

GESTÃO DE
SISTEMAS PÚBLICOS
DE EDUCAÇÃO

Série Educação Geral, Educação Superior e Formação Continuada do Educador

Editora Executiva

Prof.ª. Dra. Maria de Lourdes Pinto de Almeida – Unioesc/Unicamp

Conselho Editorial Educação Nacional

Prof. Dr. Afrânio Mendes Catani – USP

Prof.ª. Dra. Anita Helena Schlesener – UFPR/UTP

Prof.ª. Dra. Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira – Unicamp

Prof. Dr. João dos Reis da Silva Junior – UFSCar

Prof. Dr. José Camilo dos Santos Filho – Unicamp

Prof. Dr. Lindomar Boneti – PUC / PR

Prof. Dr. Lucidio Bianchetti – UFSC

Prof.ª. Dra. Dirce Djanira Pacheco Zan – Unicamp

Prof.ª. Dra. Maria Eugenia Montes Castanho – PUC / Campinas

Prof.ª. Dra. Maria Helena Salgado Bagnato – Unicamp

Prof.ª. Dra. Margarita Victoria Rodríguez – UFMS

Prof.ª. Dra. Marilane Wolf Paim – UFFS

Prof.ª. Dra. Maria do Amparo Borges Ferro – UFPI

Prof. Dr. Renato Dagnino – Unicamp

Prof. Dr. Sidney Reinaldo da Silva – UTP / IFPR

Prof.ª. Dra. Vera Jacob – UFPA

Conselho Editorial Educação Internacional

Prof. Dr. Adrian Ascolani – Universidad Nacional do Rosário

Prof. Dr. Antonio Bolívar – Facultad de Ciencias de la Educación/Granada

Prof. Dr. Antonio Cachapuz – Universidade de Aviero

Prof. Dr. Antonio Teodoro – Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Prof.ª. Dra. Maria del Carmen L. López – Facultad de Ciencias de La Educación/Granada

Prof.ª. Dra. Fatima Antunes – Universidade do Minho

Prof.ª. Dra. María Rosa Misuraca – Universidad Nacional de Luján

Prof.ª. Dra. Silvina Larripa – Universidad Nacional de La Plata

Prof.ª. Dra. Silvina Gvirtz – Universidad Nacional de La Plata



ESTA OBRA FOI IMPRESSA EM PAPEL RECICLATO 75% PRÉ-CONSUMO, 25 % PÓS-CONSUMO, A PARTIR DE IMPRESSÕES E TIRAGENS SUSTENTÁVEIS. CUMPRIMOS NOSSO PAPEL NA EDUCAÇÃO E NA PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE.

Luís Gustavo Alexandre da Silva
(organizador)

GESTÃO DE
SISTEMAS PÚBLICOS
DE EDUCAÇÃO

MERCADO®
LETRAS

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Gestão de sistemas públicos de educação / Luís Gustavo Alexandre da Silva, (organizador). – Campinas, SP : Mercado de Letras, 2017. – (Série Educação Geral, Educação Superior e Formação Continuada do Educador / coordenação Maria de Lourdes Pinto de Almeida)

Bibliografia

ISBN 978-85-7591-437-3

1. Educação 2. Educação – Administração 3. Escolas – Organização e administração 4. Escolas públicas – Brasil 5. Planejamento educacional 6. Políticas públicas I. Silva, Luís Gustavo Alexandre da. II. Almeida, Maria de Lourdes Pinto de III. Série.

17-09448

CDD-371.2

Índices para catálogo sistemático:

1. Escolas : Gestão de sistemas públicos : Educação 371.2

capa e gerência editorial: Vande Rotta Gomide

foto de capa: Marina Meirelles Gomide

preparação dos originais: Editora Mercado de Letras

DIREITOS RESERVADOS PARA A LÍNGUA PORTUGUESA:

© MERCADO DE LETRAS®

VR GOMIDE ME

Rua João da Cruz e Souza, 53

Telefax: (19) 3241-7514 – CEP 13070-116

Campinas SP Brasil

www.mercado-de-letras.com.br

livros@mercado-de-letras.com.br

1ª edição

OUTUBRO/2017

IMPRESSÃO DIGITAL

IMPRESSO NO BRASIL

Esta obra está protegida pela Lei 9610/98.
É proibida sua reprodução parcial ou total
sem a autorização prévia do Editor. O infrator
estará sujeito às penalidades previstas na Lei.

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	9
<i>Donaldo Bello de Souza</i>	

APRESENTAÇÃO	19
<i>Luís Gustavo Alexandre da Silva</i>	

Parte 1

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)
NO ÂMBITO DOS SISTEMAS PÚBLICOS
DE EDUCAÇÃO

capítulo 1

PLANOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO E DE AÇÕES ARTICULADAS: QUAIS CONEXÕES?	33
<i>Donaldo Bello de Souza</i>	

capítulo 2

CONTRADIÇÕES NA EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E AS POTENCIALIDADES AINDA INEXPLORADAS	69
<i>Eliza Bartolozzi Ferreira e Roberta Freire Bastos</i>	

capítulo 3

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: IMPACTOS
E CONTRADIÇÕES NA GESTÃO DOS SISTEMAS
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM GOIÁS 89

*Luís Gustavo Alexandre da Silva e
Suely Ferreira*

capítulo 4

A EXECUÇÃO DA DIMENSÃO 3 DO PLANO
DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NO MUNICÍPIO
DE DOURADOS E SUA IMPLICAÇÃO PARA A
QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL 113

*Maria Isabel Soares Feitosa e
Marília Fonseca*

Parte 2

O FINANCIAMENTO, OS CONSELHOS
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, A FORMAÇÃO DE
DIRIGENTES E A AVALIAÇÃO EXTERNA NA ESFERA
DOS SISTEMAS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO

capítulo 5

OS MUNICÍPIOS E O FINANCIAMENTO
DA EDUCAÇÃO 141

José Marcelino de Rezende Pinto

capítulo 6

INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DAS CAPITAIS
BRASILEIRAS: FRENTE AO DESAFIO DA FUNÇÃO DE
ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL. 165

Paulo Eduardo dos Santos

capítulo 7

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E A FORMAÇÃO
CONTINUADA DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE
EDUCAÇÃO: CONTRADIÇÕES E LIMITES DO
PRADIME COMO PROCESSO FORMATIVO 201

Luís Gustavo Alexandre da Silva e

Suely Ferreira

capítulo 8

AVALIAÇÃO EXTERNA DA EDUCAÇÃO
BÁSICA: UM ESTUDO DA REDE MUNICIPAL
DE ENSINO DE JOÃO PESSOA. 221

Andréia Ferreira da Silva e

Renally Vital da Costa

SOBRE OS AUTORES 243

PREFÁCIO

Na iconografia de Caspar David Friedrich (1774-1840), considerado o maior pintor do romantismo alemão,¹ distinguem-se, entre outros, caminhantes solitários, paisagens icônicas marcadas por precipícios e por contemplanções crepusculares e noturnas.

Os caminhantes de Friedrich, em meio a uma arrebatadora solidão, por vezes, mesmo que em dupla ou em trio, sugerem fitar – sempre de costas para o apreciador do quadro –, ora paisagens cujos horizontes transmitem demasiada infinitude, ora nenhum lugar, virados para o nada. Por vezes, são dispostos pelo pintor no cimo de uma montanha ou rocha, à beira de um abismo, mas sempre expondo a sua pequenez em face da magnitude e magia do firmamento, da neblina, do crepúsculo, do luar e da noite. Parecem ser caminhantes sem metas, descredulos, embriagados pelo niilismo, alienados e isolados, à beira do precipício, mas, contraditoriamente, inseridos em uma atmosfera metafísica, quase sempre sugerindo significados filosófico-religiosos.

1. Seeberg, Ulrich (2005). “Dimensões filosóficas na obra de Caspar David Friedrich.” *ARS*, vol. 3, nº 5, São Paulo, pp. 79-89.

De costas para o tempo presente – tempo nômade, que se move a partir de cada expectador do quadro –, esses caminhantes solitários convidam-nos a acrescentar à cena a nossa própria solidão, levando a crer, num primeiro momento, num próspero caminhar. Não obstante, tal projeção se desfaz nas telas de Caspar Friedrich, quer no vazio do horizonte, quer na eminente tragédia suscitada pelo abismo.

No Brasil, são muitas as circunstâncias em que as políticas públicas na área da educação, que encerram, entre outras dimensões, sua gestão, aludem, sem saber, à atmosfera friedrichiana. Ignorando o presente, ora se perdem num longínquo horizonte de promessas inexequíveis, ora beiram desfiladeiros nos quais toda e qualquer esperança se esvaece. Nesses momentos, exibem um caminhar esquivo e eremítico, desacompanhado da realidade para a qual deveriam se verter, orientando-se por itinerários fortuitos que levam tanto a um vazio de soluções, quanto a uma iminente tragédia.

Não por acaso, Candido Gomes e Hélio Pascoalino referem-se à gestão da educação no Brasil como um “elo (às vezes perdido)”.² Trata-se de uma conexão que em certos momentos da história é deslembrada no nebuloso horizonte das políticas públicas de educação no País, ou que, em face de luars e névoas privatistas e tecnicistas, não tardam a despencar abismo a baixo, arrastando consigo um grande leque de conquistas históricas e sociais, além do próprio acúmulo do conhecimento científico-acadêmico ao seu respeito. No fundo do abismo, a implacável barbárie e tragédia social não tardam a se fazer notar.

2. Gomes, Candido Alberto e Pascoalino, Hélio (2000). “O elo (às vezes perdido) da gestão: estudos de caso sobre resultados iniciais do Fundef.” *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, vol. 16, nº 2, Porto Alegre, pp. 197-211, jul/dez.

Parece ter sido assim que, em particular o planejamento da educação no Brasil, nos últimos vinte anos, tem se comportado. Um primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), tecnocraticamente desenhado para o decênio 2001-2010, nasce à beira de um sinuoso desfiladeiro, e nele não demora a ser despenhado. Expropriado dos recursos financeiros que viabilizariam sua implantação, tal plano ergue-se de modo débil, mal conseguindo sobrepor-se ao moribundo e olvidado Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003. Todavia, algum tempo após, em 2007, já inviabilizado, é atropelado pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), desaparecendo, em seguida, no reino abissal das fracassadas políticas educacionais.

Após três anos e meio sem direção predetermined, as políticas públicas de educação no País passam a contar com um novo PNE, agora para o período 2014-2024, mas que, assim como os viajantes de Caspar Friedrich, não tarda a principiar sua solitária jornada. Ao contrário do plano anterior, este não estaria desvestido de condições que lhe conferissem exequibilidade financeira. Ao contrário, nominalmente expunha relativa abundância de recursos que, a médio e longo prazos, poderiam viabilizar ações nacionais e locais de impactos importantes no precário cenário nacional da Educação Básica e Superior. Neste contexto, é o PDE que agora se precipita montanha abaixo. E o Plano de Ações Articuladas (PAR) torna-se, em 2012, desvinculado do Plano de Metas Compromisso, configurando-se em um importante elo de viabilização local para este novo PNE.

Mas a noite cai, e junto com ela a névoa mais uma vez recria a bucólica atmosfera de Caspar Friedrich para qual a gestão da educação, em geral, e seu planejamento, em particular, são implacavelmente arrastados. A cena é desalentadora. O PAR, abandonado ao relento, expropriado dos recursos que lhe conferiam até então alguma continuidade local, se esvaia num horizonte de inefetividades e incertezas. O novo PNE, já

impactado pelo esvanecer do PAR, começa a dar sinais de sua impotência em face da vindoura desordem do financiamento da educação pública no Brasil. Nessa nova tela, assumem relevo as desvinculações orçamentárias e as limitações de gastos públicos primários a um teto máximo de despesas, a ser fixado pela aprovação presentemente em curso do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016. É assim que este novo PNE é levado ao cume de um dos mais altos penhascos dos trópicos, onde, lá de cima, fita o precipício que sela o seu trágico destino.

Ao ser lançado no abismo friedrichiano, o PNE levará também consigo a possibilidade mais recente de se constituir no País um Sistema Nacional Articulado de Educação, no qual cumpriria função estratégica ao exprimir-se por meio da prática do regime de colaboração entre os entes federados. Assim, enquanto centro de gravidade das políticas públicas de educação, este PNE proporcionaria a convergência e, a um só tempo, o entrelaçamento entre os planos de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de modo não apenas a encaixar o conjunto das metas previstas, mas a encorpar o funcionamento articulado e cooperativo dos sistemas de ensino nacional e infranacionais, pautado em um plano normativo comum, coerente com suas respectivas competências e autonomias.

Esta permanente erosão de planos, acompanhada de inúmeras sedimentações imprevisíveis de diretrizes, metas e estratégias, nos levam à lamentável constatação sobre a grave crise que assola o planejamento da educação no Brasil dos últimos tempos. Sobressai, por assim dizer, não o planejamento, mas a cultura do antiplanejamento, do caos, de uma espécie de esquizofrenia pela qual não mais se discernem os caminhos a serem tomados,

Como outro exemplo desses graves transtornos, não por pouco tempo depositou-se na descentralização política, administrativa e financeira esperanças metafísicas de solução

automática dos problemas políticos e sociais do País, a começar pelos de natureza educacional. Beirando mais um desses abismos que nos mostra Caspar Friedrich, tardou-se a reconhecer que descentralização, democratização e participação constituem fenômenos independentes, e que, em particular a descentralização, em si mesma, não se mostrou capaz de refrear o autoritarismo, democratizar a sociedade e ampliar a participação dos cidadãos. Tampouco, necessariamente, implicou promoção da equidade social e entre regiões, desenvolvimento econômico sustentável local, produção de eficiência, participação, transparência e *accountability* da gestão pública dita moderna, menos ainda suscitou, de forma comprovada, o desejado êxito educativo. Tomada de forma absoluta e enquanto fator independente do conjunto das práticas sociais e de sua correlação de forças, não seria a descentralização que maquinaismente desenharia um horizonte sem brumas e tempestades.

Por outro lado, se não bastasse a Educação Superior pública no Brasil há muito ter sido lançada desfiladeiro abaixo, com o concomitante erigir da iniciativa privada,³ tudo leva a crer que é chegada a vez da Educação Básica, pois não é de hoje que as taxas de sua oferta pública desabam por enormes rochedos. Por exemplo, no período 2008-2014, se verificou uma redução do número de matrículas total neste nível de educação da ordem de 6,5%, com crescimento negativo de 11,8% nas redes públicas, contrastando com expressivo crescimento positivo de 28% das matrículas nas redes privadas. Ou seja, nota-se não apenas o decremento da taxa total no período, mas o movimento de sua

3. Em 2014, das 2.368 instituições de ensino superior (IES) brasileiras, 87,4% eram privadas e apenas 12,6% eram públicas. No que tange às matrículas, ainda neste mesmo ano, 74,9% foram realizadas em IES privadas, enquanto que 25,1% em públicas. Brasil (2015). *Censo da Educação Superior 2014: notas estatísticas*. Brasília: MEC/Ministério da Educação, INEP/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

desestatização, acompanhado da transferência de matrículas para o setor privado da educação. Neste mesmo período, que também expõe queda total de 5,6% no número de escolas, observa-se redução da ordem de 9,4% das instituições escolares públicas que, quando confrontada ao crescimento positivo de 12,6% das instituições privadas, corrobora a tese de que se encontra em curso um processo crescente de privatização da Educação Básica no Brasil, ao revés de sua democratização, também pela garantia da gratuidade e, por conseguinte, com justiça social.⁴

Retornando à Friedrich, nota-se que sua pintura não apenas inspirou as pretensas parábolas iniciais deste prefácio (de modo quase barroco), mas, de modo grandioso, veio a ser tomada por referência pictórica por um dos maiores diretores da história do cinema, Luchino Visconti (1906-1976). Em dois dos seus aclamados filmes – “Morte em Veneza” (1971) e “Ludwig” (1973) –, constitutivos de uma trilogia sobre uma espécie muito peculiar de história da Alemanha,⁵ Visconti traz à vista a solidão dos seus protagonistas, aliada aos múltiplos precepciosos para os quais se inclinam. O diretor italiano parece ter modulado esses filmes não apenas pela temática da decadência dos tempos, de certas classes sociais, de valores e costumes que se degeneram – uma constante em sua filmografia –, mas pela dimensão trágica que tais eversões encerram, tendo à frente caminhantes solitários que se vergam para os despenhadeiros da história.

Em “Morte em Veneza” (1971), adaptação da obra prima de Thomas Mann (1875-1955), seu protagonista, Gustav von Aschenbach, morre, na sua descaída significância, contemplando a grandeza do mar e do horizonte, isto num clima emoldurado

4. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17044-dados-censo-2015-11-02-materia&Itemid=30192. Acesso em: 11/11/2016.

5. Além desses dois trabalhos, a trilogia é composta pela película “Os deuses malditos” (1969).

pela luminosidade de um ensolarado verão veneziano de 1911, que não esconde uma ambiência burguesa decadente, saturada de ócio e prezeres. Já em “Ludwig” (1973), que versa sobre o Rei Luís II da Baviera (1845-1886), a atmosfera não é mais de fluorescência, mas de crepúsculo, de noite e de penumbra, igualmente permeada pela vaga, agora aristocrática, quando, em 1886, atesta-se o misterioso afogamento do monarca no Lago Starnberger, cuja existência havia rompido os limites da realidade e se lançado num mundo de devaneios.

Todavia, o livro “Gestão de Sistemas Públicos de Educação” locomove-se de forma não solitária, quer entre os seus autores, quer no instigador convite que faz ao leitor para seguir adiante na análise de políticas que, infringindo o carma do caminhante ermitão, dialoga com um vasto conjunto de referências, resultantes de investigações científicas e acadêmicas pertinentes.

Se, por um lado, os autores da presente obra transpassam as barreiras da reclusa caminhada friedrichiana, por outro não conseguem se esquivar do horizonte nebuloso das políticas públicas federais para a gestão local da educação, trazendo à vista perspectivas críticas acerca das repercussões nos seus ciclos infranacionais, quer estadual, quer municipal.

Mas esta obra inverte a ptografia romântica de Caspar Friedrich, embora não se furte em apontar os horizontes longínquos e nebulosos das políticas, programas e projetos analisados, assim como os abismos que os circundam. Na tragicidade que esses estudos espelham, devido a pertinente opção por uma análise crítica radical sobre a realidade que se flexionam, os autores de “Gestão de Sistemas Públicos de Educação” não dão as costas para o presente e tão pouco resvalam para as armadilhas de um olhar contemplativo do horizonte ou dos precipícios que se interpõem ao longo de suas expedições investigativas. Em

sentido diverso, esta obra se esforça em superar niilismos e a transpor abismos.

Na sua primeira parte, que encerra quatro importantes estudos sobre o PAR, sobressaem incursões sobre a importância desse plano no planejamento dos sistemas de educação, assim como análises relativas aos resultados de investigações teórico-empíricas acerca dos seus impactos locais. Há, conforme o leitor poderá confirmar, certa unanimidade, quer em relação ao horizonte de nebulosidades que perpassa o planejamento educacional via PAR, quer em torno do reconhecimento de certa tragicidade na sua implantação municipal. Mas captando as contradições dessas mesmas realidades, esses trabalhos são igualmente consoantes quanto às potencialidades de tal plano, no sentido de que abrem possibilidades diversas para o aperfeiçoamento processual de uma gestão profissional local dos sistemas de educação do país. Neste cenário, aflora o devir de uma ação pública colaborativa, embora ainda marcada por grandes desafios estruturais de escala nacional, estadual e, sobretudo, municipal.

Em sua outra metade, “Gestão de Sistemas Públicos de Educação” alça outras importantes dimensões da ação pública na área da gestão educacional, principiando com o financiamento, passando pelo controle social e pela formação continuada de dirigentes de educação, culminando na avaliação externa da Educação Básica. Embora pertencentes a campos diferenciados da gestão da educação, estruturados a partir de objetos e de metodologias de análise distintas, o conjunto desses estudos converge para o exame das diversas formas de repercussão infranacional de certas políticas, programas e projetos originalmente cunhados em âmbito nacional. Com isto, para além da identificação de isomorfismos locais na implantação dessas políticas nacionais, os textos em causa revelam o protagonismo municipal não apenas em face da sua ressignificação, mas na elaboração e promoção de suas próprias

soluções no campo das políticas educacionais. Se esforçam em captar, assim, as especificidades culturais, políticas e econômicas dos municípios, com destaque para as disputas políticas e correlação de forças sociais nas e pelas quais os diversos atores locais tornam-se sujeitos dessas mesmas ações públicas, de sua implementação e prática. Não obstante, o cenário traçado se mostra também desafiador e, particularmente no campo das políticas de financiamento da educação, preconiza grande tragédia institucional e social.

Conforme vemos, esta importante coletânea, em si mesma, não é crepuscular, e tampouco opta pela luz ofuscante da aurora. Para além da estaticidade, “Gestão de Sistemas Públicos de Educação” permite ser percebida a partir da dinâmica de uma razão crítica que peregrina entre a escuridão e o clarão, entre o luar e o alvorecer, entre a neblina e o translúcido, entre a eminente tragédia e sua possível superação.

Donaldo Bello de Souza

APRESENTAÇÃO

Nos últimos anos, o governo federal instituiu um conjunto de políticas públicas no campo educacional, com o objetivo de consolidar um intensivo processo de descentralização e transferência de responsabilidades para os sistemas públicos de educação. Essas políticas efetivam um parâmetro gestão desses sistemas sedimentado sobre os princípios da regulamentação, avaliação e descentralização das ações concernentes à formulação e execução das políticas educacionais.

Nesse contexto, a discussão sobre a gestão dos sistemas públicos de educação restringe-se à percepção dos componentes técnicos e burocráticos relativos à dimensão do planejamento, da organização e da estrutura do sistema, bem como dos procedimentos de controle e avaliação. Todavia, uma análise mais profunda concernente aos impactos dessas políticas públicas no campo educacional nos conduz a uma reflexão sobre as conexões desses elementos com uma intencionalidade política de articulação do conjunto dos sistemas em torno de um projeto nacional de educação.

A forma pela qual o paradigma de gestão dos sistemas públicos de educação foi conduzido nos últimos anos, associado ao modelo de descentralização e transferência de responsabilidades

para os sistemas públicos de educação, mantém os estados e, principalmente, os municípios em uma condição de submissão às normas definidas pela União. Nesse cenário, discutir a gestão no âmbito dos sistemas públicos de educação remete à discussão do conceito de sistema educacional.

Demerval Saviani define *sistema* como a unidade de elementos intencionalmente reunidos de modo a se chegar a um conjunto coerente e operante capaz de corresponder às necessidades da sociedade. Para o autor, essa unidade de elementos dotados de intencionalidade representa a definição de finalidades e objetivos comuns para o conjunto do sistema. Essa ação envolve a constituição de um consenso político, produzido, sobretudo, nos aspectos educacionais, político e econômico concernente à definição dos princípios e finalidades relativas à educação. Assim, apesar de a legislação da área instituir o conceito de sistema para designar a organização educacional brasileira, o que temos efetivamente é a constituição de uma estrutura ou organização educacional, pois o status de sistema corresponde ao grau de intencionalidade existente na formulação das políticas educacionais, bem como à articulação dos interesses dos diversos grupos sociais, materializados em finalidades que devem expressar os objetivos do conjunto da sociedade.

Esse cenário de ausência de efetivos sistemas públicos de educação nos remete à reflexão sobre as intencionalidades subjacentes às políticas educacionais materializadas na década de 1990 e nos anos 2000. As políticas públicas formuladas nesses períodos efetivaram uma lógica essencialmente conservadora e neoliberal de se compreender o papel do estado, ação que significou a criação de procedimentos e políticas de estímulo a medidas de descentralização administrativa, de transferência de responsabilidades e de parcerias com o setor privado. Essa lógica, preconizada por organizações supranacionais como o Banco Mundial, a OCDE e a Unesco, foi incorporada pela elite

nacional e direcionada para o campo educacional na forma de políticas públicas.

A presença de instituições do setor privado no campo educacional significou a intensificação dos valores e procedimentos próprios do universo empresarial como a defesa da diversificação dos sistemas, da competição, da escolha entre estabelecimentos de ensino, da descentralização, da transparência da gestão e da eficiência. Assim, passa-se a defender uma relativa articulação entre os sistemas públicos e privados de ensino, ação que se materializa na defesa de um ideal padronizado de estrutura curricular, de parâmetros comuns de avaliação de desempenho, de transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, de descentralização dos sistemas e da adoção dos princípios gerenciais na administração pública.

Com a eleição de Lula da Silva e Dilma Rousseff manteve-se no campo da educação esse contraditório projeto de configuração do estado permeável às parcerias com o setor privado e regida pela lógica de mercado. A tentativa política desses governos de satisfazer os anseios das empresas educacionais e, ao mesmo tempo, manter o diálogo com os movimentos sociais foi permeada por constantes contradições e situações de conflito social. Os parâmetros neoliberais de terceira via se constituíram como estratégia dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff para se manterem no poder, pois ao ampliarem os recursos públicos destinados ao ensino profissional e ao ensino superior visavam, além de satisfazer os anseios dos movimentos sociais ao garantir a ampliação do acesso à educação pública, também objetivavam ampliar suas bases políticas com os setores empresariais, ansiosos por coordenarem a formulação de políticas e dividirem os recursos públicos adicionais transferidos para estimular o setor.

Vale dizer que no Brasil, a partir dos anos 2000, as políticas educacionais foram permeadas pela concepção de

equidade, formulada em sintonia com os acordos econômicos estabelecidos com organismos multilaterais. Nessa perspectiva, a universalização da educação deve ocorrer mediante uma política de focalização e modernização da gestão pública. Em sintonia com essa perspectiva, desenvolve-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), com o objetivo de racionalizar os procedimentos avaliativos e classificar os sistemas educativos, bem como de estimular uma lógica de gestão eficiente para a utilização dos recursos públicos visando à melhoria dos índices educacionais. Foram desenvolvidos também programas específicos de transferência de recursos financeiros para os sistemas públicos de educação, como o Plano de Ações Articuladas, com o objetivo de estimular ações de planejamento e avaliação voltados a instituir uma sistemática administrativa mais eficiente no uso dos recursos públicos destinados à educação.

Tais medidas foram combinadas com políticas de intensificação da descentralização e da responsabilização dos sistemas educativos, em comum acordo com as orientações disseminadas por organismos internacionais, como a OCDE e a Unesco, que há quase duas décadas defendem ações de maior competição entre escolas por meio de sistemas avaliativos e apoiam a adoção dos princípios gerenciais na administração pública.

Esse parâmetro de organização e gestão da educação foi incisivamente contestado pelos movimentos sociais, sindicatos, professores e pesquisadores vinculados às universidades públicas, que exigiram medidas voltadas à ampliação de recursos públicos para os sistemas educativos e a gestão democrática nas escolas públicas. Nesse campo de luta pela ampliação dos recursos públicos e a efetivação de direitos para a área, os educadores tiveram diversas conquistas, que podem ser sintetizadas na aprovação da Emenda Constitucional nº 53,

que define a criação do Fundeb e do Piso Nacional Salarial, medidas tímidas no plano do aumento direto de recursos, mas que significaram a possibilidade de ampliação dos canais de luta para a transferência de recursos adicionais para a educação; aprovação da Emenda Constitucional nº 59, que define a criação do Sistema Nacional de Educação e sua articulação com o Plano Nacional de Educação; a realização das Conferências Nacionais de Educação e a definição do Custo Aluno Qualidade como parâmetro mais completo de aferição e melhoria da qualidade do ensino. Além disso, a própria aprovação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) que, apesar dos limites, conseguiu encarnar algumas reivindicações importantes dos movimentos sociais e dos educadores.

Dentre essas medidas, a estruturação, o financiamento e a organização do Sistema Nacional de Educação representam o maior desafio educacional da sociedade brasileira em um contexto político conservador de restrição de recursos públicos para a área social e de limites dos canais de participação política. No entanto, a constituição de um Sistema Nacional de Educação passa pela definição do que significa construir um sistema educacional que seja o resultado de uma atividade intencional coletiva. Nesse sentido, esse conceito indica determinado nível de integração entre as partes, capaz de definir um projeto coletivo; para tanto, fazem-se necessárias negociações e acordos entre os diversos setores da sociedade, ação que perpassa a rediscussão de valores, interesses e finalidades propostas concernentes à função e o papel do estado.

O atual processo de construção do Sistema Nacional de Educação deve implicar necessariamente a articulação e a efetiva colaboração entre os entes federados na oferta da educação pública, gratuita e de qualidade e não apenas a transferência de responsabilidades para os sistemas educacionais públicos. A discussão sobre a efetivação do Sistema Nacional de Educação

passa pela formulação de um pacto político capaz de articular os diversos agentes envolvidos com a educação em torno de um plano comum, ou seja, o de reconstruir a educação pública como caminho democrático destinado a assegurar o direito à educação para toda a população. Apesar da autonomia concedida aos estados e municípios pela Constituição Federal de 1988 para organizarem seus respectivos sistemas educativos, não foram criadas, ao mesmo tempo, as devidas articulações políticas para a regulamentação do regime de colaboração. Essa indefinição concernente ao detalhamento dos componentes constitutivos do pacto federativo, ação capaz de definir com precisão as responsabilidades dos entes federados na oferta de educação pública, intensifica as contradições relativas à capacidade financeira e técnica dos estados e municípios de cumprirem suas responsabilidades.

Assim, um dos principais desafios é retomar os canais de participação e discussão política sobre a questão, pois é recorrente a percepção de que os diversos agentes educacionais não são devidamente reconhecidos para a definição dos objetivos educacionais. Essa situação recupera a necessidade de se constituir uma efetiva discussão pública concernente ao papel e às responsabilidades dos sistemas municipais e estaduais de educação em um contexto de estado federativo, em que os entes devem estabelecer relações de compartilhamento de responsabilidades na oferta de educação pública.

Esse livro resgata exatamente essas questões relativas às consequências, para a gestão dos sistemas, de um histórico processo de descentralização e responsabilização dos sistemas públicos de educação. Esse cenário tem sido intensificado nos últimos anos pela pressão contida nos parâmetros avaliativos de aferição de desempenho e na intensificação da lógica gerencial na administração pública, em um contexto de desacordo político

em torno das efetivas responsabilidades financeiras da União concernentes ao fortalecimento da educação pública.

A primeira parte do livro é constituída por quatro capítulos, atinentes ao Plano de Ações Articuladas (PAR) no âmbito dos sistemas públicos de educação, de modo a demonstrar os limites conceituais que demarcam o plano e sua efetivação nos sistemas estaduais e municipais de educação.

No primeiro capítulo, intitulado *Planos Estaduais de Educação e de Ações Articuladas: quais conexões?* Donaldo Bello de Souza analisa como o Plano de Ações Articuladas desponta nos Planos Estaduais de Educação elaborados ou adequados ao Plano Nacional de Educação 2014-2024, com vistas ao delineamento das formas de conexão que esses planos estaduais explicitam em seus respectivos documentos. O estudo apresenta a situação jurídica dos Planos Estaduais de Educação, acrescido de breves considerações sobre alguns dos aspectos estruturais desses planos, bem como aborda descritivamente o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Ações Articuladas, de modo a contextualizá-los, caracterizá-los e analisá-los na esfera desses Planos Estaduais de Educação.

No segundo capítulo, Eliza Bartolozzi Ferreira e Roberta Freire Bastos, no texto *Contradições na execução do planejamento nos sistemas municipais de educação e as potencialidades ainda inexploradas* apresentam algumas pesquisas que tratam de experiências de planejamento ocorridas em sistemas municipais de educação para a execução do Plano de Ações Articuladas (PAR). A intenção da autoras é contribuir para a reflexão sobre as contradições e possibilidades do planejamento na organização dos sistemas municipais de educação, com vistas a efetivar o direito constitucional à educação.

No terceiro capítulo, Luís Gustavo Alexandre da Silva e Suely Ferreira, no texto *Plano de Ações Articuladas: impactos*

e contradições na gestão dos sistemas municipais de educação em Goiás analisam os impactos das atuais políticas públicas educacionais, em especial do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR), na organização e gestão dos sistemas municipais de educação no Estado de Goiás. A realização da pesquisa possibilitou a verificação do perfil e da estrutura educacional existente nos municípios bem como as contradições relativas às reais possibilidades de os sistemas cumprirem seus objetivos educacionais. O texto demonstra os limites das atuais políticas públicas formuladas no campo do planejamento educacional, mais precisamente o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Ações Articuladas, no alcance de seus objetivos de alterar a organização e a gestão dos sistemas municipais de educação.

No quarto capítulo, Maria Isabel Soares Feitosa e Marília Fonseca, no texto *A execução da Dimensão 3 do Plano de ações Articuladas (PAR) no Município de Dourados e sua implicação para a qualidade do ensino fundamental* investigam como as propostas apresentadas pelo Ministério da Educação, por meio do programa “Plano de Ações Articuladas (PAR)” são materializadas nas escolas de Ensino Fundamental de Dourados/MS e em que medida contribuem para a melhoria da qualidade do ensino. A pesquisa utiliza-se de análise documental e entrevistas semiestruturadas com gestores da Secretaria Municipal de Educação de Dourados (SEMED), diretores, coordenadores pedagógicos e professores de duas escolas do município. Os dados empíricos indicam que o PAR sofre com as dificuldades orçamentárias, estruturais, administrativas e pedagógicas, o que faz o município ainda dependente de uma política de Estado capaz de ajudá-lo a superá-las.

A segunda parte do livro compõe-se de quatro capítulos que analisam os elementos constitutivos da gestão dos sistemas

públicos de educação, como o financiamento, os conselhos municipais de educação, a formação de dirigentes e a avaliação externa na esfera dos sistemas públicos de educação. Assim, no quinto capítulo, *Os municípios e o financiamento da educação*, José Marcelino de Rezende Pinto, apresenta o perfil financeiro dos sistemas municipais de educação e suas consequências para o campo político. O autor demonstra que, além das responsabilidades com a oferta educacional, os municípios têm assumido também responsabilidades cada vez maiores pelo atendimento à saúde, sem falar em outros compromissos alheios a sua responsabilidade constitucional, como é o caso da segurança pública e, mesmo, da formação profissional. A questão que se coloca, então, refere-se à capacidade financeira e administrativa dos municípios frente a esse conjunto crescente de encargos ao se analisar o montante dos recursos administrados pelos municípios.

No sexto capítulo intitulado *Institucionalização dos conselhos municipais de educação das capitais brasileiras: frente ao desafio da função de acompanhamento e controle social*, o autor Paulo Eduardo dos Santos analisa o processo de institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação e sua disposição como espaços plenamente democráticos. A pesquisa, ao investigar o processo de institucionalização dos conselhos municipais de educação (CMEs) das capitais brasileiras, em especial os das capitais da Região Centro-Oeste, constatou que eles são palco de luta política e espaço de relações de força em que a disputa entre o caráter burocrático e democrático é cotidiano e constante. Os CMEs, constituem uma arena reservada para disputas políticas e ideológicas entre aqueles que querem manter inviolada a estrutura político-administrativa burocrática do Estado capitalista e aqueles que buscam fortalecer o papel da sociedade civil na construção de nova hegemonia que possibilite a construção de um Estado democrático.

No sétimo capítulo, Luís Gustavo Alexandre da Silva e Suely Ferreira, no texto *Planejamento educacional e a formação continuada dos dirigentes municipais de educação: contradições e limites do PRADIME como processo formativo*, abordam questões relativas aos temas planejamento e formação continuada dos profissionais da educação, visando a apreender o movimento e as contradições concernentes à implementação de programas de formação continuada no âmbito da gestão dos sistemas públicos municipais. O objetivo desse texto é analisar a efetividade do curso de formação continuada oferecido pelo Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME), sobretudo em sua intencionalidade de melhorar a qualificação e o desempenho profissional dos dirigentes municipais de educação. Tem também o objetivo de problematizar os limites e as contradições concernentes à oferta de cursos de formação continuada para os dirigentes municipais e técnicos administrativos em um contexto de transferência de responsabilidades para os municípios sem o reequacionamento dos parâmetros relativos à distribuição das responsabilidades educativas entre os entes federados.

Por fim, no último capítulo intitulado *Avaliação externa da Educação Básica: um estudo da rede municipal de ensino de João Pessoa*, Andréia Ferreira da Silva e Renally Vital da Costa analisam a iniciativa de avaliação externa implantada na rede municipal de ensino de João Pessoa, buscando discutir seus pressupostos, organização e desdobramentos para a educação municipal. Para alcançar esse objetivo, as autoras examinam, inicialmente, a emergência das políticas de avaliação externa em larga escala no contexto brasileiro, com ênfase nas iniciativas do Governo Federal que vêm induzindo estados e municípios a implantarem políticas de avaliação externa, sobretudo a partir de 2007. Discutem, a seguir, a ampliação de tais iniciativas nos estados e municípios da federação, que vêm instituindo

mecanismos próprios de monitoramento das escolas e do desempenho de estudantes e dos profissionais da educação.

Este livro traz, pois, uma contribuição significativa para os formuladores de políticas educacionais, gestores, professores e estudantes do campo da educação que estejam interessados em compreender e refletir sobre a gestão dos sistemas públicos de educação considerando que tal compreensão permitirá uma análise mais aprofundada dos limites e contradições relativos à consolidação das políticas públicas nos sistemas educacionais e os desafios concernentes à formulação de um efetivo sistema público de educação.

Luís Gustavo Alexandre da Silva