limites e perspectivas no limiar do século XXI*. São Paulo, Xamã, 2001 (no prelo).
- _____. *Política educacional em tempos de transição (1985-1995)*. Brasília: Planos, 2000.
- _____. "Escola - função social, gestão e política educacional". In: FERREIRA, Naura Syria e AGUIAR, Márcia Ângela. (orgs.) *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.
- VIEIRA, Sofia Lerche & ALBUQUERQUE, Maria Gláucia M. T. *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. Fortaleza, Edições Demócrito Rocha, 2001 (no prelo)
- VEIGA, Ilma P. Alencastro (orgs.) *Projeto Político-Pedagógico: uma construção possível*. São Paulo, Papirus, 1996.

Sobre os autores

Sofia Lerche Vieira é licenciada em Letras pela UNB e doutora em Educação pela PUC-SP. Professora titular da UFC e da UECE. Pesquisadora do CNPq. Seus principais estudos e publicações se inserem no campo da Política Educacional, da Estrutura e do Funcionamento do Ensino e da Formação de Professores. Dentre os trabalhos recentes destacam-se: *Política Educacional em Tempos de Transição (1985-1995)*. Brasília: PLANOS, 2000 e *Eleições de Diretores: o que mudou na escola* da mesma editora, 2001.

Maria Gláucia Menezes Teixeira Albuquerque é licenciada em Pedagogia pela UFC e em Ciências Sociais pela UFC. Mestre em Educação pela UFC, desde 1997 pesquisa o tema Políticas de Ensino Médio: tendências no Brasil e no Ceará. Atualmente faz doutorado em educação na mesma universidade na área de Política Educacional com foco de análise na Política e no Planejamento Educacional cearense a partir de 1995. Trabalhou nos primeiros anos de sua vida profissional no ensino fundamental e médio da rede pública. Hoje é professora da UECE lecionando disciplinas da área de política, planejamento e gestão educacional.

Contato com as autoras pelos e-mail:
lerche@ultranet.com.br
glaumenezes@fortalnet.com.br

Este livro foi composto na fonte Palatino, corpo 11/13,2 com detalhes em Frutiger 55 bold. Gráficos na fonte Switzerland, corpo 9 auto. O miolo foi impresso em papel AP 75g/m² e a capa com laminação fosca em cartão supremo 250g/m². Impresso na gráfica LCR e editado pela Edições Demócrito Rocha em junho de 2002.

Refletir sobre os nexos entre a política, o planejamento e a legislação no âmbito da educação é um exercício oportuno na medida que possibilita o esclarecimento de articulações presentes na vida cotidiana dos diferentes atores deste campo.

Para os educadores, de modo particular aqueles envolvidos com o planejamento, a compreensão dessas interfaces permite situar elementos da realidade global e do contexto onde se insere seu trabalho.

ISBN 85-7529-073-8



9 788575 290736