

UFRRJ

INSTITUTO DE AGRONOMIA

INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

DISSERTAÇÃO

**Território e Políticas Públicas: uma análise das
implicações do Plano Municipal de Educação de
Belford Roxo (2015-2019)**

Priscilla Abrantes da Silva

2019



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE AGRONOMIA
INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA



**TERRITÓRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DAS
IMPLICAÇÕES DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE
BELFORD ROXO (2015-2019)**

PRISCILLA ABRANTES DA SILVA

Sob orientação do Professor Doutor
André Santos da Rocha

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestra em Geografia**, no Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGGEO-UFRRJ). Área de Concentração em Espaço, Questões Ambientais e Formação em Geografia.

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S586t Silva, Priscilla Abrantes da, 1989-
Território e Políticas Públicas: uma análise das
implicações do Plano Municipal de Educação de Belford
Roxo (2015-2019) / Priscilla Abrantes da Silva. -
Seropédica, 2019.
165 f.: il.

Orientador: André Santos da Rocha.
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em
Geografia - PPGGEO, 2019.

1. Território. 2. Políticas Públicas. 3. Pacto
Federativo. 4. Plano Municipal de Educação. 5. Belford
Roxo. I. Rocha, André Santos da, 1983-, orient. II
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
Programa de Pós-graduação em Geografia - PPGGEO III.
Título.

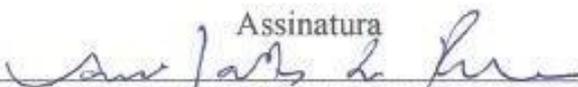
**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE AGRONOMIA / INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

PRISCILLA ABRANTES DA SILVA

Dissertação/Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre ou Mestra em Geografia**, no Programa de Pós-Graduação em Geografia, área de concentração em Espaço, Questões Ambientais e Formação em Geografia.

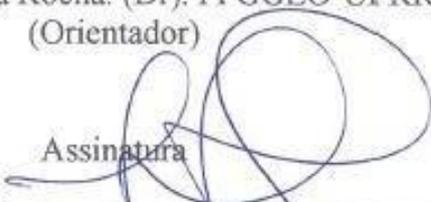
DISSERTAÇÃO OU TESE APROVADA EM 29/11/2019(Data da defesa)

Assinatura



André Santos da Rocha. (Dr). PPGGEO-UFRRJ
(Orientador)

Assinatura



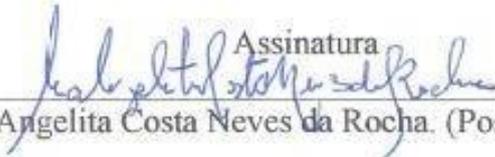
Leandro Dias de Oliveira. (Pos-Doc). PPGGEO-UFRRJ

Assinatura



Adriana Carvalho Silva. (Dr). IE-UFRRJ

Assinatura



Ana Angelita Costa Neves da Rocha. (Pos-Doc). UFRJ

In memoriam de Elizabeth.

Mãe, você continua sendo eterna dentro de mim, habitando o céu do meu coração. Te senti em cada palavra escrita dessa dissertação e eu espero um dia reencontrá-la em Aruanda, nos braços de Nanã. Até lá, Oxalá permita que você esteja sempre ao meu lado. *“Oro mi ma, Oro mimaió, Abadô ieieo”*.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu pai e à minha irmã pelo apoio, pelo incentivo e pelo amor de todos os dias. Não posso esquecer-me do meu companheiro de vida, Flávio, obrigada por todo amor, cuidado, companheirismo e confiança ao longo dos últimos treze anos.

Agradeço a minha melhor amiga, irmã espiritual, professora e mãe: foi um prazer incondicional dividir essa caminhada terrena contigo. Hoje você vive em tudo que me rodeia, um viver alternativo e singular. Eu te sinto e te aprecio de outro jeito, dentro e fora de mim. Obrigada por me fazer entender que a morte não é despedida, mas sim a vida que se faz continuar de outra forma. Você esteve e sempre estará presente em tudo.

Agradeço aos meus alunos e alunas do PVC São Mateus, que me ensinam diariamente que a educação é um processo coletivo de vida, luta, amor, resistência e troca.

Agradeço aos professores e colegas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Em especial aos amigos da turma de mestrado de 2017: Ariane, Anderson, Flávia, Gustavo, Liziane e Vinicius. Vocês são pontos de luz nesse mundo acadêmico, que por vezes é tão individualista e cruel.

Agradeço aos professores e colegas de curso do CESPEB-UFRJ, por toda a construção estabelecida durante ano de 2017 e aos professores e colegas da FEBF-UERJ, espaço que ressignificou a minha forma de enxergar e conceber o mundo.

Agradeço aos colegas de trabalho do Museu da Vida - Fiocruz, espaço onde me aprofundi nos estudos e na compreensão da Divulgação e Popularização da Ciência.

Agradeço ao pai Oxalá e a todos os meus mentores espirituais e irmãs e irmãos de terreiro da tenda de Nanã Buruquê, que me fortalecem diariamente e me mostram o caminho diário da solidariedade, da compaixão e do amor ao próximo.

Dedico essa escrita a todos os educadores e educadoras das favelas e periferias desse país, que lutam diariamente contra um profundo processo de desvalorização de nossa profissão e sucateamento da educação pública. A quem acredita e luta coletivamente pela essência de um mundo mais justo e igualitário. A todas as mulheres periféricas e faveladas da Baixada Fluminense. Todas as mães, filhas, avós e irmãs, que foram/são sustentação nessa jornada difícil da Universidade Pública.

Essa pesquisa é uma extensão da força diária de vocês!

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001”

RESUMO

SILVA, Priscilla Abrantes da. **Território e Políticas Públicas: uma análise das implicações do Plano Municipal de Educação de Belford Roxo (2015-2019)**. 162p. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2019.

A reflexão sobre o processo de territorialização de políticas públicas educacionais vem se destacando no cenário acadêmico brasileiro, devido a implementação de ações realizadas por diferentes esferas político-institucionais, que influenciam diretamente na organização da educação. Nessa perspectiva, com base nas diretrizes elencadas na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e no Plano Nacional de Educação (PNE - 2014-2024) a esfera local assume uma maior autonomia e responsabilidade no planejamento educacional, a partir da obrigatoriedade de construção e execução do Plano Municipal de Educação (PME). Deste modo, o debate acerca do processo de planejamento educacional na instância local perpassa pela reflexão geográfica das relações de poder que influenciam e tensionam o território e consequentemente a produção de políticas públicas voltadas para a educação. Partindo desse preâmbulo, analisamos nesta dissertação o Plano Municipal de Educação de Belford Roxo e os efeitos de tal instrumento político para a composição territorial da educação Belford-roxense. A escolha pelo referido município que integra a Região da Baixada Fluminense, no estado do Rio de Janeiro, ancorou-se nos indicadores sociais publicizados no último censo demográfico de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e bem como pela escassez de pesquisas acadêmicas concernentes à questão da educação em Belford Roxo. Para tal, a metodologia que foi utilizada nesta investigação constituiu-se de uma análise documental, tendo como base uma interpretação qualitativa, respaldada pelo levantamento de dados acerca da organização da educação do referido município e tal como do aprofundamento bibliográfico sobre o debate acerca das políticas públicas educacionais na ciência geográfica. Do mesmo modo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com alguns dos atores que participaram das etapas de elaboração e execução do PME, a fim de apreendermos os conflitos e disputas que envolveram o histórico de concepção e efetivação do Plano. Destarte, identificamos que as diretrizes e metas contidas no PME de Belford Roxo foram replicadas dos objetivos englobados no PNE 2014-2024, não considerando efetivamente as especificidades da educação local. Do mesmo modo, verificamos que as estratégias elencadas no documento não foram plenamente empreendidas pela Secretaria Municipal de Educação, o que por sua vez fragilizou a consumação de tal instrumento político. Por conseguinte, constatamos que a concretização do PME possui implicações diretas com as relações de poder que estão assimetricamente instituídas em Belford Roxo.

Palavras-chave: Território, Políticas Públicas, Plano Municipal de Educação, Pacto Federativo, Belford Roxo.

ABSTRACT

SILVA, Priscilla Abrantes da. **Territory and Public Policies: An Analysis of the Implications of the Belford Roxo Municipal Education Plan (2015-2019)**. 162p. Dissertation (Master in Geography) Postgraduate Program in Geography, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2019

The reflection on the process of territorialization of educational public policies has been highlighted in the Brazilian academic scenario, due to the implementation of actions carried out by different political-institutional spheres, which directly influence the organization of education. From this perspective, based on the guidelines listed in the Federal Constitution of 1988, the Law of Guidelines and Bases of Education and the National Education Plan (PNE - 2014-2024), the local sphere assumes greater autonomy and responsibility in educational planning, based on the obligation to construct and execute the Municipal Education Plan (PME). The SME was established as a relevant document for the rationale, regulation and organization of education at the municipal level, being such an indispensable component for the implementation of Law 13.005 / 2014. Thus, the debate about the process of educational planning at the local level permeates the geographical reflection about the power relations that influence and tension the territory and consequently the production of public policies focused on education. Based on this preamble, we analyze in this dissertation the Belford Roxo Municipal Education Plan and the effects of such a political instrument on the territorial composition of Belford-Roxense education. The choice for the municipality that belongs to the Baixada Fluminense Region, in the state of Rio de Janeiro, was based on the social indicators published in the last 2010 census conducted by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), as well as the lack of academic research concerning the issue of education in Belford Roxo. To this end, the methodology that was used in this research consisted of a documentary analysis, based on a qualitative interpretation, supported by data collection about the organization of education of the municipality and the deepening of the bibliographic debate on policies. educational institutions in geographical science. Likewise, semi-structured interviews were conducted with some of the actors who participated in the stages of preparation and execution of the SME, in order to understand the conflicts and disputes that involved the history of conception and implementation of the Plan. Thus, we identified that the guidelines and goals contained in Belford Roxo SME were replicated from the objectives encompassed in the PNE 2014-2024, not effectively considering the specificities of local education. Likewise, we found that the strategies listed in the document were not fully undertaken by the Municipal Secretariat of Education, which in turn weakened the consummation of such a political instrument. We therefore find that the realization of the SME has direct implications for the power relations that are asymmetrically established in Belford Roxo.

Keywords: Territory. Public Policies. Municipal Plan of Education. Federative Pact. Belford Roxo.

LISTA DE ABREVIACÕES

ACIBER - Associação Comercial e Industrial de Belford Roxo
 BDTD - Banco Digital de Teses e Dissertações
 CACS-FUNDEB - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de
 CAQ - Custo-aluno-qualidade
 CAQi - Custo-aluno-qualidade inicial
 CFB - Constituição Federal Brasileira
 CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
 CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
 CEPERJ - Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro.
 CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação
 CONAE - Conferência Nacional de Educação
 CME - Conselho Municipal de Educação
 CMR - Comissão Representativa
 CMBRO - Conselho Municipal de Educação de Belford Roxo
 CMR - Comissão Representativa
 ET - Equipe Técnica
 FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
 FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
 GQT - Gerência de Qualidade Total
 IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
 IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
 INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
 IPAHB - Instituto de Pesquisa e Análises Históricas da Baixada Fluminense
 LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
 LOA - Lei Orçamentária Anual
 MDB - Movimento Democrático Brasileiro
 MEC - Ministério da Educação
 MPRJ - Ministério Público do Rio de Janeiro
 ONU - Organização das Nações Unidas
 PAR - Plano de Ações Articuladas
 PPA - Plano Plurianual
 PC DO B - Partido Comunista do Brasil
 PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
 PDT- Partido Democrático Trabalhista
 PEE - Plano Estadual de educação
 PIB - Produto interno Bruto
 PL - Partido Liberal
 PME - Plano Municipal de Belford Roxo
 PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
 PNE - Plano Nacional de Educação
 PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
 PSL - Partido Social Liberal
 PT - Partido dos Trabalhadores

RJ - Rio de Janeiro
RMRJ - Região Metropolitana do Rio de Janeiro
SASE - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEHURB - Secretaria de habitação e urbanismo de Belford Roxo
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SNE - Sistema Nacional de Educação
SEMED - Secretaria Municipal de Educação
SEMEST - Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Turismo
SEPE - Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação
STF - Supremo Tribunal Federal
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância.
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
TJRJ - Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE IMAGENS

- Imagem 1 - Ruínas da Fazenda Velho Brejo
- Imagem 2 - Ruínas da Fazenda Velho Brejo
- Imagem 3 - O antigo Velho Brejo antes a construção da estrada Rio D'ouro
- Imagem 4 - Construção do polo industrial da Bayer em Belford Roxo
- Imagem 5 - Construção do polo industrial da Bayer em Belford Roxo

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 - Geografia, Política Pública e Educação - BDTD
- Gráfico 2 - Baixada Fluminense e Belford Roxo - BDTD
- Gráfico 3 - Geografia e Política Pública educacional - DP
- Gráfico 4 - Baixada Fluminense e Belford Roxo -DP
- Gráfico 5 - Geografia, Política Pública e Educação - CAPES
- Gráfico 6 - Baixada Fluminense e Belford Roxo - CAPES
- Gráfico 7 - A Formação do Professor
- Gráfico 8 - Atuação do Conselho Escolar
- Gráfico 9 - Estrutura Física e Materiais das Escolas de Belford Roxo
- Gráfico 10 - Taxa de analfabetismo funcional

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 - Documentos analisados
- Tabela 2 - A análise documental
- Tabela 3 - Visitas realizadas à SEMED
- Tabela 4 - A educação entre os entes federados
- Tabela 5 - O Regime de colaboração da LDBEN
- Tabela 6 - O planejamento da educação
- Tabela 7 - Etapas do processo de planejamento
- Tabela 8 - Metas do PNE 2001
- Tabela 9 - Metas do PNE 2014
- Tabela 10 - Diferentes delimitações da Baixada Fluminense
- Tabela 11- Gestões Municipais de Belford Roxo
- Tabela 12 - Bairros de Belford Roxo
- Tabela 13 - Identificação dos entrevistados
- Tabela 14 - Etapas da construção do PME de Belford Roxo
- Tabela 15 - Análise documental do PME de Belford Roxo
- Tabela 16 - O diagnóstico do PME de Belford Roxo
- Tabela 17 - Diretrizes do PNE 2014 e do PME de Belford Roxo
- Tabela 18 - Plano Plurianual 2014-2017
- Tabela 10 - Parâmetros utilizados no PME 2015-2025
- Tabela 11 - Metas do PME 2015-2025
- Tabela 12 - Construção das metas e estratégias
- Tabela 13 - Meta do PME 2015-2025

LISTA DE ORGANOGRAMAS

- Organograma 1 - Dinâmica federativa do Brasil
- Organograma 2 - O Plano Municipal de Educação
- Organograma 3 - Elaboração do Plano Municipal de Educação
- Organograma 4 - Atores envolvidos na mobilização
- Organograma 5 - Etapas de concepção do PME

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 O PERCURSO DA INVESTIGAÇÃO	
1.1 APRESENTAÇÃO.....	21
1.2 PROBLEMÁTICA DA PESQUISA	22
1.3 OBJETIVOS.....	23
1.4 ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS	24
1.4.1 ESTADO DA ARTE.....	24
1.4.2 ANÁLISE DOCUMENTAL.....	29
1.4.3 O CONTEXTO DA PESQUISA	30
1.4.4 OS ATORES E SUJEITOS DA PESQUISA A IDA A CAMPO E AS ENTREVISTAS.....	31
2 TERRITÓRIO, A ESFERA LOCAL E O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO	
2.1 TERRITÓRIO E PACTO FEDERATIVO: OS EFEITOS PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS	36
2.1.1 TERRITÓRIO E A PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.	37
2.1.2 O ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO E O REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO.....	45
2.2 O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL COMO UM CAMPO DE DISPUTAS	56
2.3 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024	66
2.4 A ESFERA LOCAL E A AUTONOMIA	80
2.5 O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	85
3 A MATERIALIZAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELFORD ROXO	
3.1 BELFORD ROXO E SUA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL	89
3.1.1 A BAIXADA FLUMINENSE	91
3.1.2 DA FAZENDA DO VELHO BREJO AO MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO.....	96
3.2 O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELFORD ROXO	109
3.2.1O HISTÓRICO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELFORD ROXO.....	110
3.3 O QUE EXPRESSA O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELFORD ROXO?	122
3.3.1 O DIAGNÓSTICO APRESENTADO NO PME DE BELFORD ROXO. 123	
3.3.2 AS DIRETRIZES DO PME DE BELFORD ROXO E SUAS PROPOSIÇÕES	129
3.3.3 AS METAS E ESTRATÉGIAS DO PME DE BELFORD ROXO.....	135
3.3.4 O LEGITIMADO E O INVISIBILIZADO NO PME.	148
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153
REFERÊNCIAS	155
ANEXOS	162
ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	162

INTRODUÇÃO

O planejamento e a produção de políticas públicas voltadas para a educação possuem um papel central em nossa sociedade, visto que ambos intervêm no arranjo do sistema educacional, inferindo dessa forma na construção dos discursos (político, jurídico, religioso, moral, educacional, acadêmico e científico) que atuam em nossa forma de ser e agir no mundo.

Nesse sentido, a partir da Constituição Federal de 1988 temos uma reestruturação da educação em âmbito nacional, a partir da formulação de um novo pacto federativo, que encaminhou um movimento de descentralização, partilhando entre os entes federativos atribuições e responsabilidades referentes ao planejamento educacional e do mesmo modo à produção de políticas públicas voltadas para a educação. Nesse contexto, a instância municipal assume um papel determinante para a estruturação do sistema nacional de educação, ficando com o encargo de conduzir a organização da educação local.

A partir de tais circunstâncias surge a obrigatoriedade do Plano Municipal de Educação, que é concebido como um instrumento político de planejamento da educação e bem como um elemento estruturante para a composição da realidade territorial das escolas, influenciando na produção de políticas públicas educacionais para a esfera municipal.

Partindo deste preâmbulo, as implicações presentes na escrita desta dissertação constituíram-se a partir dos seguintes questionamentos iniciais: Quais os percalços do planejamento educacional local? Quais os instrumentos e atores influenciam a dinâmica educacional do município de Belford Roxo – RJ?

Nesse sentido, pretendeu-se nesta investigação compreender como ocorreram os processos de formulação e implementação do Plano Municipal de Educação de Belford Roxo (PME 2015-2025) e do mesmo modo verificar a efetividade do supracitado instrumento político na dinâmica educacional do referido município. Buscou-se colocar em evidência as disputas, os atores envolvidos, as escolhas estabelecidas, os consensos legitimados e os dissensos invisibilizados. O PME 2015-2025 foi instituído a partir da Lei 1.529/2015 em consonância com o Plano Nacional de Educação, contudo o seu processo de concepção preexiste desde o ano de 2014.

Isto posto, a metodologia empregada na pesquisa compreendeu em um primeiro momento a uma análise documental qualitativa, a partir do levantamento bibliográfico e da consulta e leitura de documentos oficiais, sendo alguns destes: Constituição brasileira de 1988;

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996; Plano Nacional de Educação 2014-2024; Plano Municipal de Educação de Belford Roxo; Plano Plurianual (2014-2017) e Lei orgânica do referido município. Ademais, para alcançarmos uma melhor compreensão acerca dos processos que nortearam a construção do PME de Belford Roxo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas junto a alguns dos atores que participaram ativamente das etapas de elaboração do referido Plano Municipal de educação.

Dessa forma, a escrita construída é apresentada em três capítulos distintos. No primeiro item, expomos o percurso de nossa pesquisa, apontando a problemática e o objeto de investigação, os objetivos e as orientações metodológicas, o caminho do Estado da Arte, o contexto de nosso estudo e seus atores e a efetivação das idas a campo e das entrevistas.

Posteriormente, no segundo capítulo estabelecemos uma reflexão acerca o planejamento educacional no Brasil e de sua relação intrínseca à categoria geográfica de território. Para tal, discutimos concisamente sobre os efeitos do pacto federativo e do regime de colaboração territorial para o planejamento da educação na esfera municipal e de modo consequente para a produção de políticas públicas educacionais locais.

Isto posto, o terceiro capítulo inicia com uma sucinta contextualização acerca da região da Baixada Fluminense e do mesmo modo do município de Belford Roxo. Em seguida, a partir da análise das entrevistas temos uma apreensão do contexto histórico de construção do Plano Municipal de Educação de Belford Roxo, onde evidenciamos os atores e as disputas constituintes de tal processo. Sucessivamente, temos a apreensão do que é exposto no texto oficial do PME 2015-2025, onde apresentamos como foram estabelecidas as etapas estruturantes de tal documento e do mesmo modo as diretrizes, metas e estratégias que foram ratificadas em tal instrumento político. Por fim, discernimos no último subcapítulo sobre o que foi legitimado e invisibilizado no Plano Municipal de Educação de Belford Roxo.

Dado o exposto, a reflexão sobre a ótica de implementação das políticas públicas educacionais na esfera municipal, assim como as influências de tal ação para a produção social do espaço é um elemento significativo para nos apropriarmos cada vez mais acerca do entendimento sobre as relações de poder que sustentam a dinâmica educacional em âmbito local. Logo, refletir sobre a trajetória de formulação e execução do Plano Municipal de Educação de Belford Roxo desponta como um movimento importante, visto que ao colocarmos em evidência a dinâmica e os impasses que envolvem a materialização de tal instrumento

político, contribuímos para o avanço das discussões concernentes à educação na Baixada Fluminense.

CAPÍTULO I: O PERCURSO DA INVESTIGAÇÃO

Sabemos que o processo de produção do conhecimento científico é permeado por questões que muitas das vezes extrapolam a atuação de quem pesquisa. As adversidades encontradas durante as idas a campo, ou até mesmo no decorrer das análises são alguns dos exemplos que independem do exercício do investigador. Contudo, para que o processo de condução de uma pesquisa se efetive da melhor forma torna-se indispensável a estruturação de um planejamento metodológico que norteie os rumos a serem tomados.

Nesse sentido, o propósito deste capítulo é apresentar concisamente o percurso construído durante as etapas de elaboração e finalização desta pesquisa de mestrado. Para tal, explicamos respectivamente o contexto de formação da problemática de investigação, as hipóteses e os objetivos elencados. Posteriormente, avançamos com a exposição das orientações metodológicas, retratando o processo de concepção do estado da arte que norteou o estudo e bem como os atores participantes, a ida a campo, as entrevistas e os procedimentos e categorias de análise que foram aplicados aos dados obtidos.

1.1 APRESENTAÇÃO

De acordo com Shiroma (2001) a construção de uma política pública educacional é inerente a forma do Estado, ao sistema de governo e as relações materiais e imateriais que estabelecem a instituição do poder na sociedade. Posto que os processos de tomada de decisões e de intervenções governamentais resultam de disputas e de relações de poderes e de interesses que constituem os aspectos territoriais e políticos que reverberam no modo de se conceber a sistematização da educação.

Nesse contexto, a organização do sistema político e de governo do estado brasileiro perpassou por diferenciados momentos que culminaram na estruturação de um modelo federativo que visa instituir uma pactuação política territorializada, envolvendo diferentes esferas de poder e decisão, influenciando no ciclo de elaboração e implementação de políticas públicas educacionais.

Nesse cenário, a organização da educação passa a ser concebida em uma perspectiva descentralizadora e de cooperação, onde a partir da constituição de 1988 e das normas

estabelecidas na Lei 9394/96 que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação (2014-2024) os Estados, o Distrito Federal e os Municípios enquanto entes federativos autônomos tornam-se responsáveis pela sistematização da educação básica em âmbitos nacional e local. Isto posto, atuando em regime de colaboração com a União e estado fica incumbido à gestão municipal o planejamento de políticas e ações voltadas à organização da educação nos níveis: da creche, da pré-escola e do ensino fundamental.

Diante deste cenário, o Plano Municipal de educação desponta como um instrumento político estratégico que visa o planejamento educacional da esfera municipal para um período de dez anos, tendo como uma das prerrogativas de sua construção a necessidade de estar em consonância com os propósitos elencados nos planos nacional e estadual de educação.

Isto posto, a presente pesquisa busca estabelecer uma reflexão sobre o processo de territorialização de políticas públicas educacionais, tendo como tônica a territorialidade dos instrumentos políticos de planejamento da educação pública nas esferas locais.

1.2 PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

Na pesquisa em questão me debrucei a compreender os processos que constituem um instrumento político educacional que é fundamental para a construção da educação na esfera local: o plano municipal de educação. Nesse contexto o recorte espacial da presente análise refere-se ao município de Belford Roxo, um território periférico que integra o espaço da Baixada Fluminense e compõe a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O objeto de estudo desta exploração concerne ao Plano Municipal de Educação de Belford Roxo, que foi enquadrado juridicamente a partir da Lei 1.529 de 24 de junho de 2015 em consonância com as exigências estabelecidas na Lei 93.94/96 que institui a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDBEN) e bem como na Lei que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE).

O interesse em investigar o Plano Municipal de Educação de Belford Roxo surgiu mediante as reflexões estabelecidas em três momentos distintos, sendo estes: as discussões promovidas durante as aulas nos Programas de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e da Universidade Federal Fluminense; os diálogos realizados durante o curso de Políticas Públicas ministrado pela Casa Fluminense; e não menos importante, da práxis social construída no Pré-vestibular comunitário São Mateus, um espaço coletivo de

educação na Baixada Fluminense ao qual atuo como professora de geografia desde o ano de 2013.

Nesses espaços de educação (formal e não-formal) fui ampliando o meu entendimento acerca das complexidades que envolvem a dinâmica política e territorial na organização do espaço geográfico da Baixada Fluminense, e durante esse percurso, cada vez mais comecei a me questionar sobre o lugar da educação nesse processo de produção e reprodução de espacialidades territorialidades.

Durante a realização do Estado da Arte para a reestruturação do projeto de pesquisa do mestrado me deparei com a escassez de trabalhos que abordassem a relação entre território e políticas públicas educacionais. E do mesmo modo identifiquei que nas pesquisas sobre a educação na Baixada Fluminense o município de Belford Roxo não era frequentemente investigado. Diante disso, a proposta de se pensar sobre os elementos institucionais, e atores políticos que intervêm na organização da educação municipal de Belford Roxo foi tomando forma.

Nesse sentido, a temática central dessa dissertação refere-se ao entendimento acerca dos processos de territorialização de políticas públicas educacionais, tendo como finalidade de estudo os Planos municipais de Educação e a relação de colaboração e cooperação entre as esferas administrativas. O recorte espacial da pesquisa concerne ao município de Belford Roxo, que integra a região da Baixada Fluminense no estado do Rio de Janeiro. Como recorte temporal delimitou-se o período de 2014 a 2018. O objeto de estudo remete-se ao Plano Municipal de educação de Belford Roxo.

1.3 OBJETIVOS

Pretendeu-se como objetivo geral: compreender quais os efeitos do Plano Municipal de Educação de Belford Roxo para o processo de territorialização da educação do referido município.

Quantos aos objetivos específicos busca-se: A) Analisar a relação existente entre planejamento educacional e a gestão do território; B) Apreender a trajetória de constituição do Plano municipal de Educação de Belford Roxo; C) Identificar os atores envolvidos no processo de construção e implementação do PME; D) Compreender a concepção de planejamento educacional que norteou as diretrizes, metas e estratégias apresentadas no PME de Belford Roxo.

1.4 ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS

O aporte metodológico da investigação é uma das etapas estruturais do desenvolvimento de uma pesquisa científica. De acordo com Minayo (2001, p.16) a metodologia é o que conduz as “concepções teóricas de abordagem” de uma investigação, é o que sustenta e materializa “o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o sopro divino do potencial criativo do investigado”.

Nesse sentido, a construção da metodologia desse estudo consubstanciou-se a partir de quatro etapas distintas, que ao longo de todo o processo de pesquisa foram norteando as ideias e hipóteses levantadas durante a vivência dessa análise. Tais etapas desencadearam-se respectivamente a partir: da realização estado da arte; da revisão bibliográfica acerca da temática estudada; do desenvolvimento da análise documental e não menos importante da efetivação de entrevistas semiestruturadas com três diferentes atores que participaram das etapas de construção e execução do PME de Belford Roxo

Isto posto, a produção de pesquisas denominadas “estado da arte” ou “estado do conhecimento”, vem alcançando um papel de destaque no meio acadêmico brasileiro ao longo dos últimos anos. Contudo, para muitos estudantes de pós-graduação, tal abordagem apresentase como um elemento novo e desafiador no processo de consolidação de um projeto científico.

1.4.1 ESTADO DA ARTE

De acordo com Minayo (2001) o estado da arte refere-se prioritariamente a uma espécie de mapeamento de uma produção acadêmica, em diferentes campos de saberes. Possibilita ao pesquisador(a) o conhecimento acerca de estudos que abordem intrinsecamente a discussão central de sua exploração. É um método descritivo de investigação, que abarca as naturezas qualitativas e quantitativas, tendo como objetivo identificar a quantidade e a qualidade das reflexões desenvolvidas em dissertações de mestrado e teses de doutorados.

Tal processo é uma das bases de estruturação da fase exploratória de uma produção acadêmica, sendo um importante instrumento por auxiliar no conhecimento bibliográfico acerca da temática de estudo, na construção ou refutação de hipóteses, na elucidação dos objetivos e no fortalecimento dos referenciais teóricos-metodológicos

A elaboração desse processo constituiu-se inicialmente a partir da definição da questão hipótese de tal estado da arte, sendo esta: identificar como a discussão sobre Território e

Políticas Públicas Educacionais em Belford Roxo está materializada na produção da ciência geográfica nacional; seguidamente delimitamos as palavras chaves norteadoras da pesquisa.

Posto isto, realizamos uma averiguação nos respectivos portais eletrônicos: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações; Portal Domínio Público e Banco Digital de Teses e Dissertações da CAPES. Foram selecionadas tais ferramentas de busca, devido a integração que as mesmas possuem aos sistemas de informação e publicação da produção científica em meio eletrônico das instituições de ensino e pesquisa do Brasil.

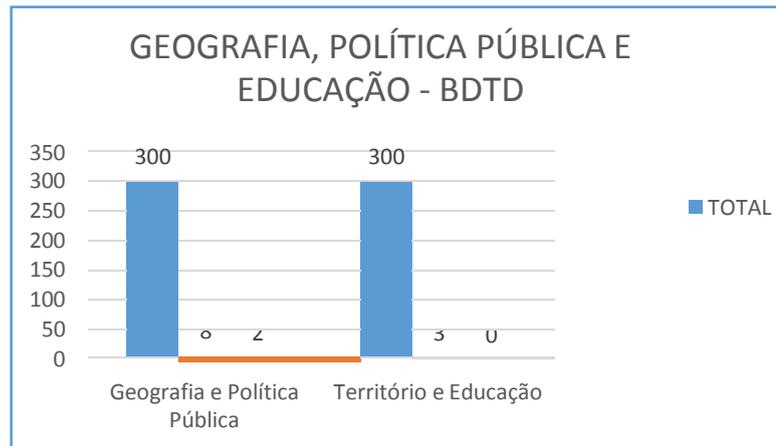
Para facilitar a compilação dos dados, durante a efetivação da pesquisa os trabalhos analisados foram distribuídos em três eixos centrais: 1) Geografia e Políticas públicas; 2) Território e Educação e 3) Baixada Fluminense e Belford Roxo.

O recorte temporal aplicado na elaboração de tal Estado da Arte, abrangeu o período de 2014 à 2018, seguindo a mesma configuração estabelecida na pesquisa para a produção da dissertação. No que tange ao recorte espacial, utilizou-se duas palavras chave na busca efetuada nos bancos de dados citados: Baixada Fluminense e Belford Roxo.

O método de análise aplicado no decurso do estado da arte foi de caráter inventariante e descritivo, a partir de leituras e análises de resumos das teses e dissertações resultantes do processo de busca nos portais informados anteriormente.

Nessas circunstâncias, o Banco Digital de Teses e Dissertações foi o primeiro portal a ser consultado. Foram analisados cerca de trezentos resumos, sendo 97 teses e 203 dissertações. Tal plataforma possui um campo de busca complexo, contudo ao intercalar as palavras-chave foi possível prosseguir com a investigação sem transtornos.

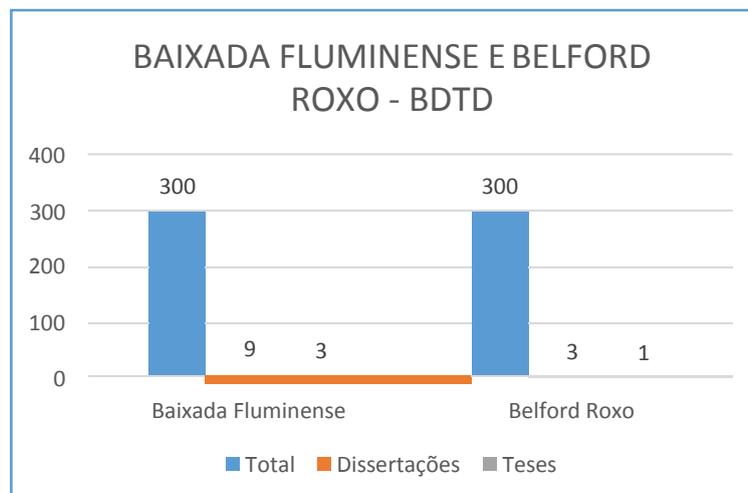
Foram encontradas oito dissertações e duas teses que relacionavam a temática de Geografia e Política Pública. No que refere-se a discussão sobre Território e Educação, deparamo-nos com três dissertações, conforme gráfico abaixo:



Fonte: Gráfico produzido pela autora

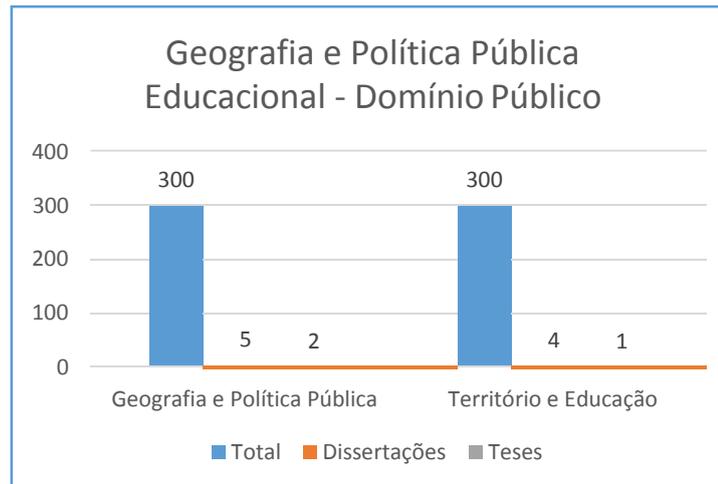
Em sua grande maioria, as investigações examinadas tinham como instituições de origem à Universidade de São Paulo e a Universidade Estadual Paulista.

No que tange as reflexões voltadas para a Baixada Fluminense, chegou-se a um total de nove dissertações de mestrado e três teses de doutorado. Já à prospecção concernente ao município de Belford Roxo, foram detectadas, três dissertações e uma tese.



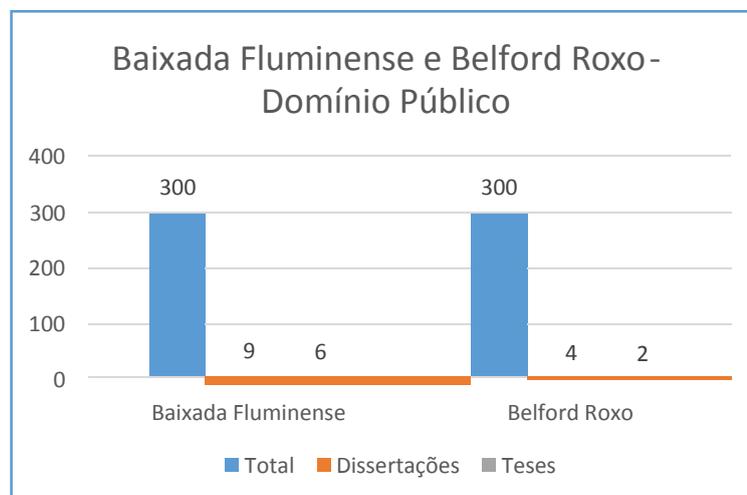
Fonte: Gráfico produzido pela autora

O Portal Domínio Público, foi a plataforma com o campo de busca mais simples e acessível para a efetivação do estado da arte. Foram lidos um total de trezentos resumos, sendo 70 teses e 230 dissertações. Conforme consta no gráfico abaixo, obteve-se os seguintes resultados: cinco dissertações e duas teses que relacionavam-se ao debate sobre Geografia e Política Pública, tendo como recorte a discussão acerca de planejamento urbano regional. No que diz respeito as produções sobre “Território e Educação” tivemos quatro dissertações e uma tese.



Fonte: Gráfico produzido pela autora

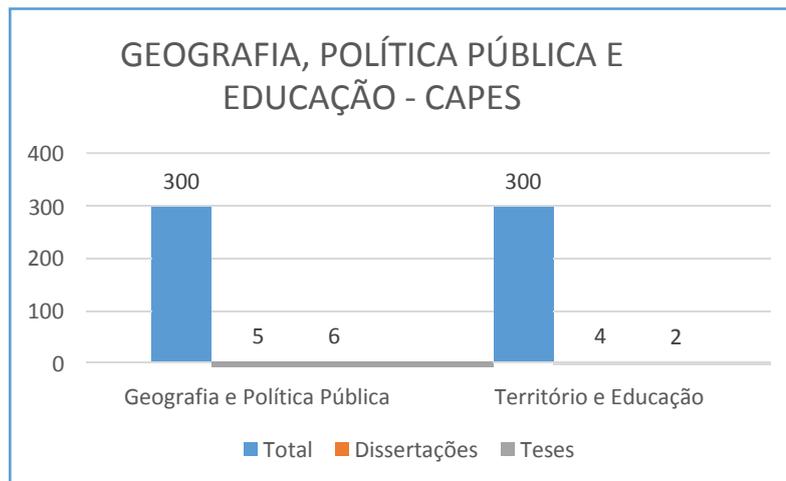
No que concerne as investigações que tinham como foco a Baixada Fluminense foram encontradas nove dissertações e seis teses. Posteriormente, na pesquisa relacionada ao município de Belford Roxo chegou-se a um quantitativo de seis trabalhos, sendo quatro dissertações e duas teses.



Fonte: Gráfico produzido pela autora

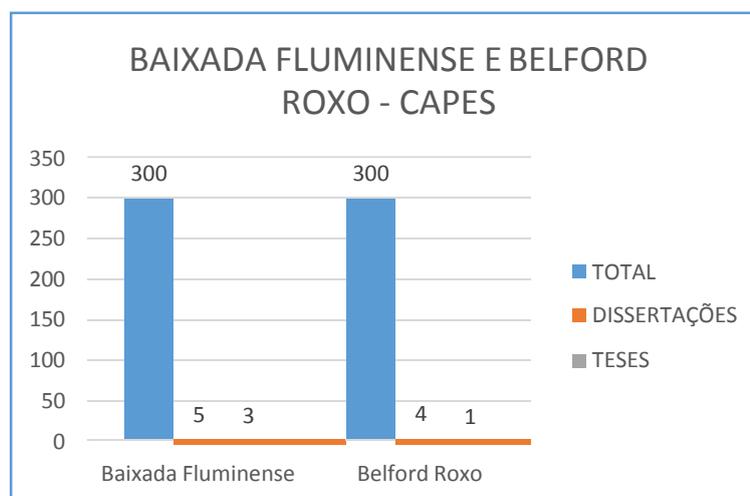
A última plataforma investigada, foi a biblioteca digital de teses e dissertações da CAPES, nesse portal encontramos algumas dificuldades pertinentes aos processos de busca, o que inicialmente causou alguns pequenos contratemplos. Analisou-se um total de 300 resumos, sendo: 120 teses e 180 dissertações.

Na referida biblioteca encontrou-se seis teses que tinham como temática a Geografia e a produção de políticas públicas e quatro dissertações e duas teses que relacionavam-se ao debate sobre território e educação.



Fonte: Gráfico produzido pela autora

No que corresponde a produção acadêmica com enfoque na Baixada Fluminense encontrou-se cinco dissertações e três teses. Quanto aos trabalhos voltados para o município de Belford Roxo, obtiveram-se quatro dissertações e uma tese, em conformidade com o gráfico abaixo:



Fonte: Gráfico produzido pela autora

Em linhas gerais, foi possível depreender que em relação a produção acadêmica voltada para as discussões sobre Geografia e Política Pública e Território e Educação os Programas de Pós-graduação que destacaram-se são das seguintes instituições: Universidade Federal do Rio de Janeiro e Universidade Federal Fluminense; Universidade de São Paulo; Universidade Estadual de Campinas; Universidade Estadual Paulista e Universidade de Brasília.

As pesquisas que tinham como objeto a Baixada Fluminense e o município de Belford Roxo, estavam ligadas as seguintes universidades: Universidade Federal Rural do Rio de

Janeiro; Universidade do Estado do Rio de Janeiro / Faculdade de Educação da Baixada Fluminense; Universidade do Estado do Rio de Janeiro / Faculdade de Formação de Professores e Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Com o desenvolvimento do estado da arte, foi possível identificar que as investigações em Geografia que abarcam a temática de Políticas Públicas cresceram nos últimos anos. No entanto, tal discussão ainda é muito pontual dentro do meio Geográfico. No que se refere à temática de políticas públicas educacionais e sua relação com o conceito de território, em muitos dos resumos analisados, as dissertações e teses possuíam como foco central de reflexão, questões voltadas para o currículo e a influência de tal instrumento na prática pedagógica e na estruturação da geografia escolar. Contudo, verificou-se que o debate relacionado à perspectiva da geografia política ainda é escasso, o que denota a necessidade de colocar em evidência tal discussão, pois as relações que se constituem no contexto territorial, influenciam em escalas diferenciadas a produção da educação, desde o seu plano teórico até o campo prático.

Em relação a investigação sobre o espaço da Baixada Fluminense e o município de Belford Roxo, foi possível depreender que ocorreu um aumento significativo de dissertações e teses nos últimos quatro anos. Todavia, na Geografia a Baixada ainda é pouco estudada.

1.4.2 A ANÁLISE DOCUMENTAL

O método de análise documental caracteriza-se como uma técnica utilizada nos trabalhos de investigações de caráter qualitativo, quantitativo ou qualiquantitativo que envolva uma base de dados documental. Nesse procedimento o documento assume um papel fundamental para o desenvolvimento da pesquisa.

Para tal, no desenvolvimento da dissertação foi empreendida uma análise de documentos oficiais que compõem a legislação educacional. Tais materiais foram coletados nos portais eletrônicos do Ministério da Educação, do Planalto do Governo Federal e bem como do sítio do município abordado nesta pesquisa. Dessa forma, na tabela abaixo temos a delimitação das fontes que foram devidamente averiguadas:

DOCUMENTOS ANALISADOS		
DOCUMENTO	ANO	ABRANGÊNCIA
Constituição Federal	1988	Nacional
Leis de Diretrizes e Bases da Educação	1996	Nacional
Plano Nacional de Educação	2014	Nacional
Documento de Orientação para a Construção dos Planos Municipais	2014	Nacional
Plano Municipal de Educação de Belford Roxo	2015	Municipal

Fonte: elaborado pela autora

Ademais, para além das bases documentais apontadas na tabela supracitada foram realizadas consultas aos sites oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, a fim de obter os dados do Censo Escolar da Educação Básica e de modo respectivo dos índices demográficos educacionais. Do mesmo modo, também foram realizadas consultas a plataforma eletrônica do observatório do Plano Nacional de Educação.

Posteriormente a leitura de tais dados e documentos, foi realizada uma análise documental com fins qualitativos, a partir das orientações exemplificadas por Gomes (2001, p.67), tais fases foram subdivididas de acordo com o quadro abaixo:

A ANÁLISE DOCUMENTAL	
Fase 1	Organização dos documentos: unidade de registro, unidade de contexto, trechos significativos e categorias
Fase 2	Leitura dos materiais categorizados
Fase 3	Análise: ideologia contida, diretrizes apontadas, informações estatísticas, tendências e outras características do fenômeno

Fonte: elaborado pela autora

Nesse sentido, Gomes (2001, p.74) explicita que na aplicação da análise documental temos a possibilidade de enveredarmos por dois trajetos técnico-analíticos. O primeiro consiste na verificação de hipóteses e/ou questões, o que refere-se primordialmente ao encontro de respostas para as “questões formuladas” e bem como a comprovação ou não validação das apreciações estabelecidas antes e durante a investigação (hipóteses). O segundo percurso diz respeito à “descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado”. Nesta investigação optamos por encaminhar o nosso olhar analítico para ambos os propósitos.

1.4.3 O CONTEXTO DA PESQUISA

Esta pesquisa foi realizada em meio a um processo de embate político no município de Belford Roxo. O então prefeito Waguinho Carneiro, que iniciou o seu mandato em primeiro de janeiro do ano de 2017 pela sigla político-partidária do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), anteriormente denominado Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), foi preso e afastado de seu cargo em abril de 2019, devido a uma investigação do Ministério Público do Rio de Janeiro em conjunto com o Tribunal de Contas do Estado, ambas instituições

apuravam atuações ilegais de improbidade administrativa realizadas pelo então gestor municipal, que envolviam o desvio de aproximadamente quatorze milhões de reais dos cofres públicos. Quem assumiu provisoriamente a prefeitura foi o presidente da câmara de vereadores de Belford Roxo na época, Márcio Cardoso, popularmente conhecido como Marcinho Bombeiro do Partido Social Liberal (PSL).

Cerca de quatro meses após o retorno de Waguinho à prefeitura de Belford Roxo, o vereador Marcinho Bombeiro também foi preso, devido a duas investigações da Polícia Civil que apuravam o envolvimento de tal parlamentar em dois casos de homicídios e cinco tentativas de assassinatos no referido município da Baixada Fluminense.

Deste modo, tais circunstâncias resultaram em algumas contrariedades para o desenvolvimento de uma etapa específica deste estudo, que foram as entrevistas com os representantes do executivo e legislativo e bem como do Conselho Municipal de Educação. Isto posto, a partir de tal contexto os encaminhamentos da pesquisa foram redirecionados. Outro ponto importante a ser destacado é que tal acontecimento é um forte elemento que demonstra a relação intrínseca que existe entre as disputas político-territoriais locais e a organização da educação pública em Belford Roxo.

1.4.4 OS ATORES E SUJEITOS DA PESQUISA A IDA A CAMPO E AS ENTREVISTAS

A pesquisa científica de natureza qualitativa é construída tendo como abordagem a subjetividade de fenômenos socialmente construídos, que quando devidamente estudados ampliam o conhecimento acerca dos processos sociais. Nesse sentido, de acordo com Minayo (2001, p.21)

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (Minayo, 2001, p.21).

Minayo (2001) também aponta que ao desenvolver uma investigação que envolva a natureza qualitativa o pesquisador não se torna um apropriador de histórias e vivências, mas sim um canal importante para a produção de diferentes sentidos e inteligibilidades acerca de um mesmo fenômeno social, podendo dessa forma auxiliar na produção de novas formas de ação sobre a realidade. A mesma autora destaca ainda a importância dos sujeitos de pesquisa

para as análises das ciências humanas e sociais, que tenham como ponto de partida a abordagem qualitativa.

Concomitantemente a reflexão estabelecida, Duarte (2004, p.215) indica que as entrevistas constituem-se como um importante instrumento de coleta de dados em estudos de abordagens qualitativas, quantitativas, ou mistas que utilizem o sujeito de pesquisa. Duarte (2004), advoga que tal procedimento é um recurso que envolve uma interação social sendo fundamental:

Quando se precisa/deseja mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados. Nesse caso, se forem bem realizadas, elas permitirão ao pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados. (Duarte, 2004, p.215).

Deste modo, optou-se por delimitar como atores e sujeitos deste estudo representantes do Conselho Municipal de Educação que participaram das etapas de construção do PME de Belford Roxo, tendo em vista a importância de tal espaço no processo de mediação e articulação entre a sociedade e a gestão municipal. O Conselho Municipal de Educação de Belford Roxo (CMEBRO) é composto por dezoito membros envolvendo respectivamente representantes do executivo, do legislativo e da sociedade Civil. Inicialmente, para a realização das entrevistas priorizamos pela escolha de um mandatário de cada uma de tais esferas, a fim de estabelecer uma consonância no total das falas a serem contempladas. Contudo, no decorrer das idas a campo e dos contatos estabelecidos não obtivemos nenhum retorno dos conselheiros do legislativo. Dessa forma, as entrevistas foram realizadas respectivamente com um representante da sociedade civil, um conselheiro da comunidade escolar e um mandatário da Secretaria Municipal de Educação de Belford Roxo.

Outrossim, optamos por identificar a denominação dos entrevistados com alcunhas fictícias, com o propósito de não inibir a participação dos mesmos na pesquisa e bem como para evitar qualquer tipo de constrangimento ou retaliação referente as devidas atuações junto ao CMEBRO. Para tal, a identificação dos entrevistados foi organizada de acordo com seguinte formato de denominação de tais atores: “representante A”, que compete ao âmbito da Comunidade Escolar; “representante B”, ligado à Sociedade Civil e “representante C”, que atuou na representação da Secretaria Municipal de Educação.

Nesse aspecto, faz-se importante ressaltar que o contexto de construção do Conselho Municipal de Educação de Belford Roxo foi permeado por um processo constante de disputas de interesses materiais e simbólicos que extrapolaram o debate educacional, refletindo a configuração atual de tal espaço como um elemento de prospecção do jogo político que subsiste no referido município e que em diferentes escalas influencia a organização da educação local. Por se tratar de um ambiente caracterizado por um forte embate político o encadeamento do contato com os atores que constituem o CMEBRO foi uma incumbência bastante complexa.

Para tal, iniciamos a busca pelos contatos dos integrantes do CMEBRO a partir de uma consulta às plataformas digitais oficiais do município. Acessamos o site da Prefeitura e bem como a página do Facebook da Secretaria Municipal de Educação (SME), em tais sítios encontrei cerca de oito nomes de alguns dos representantes que constituíam o Conselho, não constava em tais veículos de comunicação a relação de todos os membros, só havia referência a uma parte dos membros do executivo e do legislativo. Ademais, não constava nenhuma informação para fins de comunicação, o que demonstra que não existe por parte das esferas do executivo e legislativo mecanismos efetivos de publicização de atores que participam do controle social da educação local.

Tendo em vista tal cenário, realizamos cerca de nove visitas à Secretaria Municipal de Educação de Belford Roxo, com o propósito de encontrar mais dados sobre o Conselho Municipal de Educação e seus componentes. Em oito visitas realizadas não obtivemos nenhum retorno, na última ida a campo uma representante da SEMED nos atendeu e não soube nos responder concisamente sobre o CMEBR, nos repassando um número telefone e e-mail de um dos integrantes do executivo. No quadro abaixo temos em destaque a relação dos meses e do número de idas a campo:

VISITAS REALIZADAS À SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BRO		
TENTATIVAS	ANO E MESES	RETORNO
3	dez/18	Sem retorno
2	fev/19	Sem retorno
4	mar/19	Atendida na ultima visita

Fonte: elaborado pela autora

Posteriormente, a partir do contato estabelecido com o Sindicato dos Profissionais da Educação de Belford Roxo, adquirimos uma relação de contatos com o e-mail de alguns dos membros do CMEBRO, que atuavam na representação da Sociedade Civil, da Comunidade Escolar e do Legislativo. Posteriormente obtivemos também o endereço eletrônico de um componente do CMEBRO que representava a SEMED.

Isto posto ao longo dos meses de fevereiro e abril contatamos os integrantes do Conselho Municipal de Educação, informando o motivo e a relevância da entrevista a ser realizada. Foram realizadas um total de seis tentativas de contato durante o mês de abril com os representantes do legislativo e do executivo em que inicialmente não obtivemos nenhum sucesso quanto ao retorno. No que se refere aos conselheiro da Sociedade Civil e da Comunidade Escolar, encaminhamos duas mensagens via e-mail, no qual tivemos um retorno positivo e conseguimos agendar uma data para a realização da entrevista.

Nesse sentido, após a entrevista realizada com o conselheiro da comunidade escolar, logramos o contato de outro representante da SEMED, que atuou reciprocamente na Comissão Coordenadora e na equipe técnica do Plano Municipal de Educação de Belford Roxo. Por fim, após cinco tentativas via e-mail e telefone conseguimos realizar a entrevista com tal ator.

Dessa forma, no quadro abaixo temos a delimitação dos atores que foram entrevistados ao longo desta investigação:

ATORES ENTREVISTADOS		
IDENTIFICAÇÃO	FORMA DE CONTATO	DATA DA ENTREVISTA
1 - Representante do Conselho Municipal de Educação de Belford Roxo COMUNIDADE ESCOLAR	E-mail	27 de maio de 2019
2 - Representante do Conselho Municipal de Educação de Belford Roxo SOCIEDADE CIVIL	E-mail	26 de julho de 2019
3 - Representante do Conselho Municipal de Educação de Belford Roxo SEMED	E-mail e telefone	30 de agosto de 2019

Fonte: elaborado pela autora

As entrevistas foram realizadas individualmente e de modo respectivo em 27 de maio com o conselheiro da comunidade escolar, em 26 de julho com o representante da sociedade civil e por fim em 30 de agosto com o mandatário da SEMED. Cada uma das entrevistas ocorreram nos locais informados pelo atores entrevistados e tiveram uma média de duração de um hora e meia.

Isto posto, cabe ressaltar que somente o conselheiro da SEMED autorizou que gravássemos a sua entrevista. Os demais participantes informaram que não se sentiriam seguros com tal procedimento, mesmo tendo conhecimento dos fins de utilização de tal material de modo consequente do termo de garantia de anonimato, os mesmos não autorizaram a gravação em áudio. Em razão disso, foram registradas diversas anotações no caderno de campo, com a finalidade de ordenar ao máximo as respostas e facilitar a nossa análise.

Nesse aspecto, foi desenvolvido um roteiro semiestruturado composto por questões abertas, com a possibilidade de inserção de perguntas adicionais no decorrer da realização da entrevista, uma vez que surgissem novas indagações a serem exploradas. Para tal, o referido roteiro foi elaborado por dois blocos que subdividiam-se nos respectivos temas: “Sobre o Plano Municipal de Educação de Belford Roxo e a atuação da Secretaria Municipal de Educação” assim como “Sobre a construção e execução das metas do PME de Belford Roxo”. Cada bloco continha cerca de oito perguntas, que foram elaboradas levando em consideração os objetivos específicos da pesquisa.

CAPÍTULO II: TERRITÓRIO A ESFERA LOCAL E O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO

Neste capítulo, vamos estabelecer uma reflexão acerca da relação entre a categoria geográfica de território e as etapas que permeiam o processo de produção do planejamento da educação na esfera local. Posto isto, iniciamos o primeiro subcapítulo com uma discussão a respeito do conceito de território e de sua relevância para a produção de políticas públicas educacionais. Em seguida, nos concentramos nas modificações ocasionadas à educação a partir da promulgação da Constituição de 1988 e do novo pacto federativo, onde evidenciamos como a dimensão territorial torna-se um elemento importante para as orientações nacionais e internacionais acerca da organização da educação entre os entes federados.

Em seguida, no ponto subsequente nos debruçamos a evidenciar a conceituação de planejamento educacional no contexto histórico brasileiro e bem como de suas diferentes tipologias, abordando também a correspondência entre as perspectivas de planejar e produzir políticas públicas voltadas para a educação.

Posteriormente, no item consecutivo nos voltamos para a disposição do Plano Nacional de Educação 2014-2024, onde apontamos o tipo de planejamento presente nesse instrumento político assim como a concepção de colaboração territorial existente em tal documento.

Por conseguinte, finalizamos o capítulo tratando dos Planos Municipais de Educação e do mesmo modo abordamos também a noção de autonomia existente para o planejamento da educação nas esferas locais e das interposições existentes entre os âmbitos nacional, estadual e municipal.

2.1 TERRITÓRIO E PACTO FEDERATIVO: OS EFEITOS PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Para compreender os movimentos que constituem a realidade educacional de um dado lugar é antes de tudo necessário refletir sobre a relação entre as dimensões de política e território e as suas devidas correspondências com a constituição do Estado, visto que o planejamento da educação é indissociável do desenvolvimento das condições sociais que são sincronicamente produtos e produtores de territorialidades

Nesse sentido, quando reflete-se sobre a educação, coloca-se também em evidência as formas de organização e gestão do território no devir do tempo e da história, visto que o processo educativo é também parte integrante da organização territorial.

É importante ressaltar que a produção do território envolve em diferentes dimensões a perspectiva do poder e a materialização da política, e que ambas as categorias não são dadas e findam em si mesmas. Como nos aponta Haesbart (2004) a materialização do território não é uma condição estritamente material, mas sim relacional envolvendo elementos que são históricos, ativos, dialéticos e ligados essencialmente à construção de relações sociais. Construção que em sua estrutura fundamental não se faz sem contradições, pois o território resulta de um exercício constante e assimétrico de consentimento de poder, visto que, conforme ressaltar Souza (2013, p.89):

Os territórios não são matéria tangível, palpável, mas sim campos de força, que só existem enquanto durarem as relações sociais das quais eles são projeções especializadas. O verdadeiro Leitmotiv do conceito de território é político (SOUZA, 2013, p.89).

Neste seguimento, a educação, enquanto um complexo social, é também carregada de contradições e disputas, que são intrínsecas as escalas territoriais e aos fenômenos políticos. Logo, se debruçar no entendimento do sentido de uma política educacional é apreender os distintos processos que envolvem a organização territorial, visto que tais políticas expressam sempre as contradições de diferentes momentos históricos, que constituíram-se a partir dos processos de dominação e apropriação estabelecidas na dimensão do território.

Nessa perspectiva, para encaminharmos nossa reflexão acerca da relação entre território e a produção de políticas públicas educacionais e as especificidades de tal questão no contexto brasileiro, vamos concisamente pontuar conceitualmente cada uma dessas concepções, para em seguida regressarmos sobre o propósito central desde subcapítulo, que é debater a

correspondência inerente entre o âmbito territorial e as etapas de elaboração, implementação e execução de políticas públicas voltadas para a educação

2.1.1 TERRITÓRIO E A PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Souza (2001) o conceito de território é historicamente associado ao processo de formação dos Estados Nacionais e bem como aos primórdios da geografia política, a partir dos estudos desenvolvidos pelo geógrafo alemão Friedrich Ratzel na obra "Politische Geographie". Em sua análise, Ratzel empreende que o Estado constitui-se em um ente não só político mas também territorial, logo para o geógrafo o território é um elemento estratégico que resulta de um arranjo social e político.

Nesse sentido, a concepção científica de território corresponde inicialmente a noção de poder e de política que são estabelecidas em um dado espaço não só pelo Estado, mas por diferentes agentes sociais. Souza (2001) relata ainda que nas últimas duas décadas, novas narrativas passam a advogar uma redefinição da ideia de território. Contudo, em suma o sentido ontológico de tal categoria geográfica remete-se fundamentalmente a um espaço circunscrito por diferentes relações de poder, interesses e disputas.

Nesse aspecto, de acordo com Raffestin (1992, p.60), território é mais do que um “campo de ação” é um “espaço político por excelência”, constituindo-se por meio da intervenção humana e pela reprodução de poderes que manifestam-se em relações heterogêneas de controle, apropriação, dominação e também resistências.

Haesbart (2004, p.02) nos indica que além da perspectiva do território enquanto uma relação constituída por meio do poder e da política, tem-se também a acepção de tal conceito geográfico em um sentido mais simbólico da noção de poder:

Território, assim, em qualquer acepção, tem a ver com poder, mas não apenas ao tradicional “poder político”. Ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais concreto, de dominação, quanto ao poder no sentido mais simbólico, de apropriação (Haesbart, 2014, p.02)

Nesse aspecto a dimensão territorial é fundamentada por um viés multidimensional, compreendendo desde a produção de relações mais “concretas” e “funcionais” de dominação e/ou apropriação política, econômica e jurídica até uma acepção mais subjetiva, cultural e simbólica, que incidem em diferentes escalas.

Isto posto, é a partir das relações materiais e imateriais constituídas no plano do território, que temos efetivamente manifestados os processos de territorialidade e bem como de territorialização.

Nas palavras de Silveira (2011, p.39) “*se podemos entender o território como a extensão apropriada e usada, a territorialidade pode ser definida como o sentido de pertencer àquilo que nos pertence*”. Deste modo, é no território que o ser humano estabelece os meios necessários para a sua subsistência, constituindo ao longo de sua apropriação as dimensões materiais e simbólicas que compõem variadas formas de territorialidades, que se expressam em relações individuais e coletivas, que em um agir complexo, dialético e heterogêneo transformam o território na extensão de suas vidas.

Para Robert Sack (2013) a territorialidade é também uma estratégia geopolítica, uma base de poder social das relações político-econômicas e político-estratégicas que se dão no território:

Territorialidade para humanos é uma poderosa estratégia geográfica para controlar pessoas e coisas através do controle da área. Territórios políticos e propriedades privadas de terra podem ser as formas mais familiares em que a territorialidade ocorre em vários níveis e em numerosos contextos sociais. A territorialidade é utilizada em relacionamentos cotidianos e em organizações complexas. Territorialidade é uma expressão geográfica primária de poder social. É o meio pelo qual espaço e sociedade estão inter-relacionados. As funções de mudança da territorialidade nos ajudam a entender as relações históricas entre sociedade, espaço e tempo. (SACK, 2013, p. 63)

Sob essa ótica, Gonçalves (2006, p.163) assinala que “*toda sociedade ao se constituir o faz constituindo o seu espaço, seu habitat, seu território*”. Havendo portanto formas distintas de ser e bem como de conceber o território, que levam à existência de muitas territorialidades específicas, onde muitas destas são reprimidas pela visão epistêmica da modernidade e pela conformação territorial dominante, por conseguinte:

O modo como cada ente natural é significado - a começar com suas designações (afinal, dar nomes próprios é a primeira apropriação); o modo como cada objeto/cada lugar é situado, distribuído, percebido, sentido; o modo como cada gênero/grupo/camada/estamento/classe/etnia é disposto/dispõe espacialmente por meio de relações sociais e de poder; o modo como se distribui e como qualificamos/desqualificamos os lugares/regiões e os diferente sub-espacos, constitui as diferentes ordens sociais, seus territórios”. (Gonçalves, 2006, p.163).

Nesse contexto, Zibechi (2015, p.100) propicia uma relevante reflexão acerca dessa discussão na América Latina, ao salientar que os conflitos sociais são embates territorializados, “*encarnados no território*”:

Em nosso continente existem territórios heterogêneos, porque os povos do nosso continente resistiram e resistem à dominação, sustentando e criando territórios onde podem habitar os modos de vida não hegemônicos. Nem a diferença sociocultural, nem os territórios que a hospedam são dados de realidade, mas construções cotidianas. Longe de serem essências, trata-se de criações e recriações permanentes”. (Zibechi, 2015, p.99)

Nesse sentido, a noção de territorialização refere-se a um processo social carregado de complexidades que caracteriza-se a partir da dominação e apropriação do espaço com base nas diferentes formas (material e simbólica) em que o território é dominado, apropriado e constituído a partir da relação entre distintos agentes sociais.

Haesbart (2004, p.169) afirma que no contexto atual de nossa sociedade “há um processo de compreensão do espaço-tempo, mergulhado nas múltiplas geometrias de poder, em que não há uma territorialização, mas múltiplas formas de (re)territorialização” (HAESBAERT, 2004, p. 169).

Todavia, é importante nos atemos que Espaço e Território não são construções sociais apartadas e distanciadas entre si e do debate sobre políticas públicas, pelo contrário, ambas esferas de ação são multidimensionais e inerentes à atividade humana e política. Acerca dessa questão, Saquet (2007, p.83) evidencia que “é fundamental reconhecer que espaço e território não estão separados: um está no outro. O espaço é indispensável para a apropriação e produção do território”.

Diante desse quadro, o território desponta como uma materialidade espacial de política, poder, e controle do Estado e de outras instituições e agentes econômicos e sociais na reordenação do espaço. É imbuído por articulações, conflitos, representações e ações entre sujeitos, que constituem um conjunto de formas espaciais, tal qual nos indica Saquet (2007):

O território significa articulações sociais, conflitos, cooperações, concorrências e coesões; é produto de tramas que envolvem as construções (formas espaciais), as instituições, as redes multiescalares, as relações sociais e a natureza exterior ao homem; é objetivo-material e subjetivo-imaterial ao mesmo tempo. (SAQUET, 2007, p.88).

Nesse sentido, a promoção do planejamento e da produção de políticas educacionais perpassa de modo direto pela organização territorial, pelas disputas, pelos interesses, pela lógica de poder estabelecida por diferentes agentes sociais em um território específico. Para tal, a dimensão territorial desponta como uma das principais condições de existência e concretização de toda “organização Política” conforme salienta Sanchez (1991) in Oliveira (2014):

O fato de que, se, por um lado, as forças políticas dirigem a organização e o ordenamento do território, por outro o território influencia diretamente na política de gestão desse espaço social. Portanto, estamos tratando da relação entre política e território, e consideramos que a base territorial é condição necessária para a existência de toda organização política (SÁNCHEZ I PEREZ, 1991 in OLIVEIRA, 2014).

Sob está ótica, o território é mais do que a delimitação de controle e poder no espaço, sendo o resultado simbólico, prático, cultural e político das interações e representações sociais que conduzem a delimitação do planejamento e da elaboração e execução de políticas públicas.

Acerca de tal questão, Rodrigues indica que:

Para uma definição mínima, por *políticas públicas* entendemos intervenções de autoridades investidas de poder público e de legitimidade para afetar comportamentos e práticas em limites territoriais precisos; ou simplesmente, “tudo o que os atores governamentais decidem fazer ou não fazer” (Thoenig, 1985), ordenando as práticas sociais em limites territoriais identificáveis e mensuráveis. (RODRIGUES, 2014, p.154)

Em vista disso, o território manifesta-se, nesse sentido, como um âmbito importante para o processo de planejamento e efetivação de políticas públicas, pois é nele que estão encarnadas a pluralidade das dinâmicas sociais, pois a base territorial é condição necessária para a existência de toda organização política (SÁNCHEZ E PEREZ, 1991 apud OLIVEIRA, 2014,p.7).

Logo, se a educação é um complexo social que se realiza a partir da efetivação de uma práxis, é relevante nos atentarmos às circunstâncias que perpassam pela política e pelo território, e mais especificamente pelas ingerências do planejamento e políticas públicas educacionais.

Isto posto, quando ponderamos sobre as condições de promoção e execução de políticas pública e bem como do planejamento educacional estamos refletindo sobre decisões políticas que resultam das relações estabelecidas no plano territorial e que envolvem em diferentes escalas, uma diversidade de práticas e sujeitos. Nesse âmbito “a negociação política em cada território se tornou um aspecto estratégico” (OLIVEIRA, 2014, p. 3). Para tanto, toda a decisão política repercute sobre a produção de um território, da mesma forma que todas as relações produzidas cotidianamente no território influem do mesmo modo sobre o poder político, visto que “não é a gestão administrativa, mas a política, que delinea as disputas sociais das estratégias de classes no processo de uso do território” (OLIVEIRA, 2014, p. 3).

Nesse cenário, compreendemos que para pensarmos a concretização de políticas públicas é necessário o entendimento do conjunto de redes sociais¹ e das correlatas negociações políticas, que constroem diferentes formas de controle e uso do território. Território que em seu sentido ontológico e originário é “objetivo-material e subjetivo-imaterial ao mesmo tempo”,

¹ Utilizamos nessa escrita o conceito de redes sociais desenvolvido por Eduardo Navarro Stotz (2009), que envolve todas as experiências e ações promovidas pelos agentes sociais de um território.

sendo “produto de tramas que envolvem as construções (formas espaciais), as instituições, as redes multiescalares, as relações sociais e a natureza exterior ao homem” (SAQUET, 2007, p. 88).

Sob esta ótica, o território é uma categoria essencial a ser considerada nas análises acerca dos processos de delimitação e execução de políticas públicas. Dessa forma, ao refletirmos sobre as causas e efeitos de uma política pública social, evidenciamos também o conjunto de relações que encontram-se instituídas no território, pois é neste plano geográfico que esses instrumentos se materializam, integram-se e são integrados, atuando dessa forma sobre a produção do espaço.

Para tal, a construção e execução de políticas públicas traduzem disputas e interesses de ação no espaço através da transformação territorial. Nesse sentido, não podemos deixar de levar em consideração o que movimenta tais interesses, pois a partir disso, nos encaminhamos para o entendimento dos efeitos e das diferenciações de uma política pública, avançando dessa forma na compreensão das desigualdades territoriais, visto que tais instrumentos exprimem em sua territorialização as marcas das relações de poder que as constituíram.

Nesse aspecto, o conceito de política pública diz respeito a um vasto conjunto de intervenções territoriais. Para tanto, conforme assinala Souza (2007, p. 68), a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas.

Neste seguimento, segundo Santos (2007, p. 21), entende-se por políticas públicas as ações tomadas pelo Estado para efetivar a garantia de direitos sociais básicos a vida de seus habitantes.

Rodrigues (2014, p. 155) nos aponta que a definição de políticas públicas é constituída por uma gama de ações, estando tal conceito interligado inicialmente a alguns conjuntos de questões, sendo estes: o papel da sociedade, das instituições e dos governos; as “intervenções de autoridades investidas de poder público e de legitimidade para afetar comportamentos e práticas em limites territoriais precisos”; os embates em torno de interesses; e os efeitos de tais instrumentos na ordenação de práticas sociais.

Rodrigues (2014, p. 156) também nos evidencia que a conceituação de políticas públicas é um campo de dissenso entre as diferentes escolas teóricas que constituem o conjunto de ideias e teorias filosóficas, políticas, econômicas e sociais que permeiam na contemporaneidade as Ciências humanas, que nos reflete a complexidade de tal área temática. A autora (2014, p. 157) nos aponta que para a escola marxista tais políticas “estariam a serviço de um poder que visa à promoção de um apaziguamento social em benefício de certos grupos em detrimento de outros”. Para o liberalismo, ainda de acordo com a mesma autora, as políticas públicas são concebidas

como “ações voltadas para a prestação de bens e serviços cujo custo ultrapassaria a capacidade do mercado para desempenhá-las”. Em contrapartida, na perspectiva utilitarista, tais mecanismos voltam-se ao “atendimento de demandas específicas, tendo como meta a maximização do bem estar coletivo e a busca de patamares de equalização e justiça social” (RODRIGUES, 2014, p.157).

Com efeito, conforme nos indica Rocha (2012, p. 5), tais instrumentos políticos além de operarem na efetivação da igualdade de Direitos Humanos, interferem conjuntamente na ressignificação dos arranjos socioespaciais. Do mesmo modo, Rocha (2012, p. 5), salienta a importância de um debate amplo durante os processos de construção, execução e avaliação de políticas públicas, para que se possa ter a garantia que o interesse público (que é um dos princípios originários de tais políticas) venha de fato a ser concretizado.

No Brasil, as políticas públicas sociais foram empreendidas em uma perspectiva de seletividade e exceção, especificamente durante o intervalo de tempo que perdurou de 1930, quando tivemos a materialização de sua origem, até meados de 1980, entre o contexto de finalização da ditadura militar e do início do processo de redemocratização. Durante esse período, o caráter centralizador de autoridade no poder executivo e a desigualdade territorial entre os entes federativos foram algumas das características primordiais que moldaram a produção de tais instrumentos. Outros elementos importantes referem-se a natureza que as traçavam, visto que se inspiravam nos “valores normativos do modelo conservador (DRAIBE, 1989), de acordo com a tipologia de Esping-Andersen (1990), isto é, visavam fundamentalmente a produzir status diferenciados entre categorias de cidadãos” (Arretche, 2010, p.595).

Nesse seguimento, o acesso às políticas sociais era restrito àqueles que estavam inseridos no mercado de trabalho formal, pois tais benefícios interligavam-se diretamente as contribuições sociais e aos rendimentos da classe trabalhadora. Conforme nos aponta Arretche (2010), tais políticas acabaram reforçando a exclusão e a segregação entre a população brasileira ao invés de atuar na promoção dos direitos de cidadania e conjuntamente na redução das desigualdades regionais e socioeconômicas.

Para tal, Rodrigues (2014) aprofunda nossa reflexão acerca dos processos de concepção e execução de políticas públicas no Estado brasileiro, apontando que as complexidades e disputas que envolvem a construção de tais instrumentos além de estarem profundamente atreladas à circunstância histórica e ao contexto territorial, manifestam-se também a partir de

problemáticas específicas, que para entrarem na agenda política, perpassam por dissonâncias de poderes, embates e conflitos de interesses em relação às prioridades que são elencadas e visibilizadas nas tomadas de decisões pelos atores políticos e agentes institucionais territorializados, visto que

Políticas públicas emergem a partir de problemas que não são inatos, mas construídos; ou seja, para que um problema seja incluído na agenda política, é preciso que seja reconhecido como tal, o que denota certa lógica de escolha que é relativa aos valores sociais preponderantes no contexto socioespacial e temporal em que se estabelece, dos atores políticos envolvidos e da própria opinião pública. Isso significa dizer que tal escolha é historicizada, não é inócua e tampouco resulta de um consenso entre as diversas prioridades que se manifestam na sociedade. Antes, um problema reconhecido como público pode ser produto do sucesso de grupos de interesses em conferir visibilidade às questões que lhes afligem (RODRIGUES, 2014, p. 153).

Na mesma direção, Serpa (2011) afirma que a perspectiva de participação da sociedade civil no processo de construção e formação das agendas norteadoras de políticas públicas teve importantes avanços com a promulgação da recente Constituição de 1988. No entanto, a concretização da etapa participativa nas agendas política e decisória é ainda incipiente, quando não inexistente. Nesse sentido, grande parte das tomadas de decisões são empreendidas de forma impositiva pelas esferas governamentais, o que denota que tais políticas podem servir de instrumentos de legitimação de interesses individuais e não coletivos, pois as instâncias institucionais de participação e controle social são ainda deficientes.

Neste aspecto, são as políticas públicas instâncias de disputas sociais, que no Brasil, compreendem a uma negociação desigual entre os respectivos entes federativos e as estruturas institucionais de nossa sociedade: Estado, organizações empresariais, organismos internacionais e movimentos sociais. Logo, pode-se afirmar que não há “política pública desligada dos movimentos de disputa e luta sociais” (PIANA, 2009, p. 24). Nesse viés, para Piana (2009), a execução de políticas públicas no modo de sociabilidade atual vem cada vez mais assumindo um caráter de contradição e exceção para o social e de estratégia para o capital, tornando-se uma ferramenta importante para o desenvolvimento de ações que possuem como base o fortalecimento da reprodução da forma social capitalista em detrimento da vida e da garantia de direitos, da participação popular e de uma justiça social efetiva nos espaços da cidade e do campo.

O debate propiciado por Piana (2009), nos leva a refletir sobre o papel do Estado e as contradições que a ele são inerentes. Para tanto, Rodrigues (2014, p. 154) nos aponta que o Estado é funcional ao mercado, mas também à população, sendo o ente responsável pela

efetividade de direitos civis e políticos e bem como pela garantia no acesso de bens e serviços públicos e ao exercício da cidadania, funcionando como um regulador de conflitos entre classes e grupos sociais

É ao Estado que cabe assegurar aos indivíduos acesso aos bens e serviços públicos essenciais para que o exercício dos seus direitos civis, sociais e políticos seja possível, ainda que a isonomia, ou melhor dizendo, a ausência dela, persista como desafio social, político e intelectual. Em suma, as políticas públicas, a despeito das mudanças nos modos de regulação, devem estar por princípio orientadas para a garantia de acesso a bens, serviços públicos e justiça social a todos os habitantes do território, indistintamente (RODRIGUES, 2014 p. 154).

Por conseguinte, ao pontuarmos sobre a relação entre território e os processos de elaboração e execução de políticas públicas, temos na configuração do pacto federativo brasileiro um importante exemplo, a partir da prospecção de um novo modelo de governança afirmado pela Constituição de 1988, fundamentando-se na distribuição de poderes e deveres entre os entes federativos, incidindo dessa forma no planejamento voltado para a organização da educação em âmbito nacional e também local.

2.1.2 O ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO E O REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO

O Federalismo brasileiro perpassou por diferenciados momentos históricos, culminando na estruturação de um modelo federativo que trouxe uma outra forma de se pensar e conceber as dimensões territorial e institucional e de modo consequente a ordenação dos processos de planejamento e execução de políticas públicas educacionais, a partir das mudanças promulgadas pela constituição de 1988. Nesse sentido, ao longo dos últimos anos, muitos estudos estão se debruçando a compreender tais relações, colocando em evidência as particularidades do modelo de federalismo que se concebe em nosso país.

Nesse interim, de acordo com Almeida (2001, p.14), o conceito de federalismo pode ser compreendido como:

Um conjunto de instituições políticas que dão forma à combinação de dois princípios: autogoverno e governo compartilhado (self rule plus shared rule). A federação é, assim, uma forma de organização política baseada na distribuição territorial do poder e autoridade entre instancias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais são independentes nas suas esferas próprias de ação. (ALMEIDA, 2001, p.14)

Para tal, o modelo de Estado Federal, opõe-se a noção de Estado unitário, onde o poder e consequentemente as decisões ficam centralizados em uma única esfera. Na forma de Estado federalista, a autonomia e a descentralização do poder despontam como características

substanciais, onde cada instância de coletividade política é autônoma e possui a competência para legislar sobre a organização administrativa. Logo, nessa concepção é nula a relação de hierarquia ou subordinação entre os entes federados. É a partir da autonomia e da cooperação entre as esferas de governo que se tem a consolidação do princípio federativo. Isto posto, Souza et al (2017, p.549) salientam que:

A estrutura político-administrativa de Estados pautados pelo federalismo impõe cooperação política e financeira entre o governo federal e os demais entes federados (SOUZA, 1998). No Brasil, este sistema de cooperação e reciprocidade, denominado regime de colaboração, se baseia na cooperação, divisão e distribuição de competências com autonomia, visando à constituição de metas convergentes, com repartição de competências e atribuições legislativas entre cada esfera federada, definidas constitucionalmente (SOUZA ET AL, 2017, p.549).

Devemos nos ater ao entendimento da condição de autonomia que se estabelece no referido modelo, para não generalizarmos ou até mesmo deturpamos a materialização de tal princípio, pois a autonomia existe na disposição do ente federado e do seu governo, mas precisa estar em conformidade com princípios constitucionais básicos que circunscrevem a organização do Estado, conforme nos aponta Bastos (2002, p.474):

A autonomia, por outro lado, é a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre os seus negócios, mas sempre delimitada essa margem pelo próprio direito. Daí porque se falar que os Estados-Membros são autônomos, ou que os municípios são autônomos: ambos atuam dentro de um quadro ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. Autonomia, pois, não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão-somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, princípios fixados na Constituição (Bastos, 2002, p.474)

Isto posto, a perspectiva de autonomia entre os entes federados, refere-se fundamentalmente a capacidade de governança entre União, Estados e Municípios. Implica sobretudo na capacidade de organização, gestão e administração das esferas de governo, sobretudo do entes subnacionais, envolvendo respectivamente: a capacidade de Estados e municípios construírem suas próprias legislações em consonância com os preceitos da Constituição Federal; a autonomia de eleições locais para governadores, deputados, prefeitos e vereadores; a repartição de competências, interesses e atribuição de poderes entre cada ente, relacionado principalmente as questões tributárias e administrativas .

A presente discussão acerca da autonomia constitucional dos entes federados, nos leva a reflexão a respeito da soberania, que é uma circunstância imanente ao surgimento do Estado e bem como ao ordenamento territorial. Como essa condição transcorre no modelo federativo?

Todos os entes autônomos são também soberanos? Acerca de tais questionamentos, Bastos (2002, p.473) aborda:

Soberania é o atributo que se confere ao poder do Estado em virtude de ser ele juridicamente ilimitado. Um Estado não deve obediência jurídica a nenhum outro Estado. Isso o coloca, pois, numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território, daí ser possível dizer da soberania que é um poder que não encontra nenhum outro acima dela na arena internacional e nenhum outro que lhe seja nem mesmo em igual nível na ordem interna (Bastos, 2002, p.474).

Em linhas gerais, a soberania se aplica exclusivamente à República Federativa do Brasil, que integra todos os entes federados. Assim sendo, Estados e Municípios são autônomos individualmente em suas ações e organizações e não soberanos, tais entes constituem em coletivo a soberania do Estado Federal.

Dessa forma, o federalismo implica em complexas relações e arranjos institucionais, que envolvem diferentes esferas de negociações, decisões e ações. Sobre tal temática, Almeida (2001) nos ressalta que:

Com efeito, federações são arranjos institucionais que propiciam e requerem a negociação entre esferas de governo, dotadas de certo grau de autonomia e recursos próprios de poder. Logo, decisões em sistemas federativos, sobretudo quando descentralizados e democráticos, implicam necessariamente numerosas e complicadas transações. (ALMEIDA, 2001, p.24)

Nesse contexto, o pacto federativo trouxe fortes mudanças para a organização da estrutura social brasileira e também aos seus arranjos territoriais e institucionais. Além de influir na produção de políticas públicas sociais. No entanto, muitos estudos apontam que a organização política brasileira diferencia-se de outros modelos federalistas existentes, caracterizando-se como um dos Estados federais mais centralizados no mundo, ao existir na prática uma superposição entre as esferas federal, estadual e municipal, onde muitas das competências tomadas ficam a cargo da União. Contudo, mais uma vez Almeida (2001) salienta a complexidade do sistema federativo e das desigualdades históricas que constituem as escalas locais de nosso país:

O modelo constitucional é claro e não há nada de errado com a superposição de competências e atribuições entre as esferas de governo. A existência de competências legislativas concorrentes e de competências comuns na oferta de bens e serviços é da essência do federalismo. Nas federações contemporâneas, a tendência à participação das diferentes esferas de governo nas distintas atividades públicas é universal, como tratei de mostrar em artigo recente (Almeida, 2000). Ela, ademais, permite uma flexibilidade na distribuição de responsabilidades muito adequada às circunstâncias de um país onde as capacidades financeira e administrativa das unidades subnacionais -

especialmente dos municípios — são tão notoriamente desiguais (ALMEIDA, 2001, p.26-27).

Na mesma direção, Arretche (2010) nos aponta que a construção de tal processo relaciona-se ao percurso histórico brasileiro, que teve uma forte concentração de autoridade e de regulação na figura do governo central, o que acabou por impactar os processos autônomos regionais. Outros aspectos destacados pela autora são: a desigualdade nos entes federativos locais para desempenhar suas funções administrativas adequadamente (o que ampliou a centralização de poder na União), a desconfiança na prática das elites locais, e também a perspectiva simbólica na ideia de nação, fatores que constituíram-se no período da República velha e perduraram por muitos anos.

Portanto, longe de uma visão tieboutiana, a noção de que a intervenção federal na política local pode ser uma maneira eficiente de proteger os cidadãos contra elites políticas atrasadas e corruptas tem raízes profundas na história brasileira. Nos dias atuais esta visão é partilhada pelas elites progressistas, mesmo aquelas favoráveis à descentralização da execução de políticas públicas (Almeida, 2005). Entretanto, regras nacionais homogêneas não significam necessariamente resultados igualitários; diferentes fatores explicam as desigualdades social e regional no Brasil. Em primeiro lugar, o crescimento econômico foi concentrado nas regiões Sul e Sudeste. Esta se reflete em grande variação na capacidade de arrecadação própria dos governos subnacionais. Ainda que o reconhecimento deste fato esteja na origem de políticas fiscais redistributivas, estas historicamente produziram limitada compensação para desigualdades territoriais de capacidade de extração de recursos tributários. (ARRETCHE, 2010, p.595)

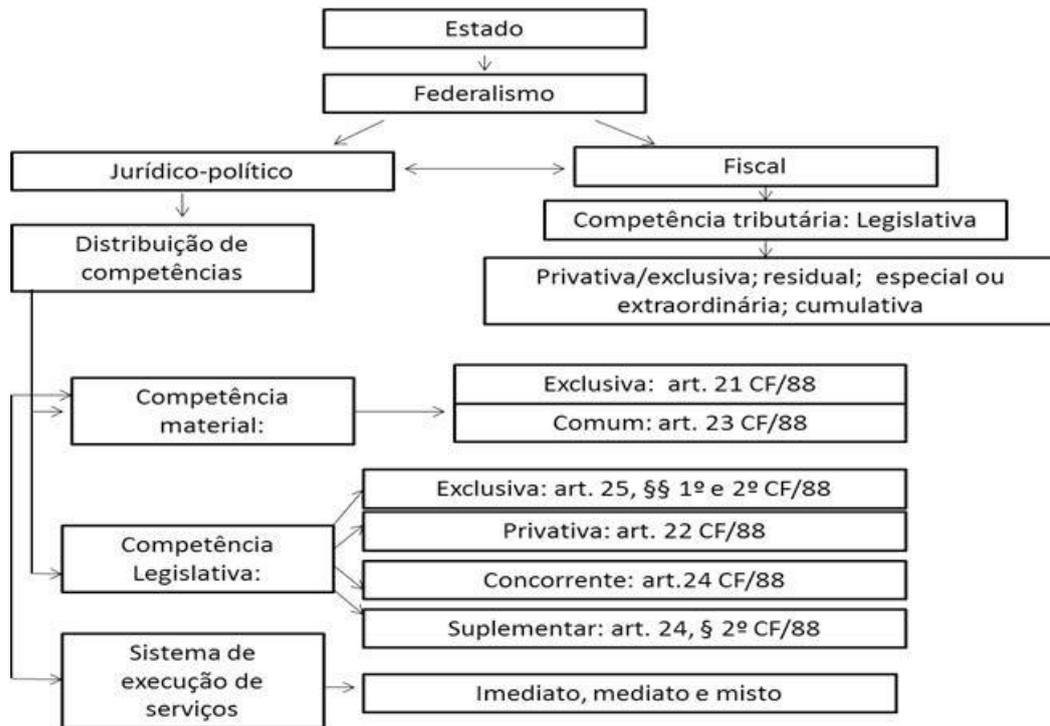
Nesse aspecto, a produção e efetivação de políticas públicas perpassa diretamente pelo modelo adotado de Estado e pelos arranjos políticos e territoriais que constituem-se a partir disso. Logo, em um país onde a desigualdade é uma realidade histórica, faz-se necessário problematizarmos a construção das relações entre os entes federativos e bem com o papel estabelecido pelas instâncias locais como bem esclarece Rodrigues (2014):

Sabe-se que, após a Constituição democrática de 1988, um amplo leque de políticas públicas passou para a alçada das escalas subnacionais de gestão – estados e, sobretudo, municípios, ainda que o processo de descentralização não tenha se completado. Paralelamente, novos canais e arenas de participação política foram abertos, tais como os Conselhos Municipais e outras iniciativas locais, como os fóruns de Orçamento Participativo. Cabe então questionar as implicações do fortalecimento das escalas locais de decisão para a organização do território nas escalas nacional e local. Ou ainda, perguntar-se em que medida a sociedade brasileira vem se apropriando dos novos recortes e arenas da participação. (RODRIGUES, 2014, p.154).

Assim, a partir da proclamação da constituição de 1988, temos o estabelecimento de um novo padrão de organização do Estado, visto que o Brasil passa a constituir-se em um modelo de federalismo cooperativo de tríplice capacidade, composto pela união indissolúvel da União,

dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, conforme nos aponta o art. 1º da Constituição Federal. Nesse aspecto, é adotada a forma republicana de governo baseada em um sistema de presidencialismo e bem como de um regime democrático representativo.

No esquema abaixo produzido por Cassini (2016, p.69), temos um arquétipo da dinâmica federativa brasileira que foi estabelecida a partir de 1988:



Quadro 4: Dinâmica federativa do Brasil. Fonte: Cassini, 2016, p.69

O federalismo brasileiro instituído a partir de 1988 diferencia-se da estrutura federativa estabelecida no contexto do Brasil Império em 1891, visto que a concepção federalista implantada a partir da constituição cidadã abarca como elementos centrais os princípios de cooperação e colaboração entre a União, os Estados e os Municípios. Para tal, tem-se uma concessão de poder entre tais esferas, a partir do estabelecimento de uma não-centralização do controle decisório a partir da distribuição de competências jurídico-políticas, fiscais e tributárias e também na gestão e execução de serviços entre os entes federativos.

De acordo com Cassini (2011, p.52), a ideia de descentralização é por muitas vezes associada a uma concepção ambígua acerca da realidade histórica do federalismo brasileiro, que constituiu-se a partir do embate político entre elites do governo central, de um lado, e elites locais e regionais, de outro, o que levou a um tipo de “federação centrífuga, em que, junto ao ideal descentralizador, predominava o tipo liberal de Estado” (Cassini, 2011, p.57).

Tal fato modifica-se nos períodos de 1930-1945 e 1964-1985 em que ocorre a implementação de um de federalismo centrípeto, que centraliza o poder decisório em uma única instância. Faz-se importante ressaltar que mesmo sendo implantado o modelo de federação de caráter centrípeto, ou seja, centralizador, temos diferenças substanciais nos períodos supracitados. Na era Vargas (1930-1945) tivemos a adoção de um tipo de Estado nacional-desenvolvimentista tendo como base o nacionalismo, o dirigismo estatal e uma aproximação com o capital estrangeiro, articulando a ideia de empresa pública, empresa privada nacional e capital internacional (desde que controlado pelas leis nacionais). Diferentemente do contexto da ditadura militar (1964-1985) onde foi estabelecida um conciliamento neoliberal na proposição das políticas econômicas onde prevaleceu em primeiro plano a abertura econômica para entrada de capital estrangeiro.

Acerca de tal contexto, Arretche (1996, p.3) aponta que “É precisamente esse processo histórico, pelo qual as elites de diferentes instâncias se integram (ou não) no interior das instituições políticas, que explica a natureza das reformas descentralizadoras ocorridas e o discurso político que lhes serve de sustentação”.

A mesma autora salienta ainda que no contexto histórico do federalismo brasileiro o modelo centrípeto/centralizado de federação resulta de:

Dois movimentos simultâneos: de um lado, os principais tributos e fontes de recursos fiscais passaram progressivamente a ser de competência exclusiva do governo federal (o fenômeno da centralização financeira); de outro e não menos importante -, foi no nível federal que se desencadeou uma bem-sucedida estratégia de fortalecimento institucional, que compreendeu a criação de órgãos administrativos capazes de formular estratégias de desenvolvimento econômico e de inovação em política social, bem como a formação de burocracias tecnicamente preparadas. Esse duplo movimento dotou o nível federal de governo de uma capacidade de inovação política, de formulação de políticas de longo prazo e de cooptação do capital privado nacional e da classe trabalhadora que não teve – até muito recentemente - paralelo em qualquer outra instância de governo (ARRETCHÉ, 1996, p.10).

Destarte, França (2014, p.5) ressalta ainda que no modelo federativo:

Deve-se pôr em evidência a necessidade de especificar, claramente, as competências concorrentes e comuns. Bercovici (2003) esclarece que o princípio da descentralização, consubstanciado na Constituição Federal de 1988, desenha uma federação de estados e municípios coordenados pela União, mas não a ela subordinados. Aí, reside o fulcro das competências concorrentes que imprime concretude ao princípio da coordenação federativa objetivando a edificação da unidade nacional (FRANÇA, 2014, p.5)

Isto posto, a partir da promulgação da Constituição de 1988 temos a implementação de um sistema de federação que diz respeito a um “processo de associação de Estados independentes num processo de descentralização política” (Cassini, 2011, p.51). Nesse

contexto, a estrutura decisória das instâncias locais torna-se mais fortalecida mediante as interferências do governo central, além de facultar aos Estados e Municípios um papel importante na formulação de políticas públicas em diferentes segmentos.

Nesse contexto, tal processo ocasionou pertinentes mudanças para a estrutura socioespacial brasileira com a efetivação de um pacto federativo que é em sua essência demasiadamente complexo e que se encontra ainda em concretização. Ademais, não podemos perder de vista que a organização política de um Estado, não deve ser concebida como uma existência estática e circunstancial, posto que tal sistema é fundamentado historicamente pelas relações sociais, que constroem, desconstroem, modificam e redefinem tal fenômeno.

Libâneo (2003, p. 134) destaca que a questão do poder na sociedade é um fundamento imprescindível para que se possa alcançar uma compreensão sobre os processos de centralização ou descentralização na composição da educação brasileira, salientado a seguinte questão:

Por tratar-se de um processo de distribuição, de redistribuição ou de reordenamento do poder na sociedade, no qual uns diminuem o poder em benefício de outros, a questão reflete o tipo de diálogo social que prevalece e o tipo de negociação que se faz para assegurar a estabilidade e a coesão social - daí sua relação com o processo conflituoso da educação nacional (LIBÂNEO, 2003, p.134).

Dessa forma, na carta magna de 1988 a educação é reafirmada como um direito essencial diretamente ligado à concretização da cidadania e assegurado juridicamente. Para tal, a organização de tal dimensão em âmbito nacional, passa a ser concebida em uma perspectiva descentralizadora, no qual estados e municípios enquanto entes federativos autônomos passam a dividir responsabilidades acerca do planejamento da educação e bem como da produção de políticas educacionais. No quadro abaixo temos elencados os principais apontamentos da organização federativa da educação ressaltada na Constituição de 1988:

A EDUCAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS - CONSTITUIÇÃO DE 1988	
DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO	Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino
COMPETÊNCIA DA UNIÃO	Art. 211 § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS	Art. 211 § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
COMPETÊNCIA DOS ESTADOS E DF	Art. 211 § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.
REGIME DE COLABORAÇÃO	Art. 211 § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.
DISPOSIÇÃO DE RECURSOS	Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
DISPOSIÇÃO DE RECURSOS	Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.
DISPOSIÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	(...) Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (...)

Quadro 5: Elaborado pela autora

Nos artigos 211 e 212 respectivamente, a organização da educação passa a ser constituída em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ficando a cargo da União estipular as regras para a atuação dos estados e municípios na esfera educacional, pondo à disposição das escalas subnacionais de gestão a assistência técnica e financeira necessária. Bem como, torna-se também responsabilidade do governo federal a disponibilização do ensino superior e profissional, além da aplicação anual de no mínimo 18% da receita de impostos em investimentos no campo da educação.

Aos Estados, fica a incumbência de aplicar 25% de toda a sua arrecadação e o comprometimento com ensino fundamental e médio, sendo o principal agente supervisor de seus sistemas de ensino. Já aos municípios, se estendem as obrigações referentes ao ensino fundamental e à educação infantil e bem como a obrigatoriedade de aplicar o mínimo de 25% suas receitas e transferências.

No que diz respeito ao financiamento, além da fixação de valores acerca da distribuição dos recursos públicos a serem aplicados diretamente na manutenção e desenvolvimento do ensino e da destinação de recursos públicas à instituições privadas filantrópicas e também na concessão de bolsas na rede privada de ensino quando houver falta de vagas na rede pública,

outro componente elencado no parágrafo 5 do artigo 212 é a “fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei” (Brasil, 1988, Art. 212, parágrafo 5).

Nesse sentido, temos a afirmação jurídica dos princípios de descentralização e municipalização nos processos de planejamento e gestão da educação e bem como na produção de políticas públicas educacionais, onde a gestão e organização do processo educativo, torna-se uma incumbência não só da União mas também dos Estados e dos Municípios, no qual cada esfera adquire um papel específico no desenvolvimento de ações para a área supracitada.

Dessa forma, o desenho organizativo da educação carrega em sua essência uma proposta que busca se efetivar como descentralizadora na oferta de serviços e no atendimento às demandas da população, tendo na colaboração territorial um elemento de relevância. A esfera municipal passa a ser considerada como uma instância administrativa no qual a partir de um regime de colaboração e de cooperação técnica e financeira junto à União e aos Estados assume a responsabilidade de organizar os seus sistemas de ensino, delineando a organização da educação a partir de suas especificidades territoriais.

A Constituição Federal teve um papel preponderante para a dimensão educativa ao instituir as previsões legais que garantem o ensino público como um direito de todos e dever do Estado, além de prever a essência da organização do sistema educacional em regime colaborativo e descentralizado e bem como ao pontuar a perspectiva de autonomia para as instâncias locais no processo de sistematização dos ensinamentos a nível estadual e municipal.

Contudo, Araujo (2013, p.793) destaca que mesmo contendo importantes avanços quanto a remodelação do pacto federativo a Constituição Federal de 1988

(...)potencializou os desequilíbrios federativos, pois não previu a adequada fonte de recursos para o provimento de serviços públicos descentralizados, ao mesmo tempo em que ampliou as responsabilidades das unidades subnacionais, particularmente dos municípios, com os direitos sociais. Assim, a CF de 1988 iniciou um processo de políticas descentralizadas num país extremamente heterogêneo (...) (ARAUJO, 2013, p.793).

Destarte, Libâneo (2003, p. 129) evidencia que na prática o repasse das incumbências referentes à educação para as esferas locais efetuou-se sem o reconhecimento de um poder decisório efetivo para as mesmas, fato que se modificaria anos após, com a publicação da lei nº 9.394, de 1996, que norteou as diretrizes e bases da educação nacional (LDBEN).

Nesse interim, conforme destacam Souza et al (2017, p.548) a partir da promulgação da CFB de 1988 e do mesmo modo da LDBEN n. 9.394/1996 o funcionamento dos sistemas de ensino entre União, Estados e Municípios:

(...) Passaram proclamadamente a prever ações conjuntas entre os entes federados, abarcando, por exemplo: a divisão de responsabilidades pela oferta do ensino fundamental; o planejamento educacional (planos de educação e censos escolares); a superação de decisões impostas ou a simples transferência de encargos, sem que houvesse o repasse devido dos meios e recursos necessários; e, ainda, a garantia de participação da sociedade por meio dos conselhos, com representação popular e poder deliberativo.(...) (SOUZA ET AL, 2017, p.548).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN) consolidou legalmente os apontamentos previstos na Constituição Federal de 1988, imprimindo dessa forma um novo arranjo no planejamento educacional. Assim como a Constituição, a LDBEN ultrapassou os impasses governamentais e do mesmo modo reafirmou a necessidade do regime de colaboração entre os entes federativos na sistematização do ensino público. Na tabela abaixo temos uma concisa delimitação dos principais artigos e incisos evidenciados na LDBEN que tratam do regime colaborativo:

O REGIME DE COLABORAÇÃO NA LDB		
Título IV - Art. 8º -	Da Organização da Educação Nacional em regime colaborativo	Ratifica o regime de colaboração territorial entre União, Estados, o Distrito Federal e Municípios na disposição dos sistemas de ensino.
Título IV - Art. 9º	Da Organização da Educação e elaboração do Plano Nacional em regime colaborativo	Ratifica a elaboração do Plano Nacional de Educação de duração decenal e em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
Título IV - Art. 10º - Inciso II	Da Organização da Educação Nacional e das incumbências dos Estados	(...) "Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público" (...)
Título IV - Art. 11º - Inciso II	Da Organização da Educação Nacional e das incumbências dos Municípios	(...) "Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados" (...)
Título IV - Art. 14º - Inciso II	Da Organização da Educação Nacional e da reiteração da Gestão democrática nos sistemas de ensino público	(...) "Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades" (...)

Quadro 6: Elaborado pela autora

Nesse interim, o regime de colaboração é um elemento característico do sistema federativo e consiste na estruturação de uma forma de gestão territorial que tem como princípio a perspectiva colaborativa entre os diferentes níveis de governos que constituem um Estado,

efetivando o estabelecimento de “uma relação de interdependência entre os entes federados que permita, ao mesmo tempo, a efetivação da repartição de responsabilidades e a garantia da integralidade do Estado nacional” (França, 2014, p.4).

Segundo Araujo (2013, p.788) o regime de colaboração refere-se a um:

(...)instituto jurídico e político que regulamenta a gestão associada dos serviços públicos, sendo afeto às competências materiais comuns previstas no art. 23 da Constituição Federal de 1988. As competências materiais comuns podem ser definidas como aqueles serviços públicos que devem ser prestados por todos os entes federados, sem preponderância e de forma cumulativa, para garantir a equalização das condições de vida em todo o território de um Estado organizado em bases federativas. Neste sentido, o regime de colaboração é um dos mecanismos da matriz cooperativa ou intraestatal do federalismo(...) (ARAUJO, 2013, p.788).

Conforme apontam os destaques da CFB de 1988 e da LDBEN de 1996 mencionados acima, nos precedentes legais que estruturam a educação pública brasileira, as concepções de colaboração e cooperação federativa são apresentadas como um referencial relevante para que se possa alcançar a superação das desigualdades regionais entre os entes federados subnacionais, visando dessa forma enfrentar os desafios educacionais. Acerca dessa questão França (2014) ressalta que mesmo coexistindo similaridades entre as noções de colaboração e cooperação, na estruturação política, jurídica e legal da educação tais perspectivas diferenciam-se:

A diferença entre regime de colaboração e de cooperação reside na forma pela qual as políticas educacionais se articulam entre os sistemas de ensino. A LDB, Lei nº 9.394/96, em seu art. 8º elegeu o regime de colaboração como forma de propiciar articulação dos sistemas, porém essa articulação só se efetiva em âmbito de decisões de governos, ou seja, pelo princípio da adesão voluntária. O regime de cooperação pauta-se na institucionalização das relações entre os sistemas, independente de ações de governo, traduzindo a forma escolhida pela Constituição Federal de 1988, para implementar as políticas educacionais, em nível de Estado (BRASIL, 2013). (FRANÇA, 2014, p.4)

Isto posto, o estabelecimento do regime colaborativo é demasiadamente complexo, visto que a implementação de tal modelo de gestão demanda essencialmente do princípio da adesão voluntária e bem como de uma cooperação recíproca entre os entes federados sem que ocorra uma desconsideração das especificidades e desigualdades regionais entre as escalas subnacionais, ou seja a construção de estratégias e ações não pode difundir-se em uma tendência de homogeneidade generalizante, que ao invés de contribuir para a igualdade entre as esferas de governança acaba reafirmando na prática uma condição de disparidades territoriais . Nesse sentido, conforme destaca França (2014) “observa-se que, com o marco normativo das últimas

décadas, o federalismo brasileiro assumiu características de uma descentralização bastante pulverizada e com frágil coordenação entre os entes federativos” (FRANÇA, 2014, p.5).

Machado e Velnet (2013) evidenciam que algumas das adversidades concernentes ao regime colaborativo refere-se respectivamente a capacidade de governabilidade que envolve o território nacional e tal como à ausência de um marco normativo de tal processo, que pontue efetivamente o percurso da colaboração entre os entes federados e que dessa forma fortaleça na prática a concepção de cooperação do federalismo, ao firmar ações conjuntas entre esferas de governo sem entorpecer a autonomia decisória e a capacidade de gestão das escalas subnacionais e do mesmo modo não inviabilizar o papel normativo e redistributivo do governo central.

Nesse sentido, as autoras salientam que no que se refere à superação das desigualdades regionais educacionais o que prevalece efetivamente na dinâmica das relações intergovernamentais são:

Convênios pontuais, temporários e por adesão, que dependem, portanto, de relações de confiança, vontades e consensos políticos para fins de estabelecimento de parcerias. Logo, o regime de colaboração federativa acaba se definindo por ações de governos e não por políticas de Estado. Trata-se de um mecanismo que termina por reforçar a tradição patrimonialista dos poderes públicos no Brasil, os casuísmos, a perspectiva da descontinuidade das políticas públicas e a relativização de direitos sociais (MACHADO E VELTEN, 2013, p.3).

Dessa forma, Araújo (2013) indica que mesmo com os avanços conquistados na CFB de 1988 e bem como na LDBEN de 1996 no âmbito da educação o processo de regulamentação do regime de colaboração é ainda um ponto de indefinição. Conforme destaca a autora tal limitação interfere estruturalmente na questão da equalização² para a oferta educacional em todo o território nacional além de intensificar as disputas políticas:

É exatamente nesse vácuo de indefinição quanto ao regime de colaboração e quanto ao sistema nacional de educação que várias proposições e ações vêm se materializando, muitas vezes de forma sobreposta e desarticulada, gerando um campo de disputas embaçado e movediço no âmbito do grupo dos “reformadores empresariais da educação”, do governo federal (MEC), do Conselho Nacional de Educação, do Legislativo e do Fórum Nacional de Educação (ARAUJO, 2013, p.793).

² De acordo com Araujo (2013, p.790): (...) Tratar da questão da equalização significa discutir duas questões relevantes: o (des)equilíbrio vertical (distribuição de encargos, competências e recursos entre governo central e governos subnacionais) e o (des)equilíbrio horizontal (diferenças entre governos subnacionais na capacidade de prestação de serviços públicos) (...).

Nesse contexto, dada a complexidade do fenômeno federativo observa-se que no que diz respeito à educação a consecução do regime de colaboração não é ainda um fato consumado. A CFB de 1988 e a LDBEN n. 9.394/1996 despontam como importantes marcos legais que pressupõem a cooperação e a reciprocidade entre os entes federados na organização da educação, mas tais documentos não regulamentaram a efetividade de tal processo.

Conforme destacam Souza et al (2017) a partir da execução da lei 3.005/2014 relativa ao Plano Nacional de Educação (2014-2024) temos mais um avanço significativo no que tange a questão com a propulsão dos planos subnacionais. Contudo, a consumação do regime colaborativo entre os entes federados não foi ainda empreendida em sua totalidade.

2.2 O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL COMO UM CAMPO DE DISPUTAS

De acordo com Saviani (2017, p.04-09) a educação é um fenômeno inerente a toda e qualquer sociedade, constituindo-se em diferentes graus de complexidade no decorrer da história e do tempo de cada grupo social.

Nesse seguimento, quando o ato de educar torna-se um objeto “explícito da atenção” e reflexão de homens e mulheres, com uma intencionalidade a ser concluída e legitimada, temos o surgimento da educação sistematizada, em outras palavras, da educação enquanto um sistema de ação consciente do ser humano “agindo no mundo, com o mundo e sobre o mundo” (Saviani, 2017, p.04-09). Nesse âmbito, a discussão sobre o sistema educacional e conseqüentemente de seu planejamento, envolve antes de tudo a natureza dessa educação sistematizada, isto é, de sua origem, das intenções e dos propósitos que vão compô-la e bem como do desenvolvimento e das transformações históricas, políticas e sociais que materializam a organização educacional de cada território.

Com efeito, no advento da sociedade moderna tivemos uma ruptura na maneira de se conceber o processo educativo, a partir da passagem do ensino individual (realizado no âmbito doméstico) para o ensino coletivo (efetivado nos espaços públicos, no que hoje conhecemos como escolas). Nesse decurso, a institucionalização da educação é originada, criando-se os sistemas educacionais, cabendo a figura do Estado a tarefa de organizar, manter e instituir a educação para todos e todas. Isto posto, “nessas condições, a partir da segunda metade do século XIX, a emergência ou consolidação dos Estados Nacionais se fez acompanhar da implantação dos sistemas educacionais de ensino nos diferentes países” (Saviani, 2017, p.13). Logo, a educação é uma dimensão social que tem como pressuposto de sua sistematização o Estado.

Para Saviani (2010, p.387), a construção de um Sistema Nacional de Educação é imprescindível para o desenvolvimento do processo educativo, visto que é a partir de tal procedimento que é possível constituir uma integração entre os “níveis e modalidades de educação com todos os recursos e serviços que lhes correspondem, organizados e geridos, em regime de colaboração, por todos os entes federativos sob coordenação da União”. Nesse sentido, o mesmo autor (2010, p.188) nos aponta que a construção de tal sistema necessita de uma ação de planejamento, tendo em vista que para que se possa alcançar os propósitos pretendidos é necessário que “o sistema se organize e opere segundo um plano”, uma diretriz para a sua consumação que tenha como princípio máximo a reflexão acerca das ações a serem materializadas. Logo, a constituição de um planejamento educacional é um requisito indispensável para a consolidação de um sistema de educação. Isto posto, o planejamento na educação é um dispositivo que confere uma maior organicidade das ações engendradas pelo Estado, sendo um instrumento de poder que resulta do embate histórico de disputas e interesses de diferentes grupos sociais que comportam distintos projetos de sociedade.

Conforme destaca Libâneo (1994, p.222) o conceito de planejamento educacional refere-se genericamente à racionalização, organização e coordenação da ação educativa. Contudo, o planejamento possui um significado genuinamente político, pois orienta a tomada de decisões no âmbito educativo. O Autor aborda que o ato de planejar é permeado pelas influências econômicas, políticas e culturais que caracterizam a dinâmica das relações sociais, “sendo uma atividade de reflexão acerca das nossas opções e ações; pois, se não pensarmos didaticamente sobre o rumo que devemos dar ao nosso trabalho, ficaremos entregues aos rumos estabelecidos pelos interesses dominantes da sociedade”.

Nessa perspectiva, de acordo com Saviani (2010, p.389)

Para que o sistema permaneça vivo e não degenere em simples estrutura, burocratizando-se, é necessário manter continuamente, em termos coletivos, a intencionalidade das ações. Isso significa que em nenhum momento se deve perder de vista o caráter racional das atividades desenvolvidas. E o plano educacional é exatamente o instrumento que visa introduzir racionalidade na prática educativa como condição para superar o espontaneísmo e as improvisações, que são o oposto da educação sistematizada e de sua organização na forma de sistema (SAVIANI, 2010, p.389).

Acerca dessa questão, Vasconcellos (2002, p.95) salienta que o planejamento da educação é composto por diferentes níveis de abrangência que referem-se à escalas diferenciadas de ordenação e tomadas de decisões, (Vasconcellos, 2002). Na tabela abaixo temos elencados os níveis de planejamento educacionais com um conciso resumo das principais características de cada um destes:

O PLANEJAMENTO NA EDUCAÇÃO	
Planejamento Educacional	Corresponde ao planejamento de maior abrangência materializando-se no Brasil em diferentes níveis : nacional, estadual e municipal (Libâneo, 2006).
Planejamento Curricular	Relaciona-se a tomada de decisões atuando na dinâmica da ação escolar (Vasconcellos, 1997).
Planejamento Escolar	Envolve o processo de reflexão e decisões sobre a organização escolar desde o funcionamento até a proposta pedagógica. (Libâneo,2006).
Planejamento de Ensino	Processo de decisão sobre a atuação concreta do professor, em constante interação com seus alunos. (Padilha, 2001, p. 33)
Plano	Documento onde consta as decisões, metas, diretrizes e estratégias voltadas para a educação com um período de tempo definido. O Plano resulta uma ação conjunta entre diferentes agentes sociais.
Projeto	Refere-se ao registro das propostas e objetivos a serem efetivados.
Programa	Conjunto de ações e ou iniciativas previstas no projeto e ou no plano educacional.

Quadro 7: Elaborado pela autora

Ademais, o processo de planejamento educacional que corresponde ao de maior abrangência de atuação, constitui-se a partir de etapas estruturantes, que definem a finalidade e o plano de ação a ser concretizado. No esquema abaixo temos a representação de cada uma dessas fases:



Quadro 8 - Elaborado pela autora.

Assim sendo, o conceito de diagnóstico consiste em um dos momentos de maior importância no processo de construção do planejamento educacional, refere-se a um trabalho que envolve simultaneamente a observação e investigação da realidade, com o intuito de reconhecer as dificuldades e bem como identificar os problemas gerais e específicos que tensionam a educação em um determinado território. É a partir do diagnóstico que temos a orientação para os objetivos educacionais a serem pretendidos.

Posteriormente, na estruturação do planejamento temos a elaboração do plano, que traduz-se em um documento base, um produto de disputas e consensos entre os agentes sociais onde teremos a materialização do que se propõe para a educação, constando as metas, os

objetivos, as diretrizes e os propósitos e estratégias que irão nortear as intervenções a serem realizadas em um tempo determinado.

Seguidamente temos a etapa de execução, que compreende na incorporação prática dos objetivos, das diretrizes e dos propósitos e estratégias elencados no plano educacional. A execução caracteriza-se como uma fase que exige a flexibilidade da ação planejadora e bem como de seu acompanhamento, visto que por se relacionar diretamente às circunstâncias do cotidiano comumente haverá o surgimento de eventualidades que não foram plenamente previstas, exigindo dessa forma um movimento constante e atento de adaptação e em certos cenários de alteração do que se foi planejado inicialmente.

Subsequentemente à execução temos a avaliação, que compõe-se em um processo contínuo e permanente de análise e reconhecimento de toda a dinâmica empreendida durante as fases anteriores. Na avaliação é colocado em evidência os erros e acertos, pontuando-se o que deverá ser revisto, replanejado e redirecionado. Faz-se importante destacar que todas as etapas elucidadas necessitam de uma efetiva participação de todos os agentes sociais envolvidos no processo educacional, caso contrário a organização da ação planejadora não torna-se de fato democrática e igualitária.

Nesse contexto, o ato de se planejar a educação é também um elemento relevante para se pensar e executar as políticas públicas educacionais, visto que é a partir do planejamento que temos a inserção de uma perspectiva de sistematização da educação.

Para tal, historicamente a noção de planejamento é destacada historicamente a partir dos anos de 1920 nos planos de desenvolvimento da extinta União Soviética (URSS). Contudo, a experiência concebida na antiga URSS foi adaptada ao movimento de estruturação do capitalismo nos países ocidentais, conforme destacam, Mesquita e Coelho (2008):

O planejamento avança por todos os setores da sociedade ocidental e a escola não ficou imune a esse movimento. Quando chega a necessidade de adequar a escola ao movimento do capitalismo o ato de planejar é incorporado ao campo educacional (MESQUITA; COELHO, 2008, p. 164).

De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), no Brasil temos no Manifesto de 1932 dos Pioneiros da Educação Nova o surgimento de uma das primeiras consolidações da ideia de planejamento voltado inteiramente para a educação, a partir da apresentação de um plano de reconstrução do sistema educacional, que tinha como uma de suas principais prerrogativas fim da estratificação social no acesso ao ensino. Para tal, o documento destacava a importância de uma educação pública, gratuita e laica. As autoras ressaltam que tal manifesto “movia-se ainda, no âmbito das concepções educacionais de recorte escolanovista, enfatizando

aspectos biológicos, psicológicos, administrativos e didáticos do processo educacional” (Shiroma, Moraes e Novaes, 2007, p.20)

No contexto histórico da Era Vargas entre os anos de 1930 e 1945 temos a criação do Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública, que tinha como principal objetivo traçar um planejamento que se adequa-se a perspectiva de modernização econômica em voga na época. Nesse período a educação é constituída como uma das principais bases para formação do ideário nacional, que tinha como modelo central o padrão social eurocêntrico.

Nesse interim entre os anos de 1931 e 1932 o então ministro Francisco Campos promulga seis decretos³ que efetivam na legislação educacional a denominada “Reforma Francisco Campos”. Entre tais medidas temos a criação do Conselho Nacional de Educação a partir do decreto 19.850, de 11 de abril de 1931. A Reforma Campos orientou o planejamento de políticas educacionais em uma perspectiva excludente, restringido a organização da educação aos níveis de ensino secundário e superior que atendiam prioritariamente à elite. Os ensinos primários e normal, não foram considerados por Campos.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 22) salientam que a constituição de 1937 que ratificou o Estado Novo (1937 - 1945) “dedicou bem menos espaço à educação”, contudo a ideia da dimensão educacional como um meio estratégico para o equacionamento da questão social continuou perdurando, fazendo da escola um dos “loci da discriminação social”. Nesse contexto o Conselho Nacional de Educação apresenta uma proposta de Plano de Educação Nacional, alcunhado de “Novo código da educação brasileira” que era composto por 504 artigos que versavam sobre organização curricular, os modelos de cursos e exames e toda a rotina da gestão escolar. Contudo, tal plano não foi aprovado pela Câmara de Deputados.

Em 1942 o então ministro Gustavo Capanema institui as Leis orgânicas do ensino⁴ criando a “Reforma Capanema” que estruturou o ensino técnico-profissional industrial e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), reformulou os ensinos comercial e secundário e regulamentou o ensino agrícola. Com o fim do Estado Novo é estabelecido um

³ Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931, que criou o Conselho Nacional de Educação;

Decreto n. 19.851, de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização do ensino superior, instituindo o Estatuto das Universidades Brasileiras;

Decreto n. 19.852, de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro.

Decreto n.19.890, de 18 de abril de 1931, que estruturou o ensino secundário;

Decreto n. 20.158, de 30 de junho de 1931, que organizou o ensino comercial;

Decreto n. 21.241, de 14 de abril de 1932, consolidando as disposições sobre a estruturação do ensino secundário.

⁴ Decreto-lei n. 4.073, de 30 de janeiro de 1942, que organizou o ensino industrial;

Decreto-lei n. 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que instituiu o SENAI;

Decreto-lei n.4.244 de 9 de abril de 1942, que organizou o ensino secundário em dois ciclos: o ginasial, com quatro anos, e o colegial, com três anos;

Decreto-lei n.6.141, de 28 de dezembro de 1943, que reformou o ensino comercial.

governo provisório onde Raul Leitão da Cunha fica a cargo do Ministério da educação e implementa a Lei Orgânica do Ensino Primário; estabelecendo o ensino primário supletivo e criando o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). A valorização do ensino profissionalizante demonstra a influência da concepção taylorista de produção no delineamento das políticas educacionais.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 24-25) expõem que no bojo de tais reformas educacionais “persistia o velho dualismo: as camadas mais favorecidas da população procuravam o ensino secundário e superior para sua formação, e aos trabalhadores restavam as escolas primárias e profissionais para uma rápida preparação para o mercado de trabalho”.

A partir de 1946 é promulgada a nova constituição que inspirada nos ideais liberais defendia a “liberdade e educação dos brasileiros. Esta era assegurada como direito de todos e os poderes públicos foram obrigados a garantir, na forma da lei, a educação em todos os níveis, juntamente com a iniciativa privada.” (Shiroma, Moraes e Evangelista, 2007, p25). Nesse contexto, em meio a um forte embate entre a ala conservadora e privatista e os representantes do Movimento em defesa da escola pública que o então ministro Clemente Mariano inicia a construção do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) que se torna lei em 1961 (Lei n. 4.024/61), consolidando a LDBEN como uma política de favorecimento as bases da educação ligadas à igrejas e instituições privadas.

Após a sanção da Lei n. 4.024/61 temos em 1962 a aprovação do primeiro Plano Nacional de Educação, não sob a forma de lei, mas como uma diligência do Ministério da Educação e Cultura. O documento foi elaborado e aprovado pelo Conselho Federal de Educação estando à frente de tal conselho Anísio Teixeira. De acordo com Saviani (1999, p.78) foi construído um planejamento

“Que procurou, numa primeira parte, traçar as metas para um plano nacional de educação e, numa segunda parte, estabelecer as normas para a aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior” (Saviani, 1998, p78)

Tal PNE carregava em sua essência a noção de um planejamento distributivo de recursos, diferenciando da ideia de planejamento integral suscitada nas décadas anteriores. Para tal, foi composto por aspectos quantitativos e qualitativos, tendo como uma de suas principais metas a universalização do ensino: Primário (100% até 11 anos, 70% até os 14), Secundário (30% até 18 anos nas séries do ciclo ginásial) e Superior (metade dos que terminarem o colegial). Além de abranger a profissionalização docente, a reestruturação curricular e a reformulação do ensino médio com ampliação da carga horária.

Isto posto, em paralelo as décadas de 1950 e 1960 a prerrogativa de se planejar a educação é fortalecida nas agendas de ações e discussões regionais e internacionais da então recém criada Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Com efeito, utilizando-se do discurso de educação para o desenvolvimento, a UNESCO começa a apresentar as suas recomendações para a agenda educacional de países periféricos, tendo como um de seus focos a América Latina e o Caribe. Logo, as diretrizes de tal organismo internacional passam a nortear a formação de políticas sociais e de modo consecutivo o planejamento da educação dos referidos estados nacionais (Gomide, 2012).

Nesse contexto, de acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 28), o planejamento educacional no contexto dos governos militares perpassou por fortes mudanças sendo inserido como parte de uma perspectiva de planejamento global, nos planos nacionais de desenvolvimento tendo como conduta motriz as “recomendações advindas de agências internacionais e relatórios vinculados ao governo norte-americano”. Dessa forma a reforma do ensino implementada nos de 1960 e 1970 foi projetada em uma perspectiva economicista e tecnocrática que fundamentou-se a partir da concepção de que a educação era um elemento estrutural para a formação de capital humano. Nesse interim é efetivado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976) que subordina a educação a uma noção estritamente econômica de desenvolvimento. As políticas educacionais empregadas nesse período tinham como um segundo propósito garantir “garantir o controle político e ideológico sobre a educação escolar em todos os níveis e esferas” (Shiroma, Moraes e Evangelista, 2007, p. 29).

Entre o final da década de 1970 e início de 1980 temos um ciclo de crise do planejamento educacional, por conta da ineficiência do paradigma tecnicista e burocrático levado ao extremo pelo governo militar juntamente com crise financeira desencadeada no período.

Nesse decurso, temos a centralidade do poder na esfera do executivo, o que se reflete no delineamento das políticas educacionais que foram implementadas entre as décadas de 1930 e 1970. Tais processos nos demonstram como a concepção de planejar a educação no Brasil foi fundamentada a partir de um conjunto de contradições e disputas que estão circunscritas ao movimento histórico em questão e aos interesses dos diferentes grupos políticos que estiverem a frente da gestão do país.

Conforme nos aponta Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), nesse processo a noção de planejamento perpassou por momentos distintos, onde inicialmente foi concebida como um elemento importante para a construção de políticas educacionais (que em sua totalidade

favoreciam a elite econômica da época) e posteriormente foi reduzida a uma simples ideia de organização e aprovação de orçamento.

Nesse sentido, a partir de tais eventos temos uma ressignificação do papel dos políticas educacionais na conjuntura brasileira, com o crescimento da subordinação do planejamento educacional de países periféricos às exigências de organismos multilaterais, visto que as reformas políticas e curriculares empreendidas pelos Estados Nacionais deveriam guiar-se pelas orientações do plano de ação direcionado pela UNESCO, caso contrário a concessão de empréstimos e auxílio econômico fornecidos por agências internacionais seria dificultada.

Com o período de redemocratização a partir da promulgação da constituição de 1988 temos uma redefinição no sentido concebido ao planejamento da educação. Na carta magna o direito social à educação é legitimado juridicamente, tornando dever do Estado a oferta e a sistematização do serviço educacional:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e **sua qualificação para o trabalho** (BRASIL, 1988, Art. 205, p.123, grifos nosso).

O texto redigido em 1988 nos aponta para uma determinação da educação como princípio substancial para a qualificação ao mundo do trabalho, no qual a supracitada relação sustenta a reprodução ampliada do capital. Logo, nesses moldes, educação e trabalho são compreendidos como domínios contíguos, como nos aponta Meszáros (2005) no trecho subsequente “diga-me onde está o trabalho em um tipo de sociedade e eu te direi onde está a educação” (MÉSZÁROS, 2005, p.17).

De acordo com artigo 09 da Constituição de 1988, o ensino fica livre à iniciativa privada, seguindo as prerrogativas de cumprimento das regras nacionais, além das devidas avaliações a serem realizadas pelo poder público.

Com efeito, em relação a constituição de 1988 evidencia-se que a reflexão acerca da gestão e do planejamento educacional perpassou por uma discussão de caráter mais participativo e democrático. Contudo, não ocorreu uma mudança estrutural quanto a natureza desse planejar, que continuou a apresentar características racionalistas, normativas e tecnocráticas. Desse modo, mesmo com toda a prerrogativa de cunho progressista que permeou a construção da carta magna de 1988 na prática o que tivemos foi um realinhamento do projeto de Estado brasileiro ao processo de reestruturação produtiva do capital, no qual a educação é retomada como uma das estratégias centrais de manutenção e validação de tal consenso.

No âmago deste debate, Tavares (2003, p. 16) afirma que

Desde o início do processo constituinte delineavam-se algumas divergências referentes à definição de educação, os deveres do Estado com o ensino, os critérios de distribuição dos recursos públicos, os princípios de organização da Universidade, dentre outros pontos (TAVARES, 2003, p.16)

O processo elencado por Tavares (2003) foi permeado por um forte embate entre os defensores da escola pública (publicistas), na figura do Fórum da Educação⁵ e os apoiadores dos interesses da escola privada (privatistas)⁶. Ambos os grupos continham em suas propostas diferentes concepções sobre a organização e o funcionamento da educação. A disputa entre as duas entidades pautava-se principalmente pela forma como se daria a destinação dos recursos públicos, no qual para os publicistas deveria existir uma exclusividade das receitas somente ao ensino público, diferentemente dos privatistas, que argumentavam pela distribuição de tais subsídios para as escolas públicas e privadas a partir da concessão de bolsas de estudos aos mais carentes⁷. Outros pontos de divergências entre as bases das duas categorias foram: da gratuidade do ensino público em todas as suas modalidades (incluindo o ensino superior); a democratização do acesso e da gestão do ensino; a valorização e formação continuada do profissional docente; da laicidade da escola; da disposição do ensino superior público e das pesquisas de extensão.

Libâneo (2006, p. 145) afirma que a atuação das forças privatistas sempre existiu na história educacional brasileira, ora se apresentando com maior ou menor expressão, ora adquirindo características diferenciadas.

Deste modo, a partir da Constituição de 1988 temos a implementação de uma política conciliatória, entre as bases publicistas e privatistas, sem uma efetiva participação das camadas populares ao longo desse debate. Tavares evidencia que:

Esta forma política conciliatória para a aprovação do princípio criou um novo conceito de público, baseado na concepção de que a escola é pública pelo tipo de serviço que presta e não pela fonte de financiamento. Para Pinheiro e Maciel (1987), esta compreensão do público não-estatal procura descaracterizar o conceito de escola pública como sinônimo de escola mantida pelo Estado; ao mesmo tempo, enfraquece-se também a reivindicação da

⁵ O Fórum da Educação surge a partir de ação coletiva formada por várias entidades da sociedade civil na área da educação, TAVARES (2003, p. 18-21).

⁶ As principais entidades que constituíam a ala privatista eram: Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEM), entidade que representava 35 mil estabelecimentos, o setor privado confessional composto pela Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), que reunia 16 universidades católicas e 32 instituições de ensino superior isoladas e pela Associação de Educação Católica do Brasil (AEC), que representava mais de 4.000 escolas de 1º e 2º graus (TAVARES, 2003, p. 17).

⁷ Faz-se importante ressaltar que durante a ditadura militar tornou-se uma prática a concessão de bolsas de estudos em instituições particulares (pagas pelo Estado), principalmente no ensino superior.

escola pública universal, laica e gratuita, tese da principal emenda popular encaminhada pelo Fórum da Educação aos constituintes (Tavares, 2003, p .23).

Dourado e Bueno (2001) ao promoverem uma reflexão acerca da materialização do público e do privado na gestão e no planejamento da educação, assinalam que na perspectiva de produção das políticas públicas brasileiras, em particular nas educacionais, o público, por sua vez, privatiza-se, posto que

Processa-se, nessa perspectiva, uma falsa publicização do privado, que se apropria cada vez mais do espaço público no que concerne ao carreamento de recursos e à exploração de serviços, ao mesmo tempo em que aprofunda suas características mercadológicas, alinhadas ao processo de modernização e reforma do Estado, configurado como sua minimização no tocante às políticas públicas. Expressões indicativas do rótulo privado, que já marcavam vinculações ideológicas, tais como escola privada, particular, livre, confessional, não-estatal, leiga, laica, são enriquecidas por um repertório menos explícito que inclui escolas para-estatais, comunitárias, não-governamentais, cooperativas, organizações sociais, etc. (DOURADO E BUENO, 2001, p. 04).

Os mesmos autores apontam ainda que o embate entre o público e o privado “não se circunscreve somente à agenda educacional mas tem nela explicitação concreta, revelando, desse modo, o papel da educação como constituinte e constitutiva das relações sociais” (DOURADO e BUENO, 2001, p.02).

Atrelado a isso, em Saviani (2010) percebemos que o referido processo histórico de adequação das políticas de planejamento da educação às exigências do capital, não se deu de forma abstrata e especulativa, posto que tal conjuntura se constituiu a partir de projetos de poder onde a ciência e a teoria social foram elementos importantes nessa construção, tanto para consolidar a manutenção de um sentido de planejar que em sua essência fortalece a desigualdade escolar, como também para discordar e combater tal lógica de planejamento educacional.

Por conseguinte, a partir das reflexões estabelecidas nesse subcapítulo inferimos que no Brasil o planejamento educacional constitui-se como um processo político circunscrito por intensas disputas em meio à centralização do poder na esfera do executivo permeado por muitos mecanismos coercitivos e da busca constante por um modelo mais descentralizado. Tal embate nos revela que as lutas travadas entre diferentes representações de nossa sociedade tinham como principal força motriz o conflito entre o interesse público de resguardar a educação como um direito social a ser garantido constitucionalmente em detrimento ao interesse privado que intervinha pela desresponsabilização do Estado na esfera educacional.

Dessa forma, o ato de planejar abrange os interesses, as negociações e decisões que envolvem o embate entre diferentes formas de racionalidades, que ao longo do tempo instituem distintas tipologias de planejamentos para ordenação da educação. Para tal, nesse interim os planos de educação materializaram-se como os meios necessários para a instrumentalização do processo de planejamento, sendo também um produto de decisão política e uma peça importante que quando efetivada torna-se referência para a produção de políticas educacionais.

2.3 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

No Brasil, o planejamento educacional perpassou por diferentes momentos e perspectivas ideológicas, constituindo-se como um elemento de disputas permanentes entre a sociedade política e a sociedade civil nos processos de elaboração e implementação das leis voltadas para composição da educação no país. Nesse decurso tivemos a efetivação de três Planos Nacionais de Educação, com características e propósitos de organização distintos entre si. Iniciamos esse subcapítulo empreendendo uma concisa exposição acerca das disputas que nortearam os processos de construção e efetivação da Lei 10.172/2001 que sancionou o segundo PNE e posteriormente destacamos os embates referentes a estruturação do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Consideramos relevante evidenciarmos esse percurso tendo em vista a importância da compreensão desse movimento histórico para que possamos avançar no debate sobre a perspectiva de colaboração territorial entre os entes federados no processo de planejamento educacional.

Nesse sentido, a partir da década de 1990 a conjuntura brasileira se encaminha para uma perspectiva de reformulações políticas e econômicas, tendo como base os ideais neoliberais e o fortalecimento da noção de planejamento educacional difundida pelos organismos internacionais. Shiroma, Moraes e Evangelista (2007) pontuam que nesse intervalo de tempo a preocupação era constituir um projeto de estado que se adequa-se as exigências do mercado e do comércio internacional.

Dessa forma, em 1996 temos a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) sendo instituída a década da educação no Brasil (mesma expressão utilizada pela UNESCO em suas conferências). A Lei 9394/96 trouxe alguns avanços significativos para a regulamentação do sistema educacional brasileiro: estabelece os princípios e as responsabilidades do Estado em relação à educação em uma perspectiva mais sistêmica contemplando todos os níveis de ensino; designa o regime de colaboração entre os entes

federados na organização do sistema escolar avançando na descentralização do poder do executivo; inclui novas modalidades de ensino; aborda pontos estruturais acerca da formação dos profissionais de educação; determina a obrigatoriedade da vinculação de recursos para a educação já previsto na CFB de 88 e bem como pontua a os meios necessários de divulgação e fiscalização da aplicação de tais recurso. Contudo a citada legislação revalida a destinação de verbas públicas para instituições privadas não rompendo com a estrutura privatista.

A Lei 9394/96 foi resultado de um embate entre entidades representativas da sociedade civil, sobretudo entre movimentos sociais da educação e a base governista. Contudo Libâneo (2006, p. 157) evidencia que em sua efetivação a LDBEN teve na prática a participação de alguns interlocutores privilegiados⁸.O texto final da Lei 63/94/96 reforçou categoricamente o conciliamento do projeto de educação no Brasil à concepção do neoliberalismo, além de apresentar em seu texto final “uma concepção de homem, de sociedade e de educação diametralmente oposta àquela gestada na sociedade civil organizada de 1988 a 1995” (OTRANTO,1997, p.1).

Neste contexto histórico da criação da LDBEN, tivemos também a consolidação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), sendo sancionado pela Lei 9424/96 (BRASIL, 2009) que posteriormente foi descontinuado a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Dessa forma, após a aprovação da nova LDBEN tem-se se início a uma forte disputa acerca da produção do novo Plano Nacional de Educação (PNE), tendo em vista que o documento promulgado anteriormente não era um plano universal, no sentido de não abranger todas as esferas de ensino.

Não obstante, a LDBEN (Lei nº 9.394/1996) dispôs que definição do novo PNE deveria ter a adequação de suas metas aos parâmetros norteadores da Declaração Mundial sobre Educação Para Todos, conforme consta no parágrafo primeiro da Lei (art. 87) “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” (BRASIL, 1996, art. 87 § 1º, letra a).

⁸ A saber: Conselho Nacional de Educação e os Presidentes do Conselho Nacional de secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME).

Inicialmente o debate acerca do PNE 2001-2010 foi circunscrito ao governo federal, aos parlamentares e aos interlocutores prioritários: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Nesse contexto, em 1998 são encaminhadas ao Congresso Nacional duas proposições de projetos para a construção do Plano Nacional. O primeiro documento, elaborado a partir das mobilizações do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública foi denominado de “PNE da Sociedade Brasileira” (PL nº 4.155/98), o segundo, produzido às pressas pelo governo e sem uma discussão efetiva com a sociedade foi alcunhado de “PNE do Executivo” (PL 4.173/98).

As duas propostas se diferenciavam contundentemente, visto que o PNE da Sociedade criticava o enfoque de racionalização técnica e economicista que era outorgado as políticas educacionais e que na prática resultavam em programas e projetos setoriais. A questão central presente no documento encaminhado pela sociedade era a necessidade de se conceber a educação em uma visão sistêmica, tendo como ponto de partida a perspectiva democrática no processo de construção do plano nacional de educação. O PNE do executivo, resultava em uma trajetória de continuação de planos anteriores, sem propor mudanças efetivas na forma de se pensar a sistematização da educação em escala nacional, elucidando a preocupação com as perspectivas técnicas e quantitativas exigidas pelos organismos internacionais, conforme destaca Neves (2000).

Nesse cenário, no ano de 2001 é sancionada a Lei n. 10.172/2001 criando o Plano Nacional de Educação (PNE-2001-2010) com vigência de 10 anos foi o primeiro plano aprovado no Congresso Nacional, em estrutura de planejamento que teve como base o tripé “diagnóstico-diretrizes-metas”. Sendo composto por duzentos e noventa e cinco incisos e dividido em onze temáticas e três subitens: diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas, a lei do PNE 2001-2010 representou um avanço significativo para o processo produção de políticas públicas educacionais. Contudo, em sua estrutura tal documento repercutiu a visão política e tecnocrática contida na proposição do executivo. O esquema abaixo produzido pelo Fórum de Educação no ano de 2011, retrata como na construção do PNE 2001-2010 prevaleceram as proposições do executivo em detrimento da sociedade.

Quadro 1 - Metas do PNE Originárias das propostas do Executivo e da Sociedade								
	Proposta do Executivo				Proposta da Sociedade			
	Total	Aprov.	Fundidas	Não aprov.	Total	Aprov.	Fundidas	Não aprov.
E. Infantil	36	15	18	3	12	5	3	4
E. Fundamental	27	19	6	2	7	3	3	1
E. Médio	20	17	2	1	10	1	5	4
E. Superior	25	19	5	1	14	1	9	4
EJA	20	16	3	1	15	6	4	5
E. Distância	22	18	3	1	-	-	-	-
E. Profissional	16	13	1	2	9	0	2	7
E. Especial	26	25	1	-	-	-	-	-
E. Indígena	19	18	1	-	-	-	-	-
F. Professores	15	11	2	2	31	13	11	7
Financiamento	10	5	4	1	6	2	3	1
Gestão	12	11	1	-	14	1	4	9
TOTAIS	248	187	47	14	118	32	44	42

Quadro 9 - Fonte: Fórum Nacional de Educação,

Em suma, conforme aponta o relatório produzido pelo Fórum Nacional de Educação (2011) o PNE 2001-2010 teve como principais metas e objetivos

A elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e permanência, com sucesso, na educação pública. Como estratégias para alcançar as metas: duração de 10 anos; elaboração, pelos estados, Distrito Federal e municípios, de planos decenais correspondentes; realização de avaliação intermediária do cumprimento das metas no 4º ano de vigência do Plano; definição, pela União, de mecanismos de acompanhamento das metas, por meio do sistema nacional de avaliação; elaboração, pela União, estados, Distrito Federal e municípios, de planos plurianuais para o cumprimento das metas de seus planos decenais (FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2011, p.27)

Tendo como referência as informações disponibilizadas pelo Ministério da Educação (2016) constatamos que o referido plano não se consolidou como uma política de Estado, devido aos vetos presidenciais referentes ao aumento de recursos, o que encadeou um conjunto de restrições orçamentárias que impactaram a viabilidade das metas. Foi previsto no documento a prescrição da autonomia para as esferas locais, ao estabelecer que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios construíssem seus planejamentos em um regime de colaboração com a União. Contudo, após a vigência do PNE, observou-se que um número expressivo de Estados e municípios não evoluíram na construção de seus respectivos planos devido à falta de articulação do Plano na formulação da política nacional de educação e da ausência de regulamentação sobre a colaboração entre os entes federados. Ademais, as avaliações periódicas previstas na redação no PNE 2001 - 2010 que deveriam ser realizadas pelo legislativo não foram de fato concretizadas, o que acabou por fragilizar a análise de eficácia tal instrumento político.

Saviani (2017) salienta que além da problemática referente ao financiamento:

“Outro indicador de inocuidade do Plano é a profusão de objetivos e metas, o que caracteriza um alto índice de dispersão e perda do senso de distinção entre o que é principal e o que é acessório. No total, o texto formula 295 metas distribuídas pelas onze áreas contempladas pelo plano numa média de aproximadamente 27 metas para cada uma”. (SAVIANI, 2017, p.67)

Diante desse quadro, em 2009 inicia-se um movimento de organização para a construção de um novo Plano Nacional de Educação, tendo em vista que o tempo de vigência do PNE 2001-2010 se findava. Dessa forma, conforme ressalta Saviani (2017), em dezembro de 2010 o Ministério da Educação (MEC) apresenta ao Congresso Nacional uma proposição para o PNE que passa a ser identificada como o projeto de lei 8035/2010. De caráter mais participativo e estratégico concentrado em aproximadamente vinte metas que se desdobravam em 170 estratégias que funcionavam como objetivos específicos. Na proposta do MEC o número de metas foi reduzido, contudo a estrutura de planejamento presente na nova proposição não era muito diferente em relação ao PNE anterior (Saviani, 2017).

Nesse decurso, foi desenvolvido um padrão de discussão e mobilização mais ampliado em relação ao processo anterior, contando com a participação de diversas representações de nossa sociedade tanto do movimento social estruturado e de entidades representativas da comunidade educacional tendo como uns de seus principais expoentes o Fórum Nacional de Educação quanto do segmento privado. A abertura de diálogo entre os atores governamentais e sociais foi um passo significativo para a elaboração do novo PNE. Em consequência, os debates foram desenvolvidos por meio do requerimento de seminários, conferências e audiências públicas em diferentes cidades, com um forte embate na busca por um consenso em relação as metas e diretrizes que deveriam constar na elaboração do novo documento.

Saviani (2017 p.77-78) destaca que a Conferência Nacional de Educação (CONAE) foi um dos muitos exemplos de tal processo, tendo como temática de discussão a relação entre o PNE e a estruturação do Sistema Nacional de Educação. O mesmo autor advoga que em tal circunstância os empresários do ensino não se empenharam em participar tão efetivamente da CONAE que tinha como um de seus principais objetivos “apresentar propostas de elaboração para o no PNE” concluindo que o desinteresse do grande empresariado do ramo educacional nesse debate se deu pelo fato que os mesmos “tinham clareza de que não era na CONAE que as decisões seriam tomadas”, mas sim na esfera do Congresso Nacional, esse sim se

vislumbrava como um espaço estratégico para uma atuação intensa das entidades representativas do poder privado, visto que :

Sua participação deveria ocorrer de forma intensa, organizada e aguerrida na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Como se evidenciou nas situações anteriores, no Congresso Nacional eles acionam seus *lobbies*, mobilizam as bancadas de parlamentares com os quais têm afinidades ou que eles cooptam mediante diferentes mecanismos, entre os quais se inclui o financiamento das campanhas eleitorais. (SAVIANI, 2017 p.78).

Após as discussões estabelecidas em diferentes instâncias e regiões do país foram encaminhadas à Comissão Especial responsável pelo parecer do projeto cerca de 2.915 emendas que decorreram não só da iniciativa parlamentar mas também de entidades da sociedade ligadas à militância educativa. Saviani (2017) destaca que:

“A Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresentou 85 emendas; a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), 181; o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), 206; a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), 23; a ministra da Igualdade Racial, Luiza Helena de Bairros, 50; a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE, 60; o Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino Superior (Proifes),41”. (SAVIANI, 2017 p. 78-79)

O quantitativo de emendas ao projeto do MEC que foram apresentadas à Comissão Especial demonstra como o PNE se constitui em um elemento político-institucional que se concebe a partir de interesses sociais que encontram-se em uma constante disputa o que nos reflete em diferentes graus a complexidade inerente ao processo de elaboração do planejamento e da correlata produção de políticas públicas educacionais em uma perspectiva mais democrática e participativa. Acerca da questão do grande número de emendas Saviani (2017, p.79) nos aponta que:

“Se por um lado pode constituir-se num complicador pela sua quantidade e pelas eventuais discrepâncias entre si e em relação ao projeto original, por outro lado, considerando o significativo número oriundo de entidades representativas dos educadores, é também um indicativo de um maior grau de participação da sociedade civil, alimentando a expectativa de que o produto se aproxime um pouco mais das aspirações educacionais da população do país”. (SAVIANI, 2017 p. 78-79)

Dessa forma, após a análise das emendas temos o parecer do projeto substitutivo do novo PNE apresentado pela Comissão Especial da Câmara e posteriormente a redação final do documento que é aprovada no Plenário em outubro de 2012 e no mesmo mês é remetido ao Senado o texto reformulado do PNE que foi aprovado pelos deputados.

No Senado, a proposta é encaminhada respectivamente as comissões de: Assuntos Econômicos e Constituição; Justiça e Cidadania; Educação, Cultura e Esporte, tendo a sua aprovação em dezembro de 2013. (Saviani, 2017 p.76-80). O Senado introduziu uma série de substituições ao projeto dentre tais alterações destacam-se dois aspectos importantes em relação a questão do financiamento: a redução proposta pelos senadores do percentual do PIB destinado à educação e o quesito que tratava da adoção do custo-aluno-qualidade inicial (CAQi) e do custo-aluno-qualidade (CAQ), com complementação da União. (Centro de Documentação e Informação Coordenação Edições Câmara, 2014, p.19). As modificações foram amplamente confrontadas pelos movimentos sociais, e no texto final do PNE tais alterações não foram totalmente validadas.

Faz-se importante destacar que o financiamento é um componente fundamental para a execução de um planejamento, no caso da educação é um aspecto que deve ter um tratamento prioritário na elaboração do PNE devido ao contexto histórico brasileiro no que tange as legislações educacionais e por se tratar “de uma condição preliminar indispensável, embora não suficiente. Sem esse pressuposto todas as demais metas ficam inviabilizadas”. (Saviani, 2017 p.73).

Nessas circunstâncias, em 2014 temos a aprovação do terceiro Plano Nacional 2014-2024 instituído pela Lei nº 13.005/2014 composto por dez diretrizes centrais que norteiam as metas e estratégias, sendo devidamente apresentadas no artigo 2º, incisos de I a X:

[...] I -erradicação do analfabetismo; II-universalização do atendimento escolar; III-superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV-melhoria da qualidade da educação; V-formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI-promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII-promoção humanística, científica, e cultural e tecnológica do País; VIII –estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto–PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX-valorização dos(as) profissionais da educação; X-promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental](BRASIL, 2014, p 1).

O PNE 2014-2024 é um instrumento político que diferencia-se dos planos anteriores, visto que por ter se tornado uma força constitucional e já ter a vinculação de recursos para o seu financiamento sancionada legalmente, passa a ultrapassar os percalços envolvidos nas mudanças de governos e gestões. Implementado em uma perspectiva de descentralização de ações entre os entes federados, o plano 2014-2024 elencou em sua redação uma composição de quatorze artigos, vinte metas e 170 estratégias estruturantes, que na prática funcionam como

submetas que visão em seu todo uma organização mais estratégica para com a organização do Sistema Nacional de Educação, que deveria ter sido efetivado em 2016.

Saviani (2017, p.68) ressalta a importância da formulação do PNE para a fundamentação de um Sistema Nacional de Educação, ao advogar que

De fato, a formulação do Plano Nacional de Educação se põe como uma exigência para que o Sistema Nacional de Educação mantenha permanentemente suas características próprias. Caso contrário, ele perderá as características próprias do sistema, reduzindo-se a uma simples estrutura, isto é, um resultado coletivo inintencional de práxis intencionais individuais. Prevalecendo essa tendência, o funcionamento do sistema acabará caindo numa rotina em que as ações se tornam mecânicas, automáticas, rompendo-se o movimento dialético ação-reflexão-ação que é condição *sine qua non* da educação sistematizada e, portanto, da prática educativa própria do sistema educacional. (SAVIANI, 2017 p.68)

Nesse sentido, a relevância do PNE 2014-2024 em relação aos planos anteriores incide no fato de que a partir da promulgação deste tem-se a obrigatoriedade de regulamentação do Sistema Nacional de Educação, conforme expresso na Lei 15.005/2014. Ademais, tal documento representa uma estrutura fundamental não só para a elaboração e implementação do Sistema Nacional de Educação como também para a sua própria consumação.

No que diz respeito às metas gerais apresentadas no PNE 2014-2024 temos a seguinte disposição:

PNE 2014-2024	
METAS	PROPÓSITOS
1	Universalizar até 2016 a educação infantil
2	Universalizar até 2024 o ensino fundamental
3	Universalizar até 2016 o ensino fundamental
4	Universalizar a Educação Especial/inclusiva
5	Trata da alfabetização
6	Oferta da educação integral
7	Melhoria da qualidade do ensino e Aprendizado com fluxo adequado
8	Elevação da escolaridade média da população
9	Alfabetização da população e Educação de Jovens e Adultos (EJA)
10	Integração da EJA nos níveis fundamental e médio à educação profissional
11	Qualidade da oferta e expansão da educação técnica na rede pública
12	Oferta e expansão da educação superior pública
13	Elevar a qualidade da educação superior com aumento da titulação de de professores
14	Elevar o número de matrículas na pós-graduação
15	Formação dos profissionais da educação em regime de colaboração entre os entes federados
16	Fomação continuada e pós-graduação dos profissionais da educação básica
17	Valorizações dos profissionais da educação básica da rede pública
18	Planos de carreira aos profissinais da educação da rede pública (todos os níveis)
19	Gestão democrática da educação em regime de colaboração territorial
20	Financiamento da educação pública

Quadro 10: Elaborado pela autora

Cabe ressaltar que os objetivos e as diretrizes elencados no referido documento vão de encontro com as orientações da Declaração do Milênio, que em setembro de 2000 apresentou as metas socioeconômicas a serem alcançadas pelos 189 países que na época integrava a cúpula das Organização das Nações Unidas (ONU). Dessa forma no novo PNE temos uma validação dos princípios e valores ideológicos e consensuais da ONU.

Nesse contexto, o PNE 2014-2024 carrega em sua essência uma proposta que busca se efetivar como descentralizadora no que se refere ao planejamento da educação, concebendo a colaboração territorial como um elemento de relevância para a efetivação da descentralização e também de uma gestão mais democrática na oferta de serviços e no atendimento às especificidades educacionais locais. À vista disso, os Artigos 6, 7, 8 e 9 da Lei nº 13.005/2014 apresentam as orientações imprescindíveis para a efetivação de uma gestão cooperativa e colaborativa entre União, estados e municípios. No subcapítulo consecutivo a este vamos nos aprofundar mais nesse assunto, ao abordarmos a questão da esfera local e do plano municipal de educação.

Isto posto, o plano determina que os demais entes federados se responsabilizem pela construção de seus planos decenais de educação, destacando que a elaboração dos respectivos planejamentos locais devem ter como base o Plano Nacional de Educação e obrigatoriamente deverão ser constituídos até o segundo ano vigência do PNE 2014-2024. Ademais, a Constituição Federal de 1988 e a LDBEN de 1996 não preveem a necessidade de construção dos planos locais em consonância com o PNE. Contudo, tal referência é dimensionada na Artigo 2 da Lei n. 10.172/2001 que aprovou o PNE 2001-2010, porém como já mencionado anteriormente tal processo não se efetivou na prática.

Não obstante, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 apresenta alguns impasses e limites estruturais, dentre os quais destacam-se: I) a temática do diagnóstico da realidade educacional e tal como da avaliação do plano anterior; II) a disposição dos recursos para financiamento da estrutura educacional; III) a questão referente ao magistério da educação básica e IV) a parceria com o terceiro setor e iniciativa privada

No tocante ao primeiro item, não efetuou-se um diagnóstico preciso acerca da realidade educacional brasileira e bem como de suas especificidades territoriais durante o processo de construção do PNE. O diagnóstico concebe-se como uma etapa essencial no processo de um planejamento que tem por obtivo ser estratégico e participativo, pois só a partir de uma constatação prévia do que existe verdadeiramente é que se pode projetar os meios teóricos e práticos do futuro que se pretende alcançar. Quando não estabelecemos o diagnóstico corremos o risco de deprender em uma generalização das metas em relação as especificidades e

complexidades que constituem a sistematização da educação em âmbito nacional, tornando dessa forma o plano mais frágil. Ademais, a ausência da avaliação do PNE 2001-2010 culmina do mesmo modo para uma perspectiva generalista acerca do planejamento educacional. Acerca de tal questão no PNE 2014-2024 Saviani (2017, p.70) destaca que sem o diagnóstico:

(...) Várias das metas resultam arbitrárias, não se entendendo, por exemplo, porque se pretende “elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional”. O diagnóstico nos permitiria entender a razão desses números. Sem ele ficamos sem saber por que se fixou a meta em 50% e não, por exemplo, em 40 ou 60%. (SAVIANI, 2017, p.70)

No que diz respeito a questão do financiamento, a alteração realizada pelo Senado na redação do Artigo 8, que trata de uma diretriz fundamental para o financiamento público foi um agravante que influenciou significativamente na busca pela melhoria e ampliação da qualidade da educação pública no Brasil. No texto final aprovado pela Comissão Especial dos deputados e encaminhado aos senadores constava que 10% do Produto Interno Bruto (PIB) do país deveria ser obrigatoriamente destinado ao “financiamento público da educação pública” em todas as suas modalidades. Contudo, com a modificação do Senado passa a prevalecer na escrita final do PNE 2014-2024 a respectiva proposição “financiamento público da educação”. Logo, tal modificação consolida juridicamente a viabilidade de destinação de recursos públicos para as instituições de ensino privado.

Saviani (2017, p 73) advoga que “nesse aspecto cabe constatar que, infelizmente, o projeto do PNE deixa muito a desejar” e que

Na versão finalmente aprovada estabeleceu-se 7% no quinto ano de vigência (entre 26 de junho de 2018 e 25 de junho de 2019) e 10% no final do decênio, portanto, em 2024. Nessas circunstâncias, a proposta aceitável seria atingir 7% já no início da vigência, pois foi isso que o Congresso Nacional aprovou em 2001. E chegar aos 10% aprovados na CONAE, a partir de 2018. (SAVIANI, 2017, p.73)

Ademais, ao final da tramitação do PNE 2014-2024 foi validada a destinação dos rendimentos provenientes dos royalties do petróleo e bem do como do pré-sal, tais recursos vão compor os 10% do PIB a serem obrigatoriamente destinados à educação. Em um primeiro momento, tal ação aparenta ser positiva, pois denota que todo o esforço exercido pelos movimentos e entidades sociais da educação pela questão do financiamento surtiu efeito. Contudo, Saviani (2017. P.74) argumenta que devemos:

Ficar atentos em relação a isso por duas razões: em primeiro lugar, porque não sabemos quando esses recursos estarão disponíveis nem qual será o seu

montante, além do fato de que são recursos provenientes de uma fonte não renovável; em segundo lugar, porque há muita gente de olho nesses recursos, o que leva consideravelmente os riscos de desvios. (SAVIANI, 2017, p.74).

À vista disso, faz-se necessário que os recursos destinados ao financiamento da educação tenham como origem uma fonte efetiva, conforme esboça a Lei 6363/96 e o próprio PNE 2014- 2024. Nesse ínterim, a designação dos royalties e do pré-sal como rendimentos que deverão compor a meta estipulada para o financiamento da educação demonstra uma fragilidade de tal medida. Além do mais, a Emenda Constitucional apelidada de “teto dos gastos” que decreta um novo regime fiscal a partir da limitação de despesas do governo e do congelamento de investimentos em setores como educação e saúde nos durante os próximos 20 anos nos comprova que a meta de investimento dos 10% do PIB em educação não será de fato viabilizada, pois de acordo com tal modificação constitucional até 2036 não deverá ocorrer nenhum acréscimo de recurso para a educação.

No que se refere à questão de valorização do magistério, Saviani (2017, p.73-74) nos indica os limites e avanços frente a tal demanda histórica. Em linhas gerais, as metas que tratam da questão dos profissionais docentes, voltam-se especificamente para: a formação inicial e continuada da categoria de trabalhadores que atuam na educação básica; a valorização docente, que no PNE 2014-2024 remete-se prioritariamente à equiparação salarial entre os profissionais com escolaridades equivalente e por conseguinte ao plano de carreira docente que atende todos os níveis de ensino. Tais apontamentos representam medidas relevantes para o magistério no Brasil, que resultam de um intenso processo de luta instituído pelo ativismo docente. Contudo Saviani (2017, p.73) expõe que:

O novo PNE tratou da questão do magistério nas metas 15 e 16 (formação) e 17 e 18 (condições de exercício). Apesar de alguns avanços, o que se aprovou é insuficiente, pois não assegura a formação centrada em instituições públicas e não garante as condições necessárias à carreira docente ao exercício do magistério. (SAVIANI, 2017, p.73).

No que tange à menção das parcerias com o terceiro setor e a iniciativa privada referidas no PNE 2014-2024 temos a validação da possibilidade de oferta de recursos para as entidades privadas e Organizações não governamentais que prestam um serviço social, por meio da atuação de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas que tenham estabelecido um convênio com o poder público. De acordo com a escrita do plano, tal medida foi pactuada com o intuito de alcançar uma ampliação das condições de atendimento educacional (em todos as modalidades de ensino). Contudo, observa-se que tal alusão intensifica e amplia em um sentido prático as oportunidades de controle e atuação de instituições não públicas na estrutura organizacional da educação, a partir da formação de profissionais, da avaliação e do

monitoramento, dentre outras formas. Esse movimento já se faz presente nas instâncias locais, conforme nos aponta os últimos dados do Censo Demográfico Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Faz-se importante destacar que o interesse privado no campo educacional é um movimento histórico e que a lógica da parceria público/privado é uma realidade na legislação educacional brasileira desde a década de 1990, indo de encontro com as perspectivas do ideário econômico neoliberal.

De acordo com Harvey (2005), o ajuste neoliberal ao ressignificar as relações políticas e econômicas, fragiliza os poderes e as estruturas institucionais do Estado, impactando dessa forma na ordenação de uma justiça territorial⁹, visto que, ao ter como prioridade a redução fiscal do Estado em detrimento das transações de mercado, intensifica um desenvolvimento ainda mais desigual e excludente de nossa sociedade, pois restringe a efetividade da cidadania ao diminuir a responsabilidade e capacidade do Estado em garantir o acesso aos direitos sociais. Nessa lógica passa a prevalecer a retórica de que o bem-estar de cada pessoa é uma responsabilidade primordialmente individual.

Dessa forma, Apple (2002) ressalta que no viés de racionalidade econômica do neoliberalismo o sistema educacional passa a ser subjugado à produção e aos preceitos de custo-lucro de mercado. Nesse processo, a educação torna-se cada vez mais circunscrita ao domínio privado do capital, sendo convertida em um gênero de mercadoria. Esse decurso é desencadeado substancialmente em todas as etapas do processo educativo, visto que “para os neoliberais o mundo é, em essência, um vasto supermercado. É a “escolha consumista” que assegura a democracia. Com efeito, a educação é vista simplesmente como mais um produto, como o pão, os carros e a televisão” (Apple, 2002, p.58). O autor (2002, p.60) acrescenta ainda que no referido contexto, as políticas educacionais são direcionadas pelos ideais de qualidade, metas, objetivos e avaliações preceituados pelo capital, o que leva a uma manutenção da estratificação social e cultural a partir da base escolar e conseqüentemente a uma reprodução das “hierarquias tradicionais de raça, classe e gênero”, que ideologicamente constituem o consenso do neoliberalismo.

Subjacente a essa questão Mészáros (2005) destaca que a educação em seu sentido amplo, ou seja, como um dos processos vitais da existência humana, propicia a capacidade de

⁹ De acordo com Lima (2010) o conceito de justiça territorial reafirma os preceitos da cidadania, referindo se a efetivação de direitos sociais e das necessidades materiais e imateriais inerentes aos seres humanos e bem como na discussão do direito ao espaço.

conhecer e apreender a realidade da qual somos produtos e produtores, de ter ciência do mundo e do que nos cerca e de, portanto, transformar o cotidiano de forma consciente. No entanto, no contexto de ressignificação do capital sob o espectro neoliberal a essência do processo educacional é subjugada, visto que nesse decurso:

O que está em jogo não é apenas a modificação política dos processos educacionais – que praticam e agravam o apartheid social-, mas a reprodução da estrutura de valores que contribui para perpetuar uma concepção de mundo baseada na sociedade mercantil (MESZÁROS, 2005, p.11).

As implicações sociais desta problemática estão imbricadas à necessidade objetiva de conservação do capital a partir de sua acumulação e auto expansão. Com efeito, nessa organização social, a educação além de se tornar uma forma de mercadoria, precisa ser concebida em uma perspectiva de controle consensual da sociedade, perpetuando os valores, as ideias e a cultura do sistema econômico dominante. A respeito disso Santos (2007) destaca que:

A educação não tem como objeto real armar o cidadão para uma guerra, a da competição com os demais. Sua finalidade, cada vez menos buscada e atingida, é a de formar gente capaz de se situar corretamente no mundo e de influir para que se aperfeiçoe a sociedade humana como um todo. A educação feita mercadoria reproduz e amplia as desigualdades, sem extirpar as mazelas da ignorância. Educação apenas para a produção setorial, educação apenas profissional, educação apenas consumista, cria, afinal, gente deseducada para a vida (SANTOS, 2007, p.154)

Desta forma, a partir das reflexões estabelecidas observamos que a noção de planejamento presente no Plano Nacional de Educação 2014-2014 alinha-se a uma vertente mais estratégica-participativa, seguindo em um direcionamento de organização da educação nacional mais sistêmico, a partir da intenção de se efetivar o regime de cooperação entre os entes federados, com a exigência de criação dos planos estaduais e municipais de educação em uma perspectiva de colaboração técnica entre todas esferas. No entanto, percebemos a permanência de uma sujeição do planejamento desenvolvido às exigências dos organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e os Bancos Mundial e Interamericano de Desenvolvimento. Outro ponto a se destacar é a imutabilidade entre educação e produtividade econômica no qual o processo educativo torna-se um estratagema para a formação da mão de obra exigida pelo capital financeiro. Nesse sentido, a perspectiva de profissionalização técnica das camadas populares existente não só no novo PNE como também na Lei 9394/1996 é um reflexo incontestável de tal movimento.

Por conseguinte, depreendemos que a descontinuidade das políticas educativas, que se estabelece como uma característica estrutural ao longo da história da educação brasileira,

manifestando-se de várias maneiras e mais visivelmente no conjunto de reformas decretadas em um curto espaço de tempo em diferentes momentos históricos de nosso país. Tal questão salienta a educação como uma dimensão intrínseca as transformações construídas socialmente a partir das disputas consensuais entre diferentes atores sociais em um movimento complexo, que envolve o embate de interesses desde a instância local, passando pela nacional e irrompendo na internacional. Ademais, esse processo nos demonstra como a esfera educativa (e aqui ressaltamos não só a educação formal, mas também a não formal e a informal) caracteriza-se em um elemento indispensável para a manutenção ou a superação do modelo atual de sociedade, conforme nos ressalta o filósofo Istvan Mészáros (2005).

Nesse contexto, o planejamento educacional é direcionado a uma racionalidade tecnocrática, pelas representações da sociedade que dominam o certame político da estrutura organizacional do Estado. Saviani (2017, p.30) nos demonstra um exemplo da tessitura de tal processo ao utilizar a metáfora de zigue-zague e do pêndulo para abordar o sentido tomado pelas reformas educacionais promulgadas no Brasil. De acordo com o autor:

A metáfora do zigue-zague indica o sentido tortuoso, sinuoso das variações e alterações sucessivas observadas nas reformas; o movimento pendular mostra o vaivém de dois temas que se alternam sequencialmente nas medidas reformadoras da estrutura educacional. (Saviani, 2017, p.30)

Diante do exposto, o PNE 2014-2024 se configura como um instrumento político-institucional de planejamento que é indispensável para que se possa regulamentar a criação do Sistema Nacional de Educação Brasileiro. Tal plano resume a materialização de interesses sociais voltados à educação. Interesses que resultam de uma disputa histórica entre os diferentes atores que constituem a nossa sociedade, onde as diretrizes, metas e estratégias de tal documento nos demonstram como esse embate é ainda atual e sistêmico.

Por conseguinte, por mais avanços e melhorias propostas em seu texto base, o PNE 2014-2024 ainda não rompeu com a perspectiva estrutural do estado brasileiro em tratar a educação a partir de uma racionalidade pautada pelas ideias de filantropia, protelação, fragmentação e improvisação, como nos destaca Saviani em entrevista concedida em 2014 à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Para tal, mais do que propostas dubitáveis são necessárias a afirmação de metas e ações concretas que visem a fortalecimento de uma prática social em que predomine a noção de que a educação é, antes de tudo, um bem público e um direito social a ser devidamente assegurado pelo Estado para toda a sociedade, não devendo ser concebida e empreendida como um desígnio mercadológico.

2.4 A ESFERA LOCAL E A AUTONOMIA

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei 9394/96 que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os municípios são responsabilizados pelo planejamento de suas políticas educacionais, visto que passam a ser concebidos na organização do Estado brasileiro como entes federativos. Dessa forma, a partir das diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Educação (2014-2024) a aceção e o exercício do poder local e da participação social assumem um papel estratégico para que possa alcançar a formulação e a efetivação políticas públicas consistentes tendo por base um diagnóstico dos problemas educacionais (Oliveira e Rosar, 2010).

De acordo com a redação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 a esfera local assume um papel estratégico para as etapas de implementação e execução das diretrizes, metas e estratégias do PNE. Nessas circunstâncias, no presente subcapítulo vamos avançar na reflexão acerca do processo de autonomia municipal no percurso de construção do planejamento educacional brasileiro, levando em consideração o pacto federativo que rege o nosso país e bem como o conceito de colaboração territorial pontuado nos documentos oficiais do Ministério da Educação (PNE em movimento). Ademais, apresentamos também as etapas exigidas pelo PNE 2014-2024 para a formulação dos planos subnacionais de educação e suas correlatas ligações com a perspectiva de responsabilização das instâncias municipais no que concerne à ações e demandas referentes aos estados e União.

Diante desse quadro, conforme nos aponta a Lei 9394/96 é de competência da esfera municipal a organização da rede escolar e consequentemente de seus correlatos sistemas de ensino. Tal prerrogativa é reafirmada pelo PNE 2014-2014 que coloca como obrigatoriedade a produção dos planos subnacionais de educação. Para tal, a discussão acerca do planejamento da esfera local envolve em uma maior escala o processo de organização política e territorial do estado brasileiro.

Saviani (2017) aponta que é a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que os municípios adquirem autonomia para organizarem os seus sistemas de ensino e dessa forma implementarem o planejamento e bem como produzirem políticas públicas voltadas para tal âmbito. Tal processo já estava previsto na constituição de 1988, contudo é a partir da promulgação da LDBEN que a autonomia municipal torna-se efetivamente legal. Isto posto, com municípios adquirindo maior independência, temos a possibilidade de uma maior participação social nos processos de tomada de decisões acerca da educação local. Contudo, tal

decurso envolve também a necessidade de maior articulação entre as jurisdições responsáveis pelas instâncias governamentais locais assim como entre os federativos.

Nesse aspecto, Martins (2002, p.208) evidencia que historicamente o “exercício da autonomia está diretamente relacionado à construção da democracia” tendo como principal referencial a questão da representação política. A mesma autora destaca que, na atualidade tal princípio é relacionado à concepção de participação social na tomada de decisões coletivas e bem como à noção de ampliação da “participação política no que tange à descentralização e desconcentração do poder” na organização política e administrativa de um Estado Nacional, tendo como escopo de sua materialização a realidade local. Contudo, ao longo das transformações de nossa sociedade tal perspectiva passa a assumir um papel díspar perante a concretização do capitalismo, trazendo à tona um embate entre a representação de interesses gerais em detrimento de interesses particulares. Para tal, a autonomia constitui-se em uma complexa expressão social e política, sendo composta por processos de participação que constituem-se dialeticamente em nosso contexto social a partir de uma “dinâmica individual e coletiva, que opera concomitantemente” (Martins, 2002, p.210).

Nesse contexto, Barroso (1996) ao refletir sobre a relação entre a esfera local e a escola ressalta que a autonomia é um movimento que encontra-se em constante disputa e construção manifestando-se como um “jogo de dependências e de interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua ação organizada em função de objetivos coletivos próprios” (Barroso, 1996, p.10). Para tal, a “autonomia construída” pelas instituições e agentes sociais deve preceder de um processo de mobilização social com fins de alcançar uma ação decisória que de fato venha a ser coletiva. Assim sendo, faz-se necessário um conjunto de intervenções para que se possa chegar a tal nível, dentre as quais destacam-se: a promoção de “uma cultura de colaboração e de participação entre todos”; o desenvolvimento de “formas diversificadas (individuais e coletivas) de lideranças”; e bem como no conhecimento, pelos agentes sociais do “funcionamento das regras e das estruturas que a governam” (Barroso, 1996, p.10).

Souza (2002, p.95) nos demonstra que a ideia de autonomia é também utilizada como um meio estratégico para a criação de um novo “mercado educacional” pelos atores sociais e instituições do setor privado. Pontuando-nos que tal ideia ao ser associada a questão do “financiamento local da rede escolar” a partir do viés de “autonomia administrativa para as instituições escolares” corrobora para uma diminuição da ação estatal nesse setor por meio da desresponsabilização do papel do estado em relação a destinação de recursos para o âmbito

educacional. Souza (2002, p.95-97) constata ainda que tal modelo de “gestão educacional autônoma” é utilizado como uma justificativa na busca por uma “equalização social” na esfera educacional, sustentando-se no discurso de participação difundido pelas instituições financeiras internacionais, com destaque para Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. Em linhas gerais, o que se percebe é que na:

A implementação dessa lógica economicista e a consequente redefinição ou adequação das finalidades educacionais às demandas particulares do avanço do capital representam uma limitação da dimensão formadora e universalizadora da educação, a diminuição de sua dimensão epistemológica em prol de uma dimensão técnico-pragmática. A “equalização social” torna-se irrealizável se a promoção de interesses e necessidades populares e das camadas trabalhadoras for subordinada às regras do livre mercado. (SOUZA, 2002, p.95).

Barroso (1996, p.2) nos indica como o processo elencado acima vem sendo efetivado a partir da estruturação do movimento School Based Management (ou school self-management ou local management of schools) nos países anglo-saxões. Conforme destaca o autor “o School Based Management é apresentado como uma proposta de desburocratização do sistema de controle e como uma forma de tomar a escola mais adaptada (flexiva) às necessidades dos seus clientes”. Nesse sentido, temos estruturado nesse processo de autonomia da gestão local a partir da escola a implementação de um mercado da educação onde “a escola deve ser libertada do Estado e gerida como uma empresa, no quadro de um sistema de concorrência em que a satisfação do consumidor decide da sua rentabilidade e eficácia” (Barroso, 1996, p.9).

Em Krawczyx (2010, p.62) verificamos que tal processo está correlacionado a um “novo ordenamento das relações de poder internacionais e da reconfiguração do modelo de Estado provedor e regulador para o modelo de Estado forte e minimalista, sob a lógica dos binômios globalização/comunitarismo e centralismo/localismo (descentralização)”. Nesse sentido, com o advento da globalização contemporânea e as consecutivas transformações econômicas e produtivas, que passam a “sobrepôr os mercados às nações” temos a proeminência da esfera local como um espaço significativo à implementação do paradigma de desenvolvimento social empregado nessa fase da forma social capitalista.

Dessa forma, esse estágio de globalização ao mesmo tempo em que “invalida a necessidade de uma base territorial e de estratégias nacionais frente às regras dos mercados internacionais no âmbito da produção” (KRAWCZYX, 2010, p.63), transforma as instâncias locais de governabilidade em espaços auspiciosos para a reprodução de sua manutenção. Tal fato irá influir nas concepções de gestão e planejamento da educação nos eixos norteadores

propostos aos países periféricos. Em suma, a partir da década de 1990 as esferas locais tornam-se espaços de destaque para a produção do planejamento educacional, tendo como parâmetro o ideário de descentralização, no entanto o que vigora na prática é “um novo modelo de gestão embebido de preceitos da Gerência de Qualidade Total (GQT)¹⁰, no qual, em seu processo de implementação, é intencionalmente igualada à “gestão democrática” (SILVA, 2007, p4) esse mesmo modelo é também conhecido como gestão participativa e interliga-se à perspectiva de uma autonomia, que na prática é deturpada e acaba por reproduzir um caráter tecnocrático e segmentador da participação.

Para Krawczyk (2010, p.65) o processo de descentralização ascendido pelas transformações da globalização e difundido pelos organismos internacionais, se repercute no modelo de organização e gestão da educação no Brasil, gerando uma “nova forma de governabilidade¹¹ da educação pública”. Isto posto, para a autora tal processo é sistematizado no arranjo educacional a partir de três ações: descentralização entre as diferentes instâncias de governo (municipalização); descentralização para a escola (autonomia escolar) e descentralização para o mercado (responsabilidade social), sendo este último o segmento mais importante a ser colocado em prática.

Segundo Saviani (2010, p.383) na prática o discurso da autonomia local empregado no viés da descentralização “teve efeitos bem diferentes do proclamado”, visto que grande parte das instâncias locais acabaram reproduzindo as mesmas medidas de gestão e planejamento entre si, tendo como base a mesma forma de atuação do governo central. Logo, em tais circunstâncias temos a reprodução de um “burocratismo”, no qual

Este consiste em que, a um novo processo, apliquem-se mecanicamente formas extraídas de um processo anterior. Assim sendo, o funcionamento do sistema acaba caindo numa rotina em que as ações se tornam mecânicas, automáticas, rompendo o movimento dialético ação-reflexão-ação, que é condição *sine qua non* da educação sistematizada e, portanto, da prática educativa própria do sistema educacional (SAVIANI 2010, p.388)

¹⁰ Conforme destaca Silva (2007, p.4) “Na busca pela redefinição de um novo padrão de acumulação do capital, a Gerência de Qualidade Total (GQT) enfatiza os aspectos comportamentais, ressignificando a forma de alienação do trabalhador, que não se dá mais pela intensa divisão social do trabalho, mas por mecanismos “modernos”, procurando a obtenção do consenso acerca dos objetivos da empresa. Em tais mecanismos “modernos”, inserem-se as formas de divulgação e informação mercantis, ou seja, são criados *slogans educacionais* que facilitam o processo de inculcação alienada da ideologia educacional neoliberal, sendo este disseminado por meio de programas comportamentais e motivacionais que se denominam formativos”.

¹¹ De acordo com Santos (1997), o conceito de governabilidade refere-se à condição e qualidade do exercício de poder de uma autoridade política, distinguindo-se do conceito de governança, que concerne as condições de governo em colocar em prática o a sua governabilidade.

Para mais, Saviani (2010, p.384) elucida a relevância de pensarmos para além da perspectiva de autonomia das esferas locais, visto que essa condição sozinha não garante a efetividade de ciclos de planeamento e gestão de fato democráticos. Conforme ressalta o autor, para que se possa alcançar um processo factual de fortalecimento das instâncias locais é necessário relacionar o conceito de autonomia à noção de articulação entre as diferentes instâncias locais, estabelecendo uma relação colaborativa entre cada ente, visto que “a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais. Diante desse quadro, o que temos engendrado na agenda de ações do planeamento educacional brasileiro se assemelha mais a um movimento cooptado das concepções de autonomia e gestão democrática.

Cabe ressaltar ainda que a reorganização do poder administrativo do estado nos moldes do regime federativo e da descentralização não é um entrave para a construção de um planeamento e de um sistema educacional que de fato se constitua no âmbito democrático, pelo contrário, conforme nos aponta Saviani (2017, p. 43)

Consequentemente, a construção de um Sistema Nacional de Educação nada tem de incompatível com o regime federativo. Ao contrário, eu diria que a forma própria de se responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação. Com efeito, o que é a federação senão a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidade comuns? E não é exatamente por isso que o nível articulador da federação, a instância que representa e administra o que há de comum entre os vários entes federativos se chama precisamente União? (SAVIANI, 2017, p.43)

Logo, a real contrariedade desse processo se aplica a lógica de reestruturação do capital e a sua capacidade de cooptação das estratégias de gestão e planeamento no âmbito educacional, que passa a enxergar na instância local um território efetivo para a sua manutenção. Obviamente, tal processo não é constituído de forma abstrata, ele emana a partir de nossa construção social, ou seja da dinâmica de poder e de interesses dos agentes sociais que dão forma a esse tipo de territorialidade. Isto posto, a descentralização entre os entes federativos não é o problema, mas sim a subversão da essência de tal processo em prol da conservação e ressignificação do lucro e da propriedade privada.

2.5 O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

A obrigatoriedade de elaboração dos Planos Estadual e Municipal de Educação para os entes subnacionais surge a partir da necessidade de organização da esfera educacional em uma perspectiva colaborativa, prevista nos marcos legais da CFB de 1988 e da LDBEN de 1996. Nesse aspecto, conforme apontam os direcionamentos elencados pelo Ministério da Educação (2014), sem a materialização dos planos estaduais e municipais as metas e diretrizes elencadas na lei 13.005/2014 não serão exitosas, visto que é a partir de um planejamento estratégico delimitado pelos princípios constitucionais de autonomia, cooperação, colaboração e corresponsabilidade entre as esferas de governo, que se baseia a estrutura do Plano Nacional de Educação. Por conseguinte, é a partir da sinergia entre os planos nacional, estadual e municipal que se estrutura a ideia de elaboração de sistema educacional brasileiro.

Nesse aspecto, com o intuito de consolidar a política de colaboração entre o governo federal e os municípios tem-se a construção pelo governo federal do Plano de Ações Articuladas (PAR), que resultou em um instrumento plurianual voltado à assistência técnica e/ou financeira para as esferas locais. O PAR antecedeu o Plano Nacional de Educação 2014-2024, sendo instituído em 2007 a partir do lançamento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que foi uma culminância proposta no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O PDE concerniu a uma política de governo que concentrava uma série de programas governamentais com prioridade para a educação básica.

Com efeito, além do PAR teve-se em 2011 a criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), como uma das reivindicações propostas na Conferência Nacional de Educação de 2010. A SASE foi concebida como um elemento relevante para a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) e bem como para a articulação federativa das políticas educacionais, ao ter como principais finalidades: impulsionar a colaboração entre os diferentes sistemas de ensino (federal, estadual e municipal), prestando assistência técnica aos municípios nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação, assim como auxiliar na construção de acordos e consensos intergovernamentais voltados para o âmbito educacional (BRASIL, 2011). A SASE foi extinta por meio de decreto presidencial em 2019.

Destarte, nesse cenário, o Plano Municipal de Educação (PME) fundamenta-se como um elemento estruturante para o planejamento da educação em âmbito local, constituindo-se como um instrumento político que em consonância com os planos nacional e estadual irá traçar

as diretrizes, metas e estratégias específicas a serem implementadas no sistema municipal de ensino a curto, médio e longo prazo em um caráter de duração decenal. O PME é concebido pela lei 13.005/2014 como um documento relevante que atesta o planejamento educacional local como um processo dinâmico, e que intervém de forma positiva na modificação das desigualdades educacionais. No esquema abaixo temos um sucinto modelo acerca da estruturação de um Plano Municipal de Educação:

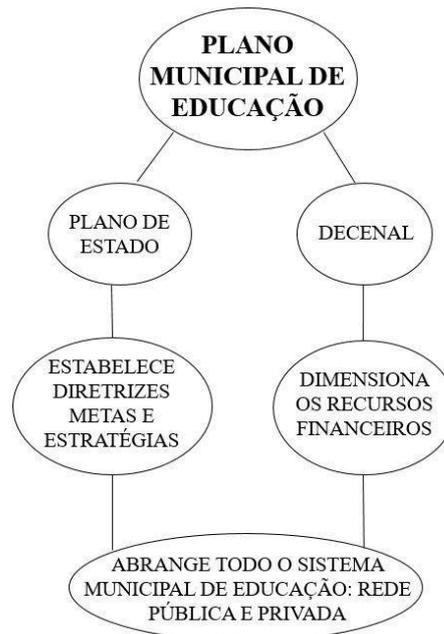


Imagem 1 - Fonte: elaborado pela autora

O PME por ser constituído como um instrumento estruturante de uma política pública de estado, transpõe as divergências existentes entre as diferentes gestões governamentais exercidas em um município, contribuindo dessa forma para o enfrentamento da descontinuidade das políticas educacionais. Configura-se como um plano voltado para a sistematização da educação municipal, que a partir da elaboração de uma agenda de propostas construída por meio da participação social da comunidade escolar e da sociedade civil e organizada articula questões relevantes e significativas referentes ao cotidiano escolar, abrangendo em diferentes escalas as redes de ensino pública e privada.

De acordo com Silva e Nogueira (2014, p.3) o Plano Municipal de Educação:

(...)Deve constituir-se, então, num planejamento orgânico da administração pública, apontando os problemas, as prioridades, os prazos, recursos e as ações a serem executadas de forma objetiva, organizada, atendendo ao que se apresenta como indispensável para que sejam alcançados os resultados pretendidos, que expressam as diretrizes estabelecidas pela política educacional. (...) (SILVA e NOGUEIRA, 2014, p.3).

Isto posto, o conhecimento e diagnóstico da realidade educacional local, o envolvimento e a participação da comunidade escolar e da sociedade civil no ciclo de existência do PME e bem como a cooperação técnica e científica entre os entes federativos despontam como alguns dos preceitos essenciais que regulam, ou deveriam regular, as etapas de formulação, execução e avaliação do Plano Municipal de Educação, reafirmando dessa forma a perspectiva do regime colaborativo e da gestão democrática no sistema público de ensino ao abranger a participação social de todos os agentes sociais na gestão dos processos intrínsecos ao sistema escolar público.

A existência do PME ascende a perspectiva de autonomia municipal no contexto da educação, consagrando o município como uma importante esfera de decisões para a gestão educacional dos sistemas de ensinos locais. Nesse sentido, tais entes subnacionais são responsáveis pela organização e administração da rede de escolas, tendo a figura da Secretaria Municipal de Educação (SME) como o principal órgão normativo e fiscalizador. Isto posto, além da SME tem-se do mesmo modo a atuação do Conselho Municipal de Educação (CME), que consiste em uma instância de grande relevância para o controle e participação da sociedade civil.

Segundo o Documento norteador para a elaboração do Planos Municipais, produzido pelo Ministério da Educação a partir da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), a elaboração do PME deve envolver respectivamente a formação das seguintes instâncias:



Imagem 2 - Fonte: elaborado pela autora

Isto posto, a Comissão Representativa (CMR) é composta pelos conselheiros municipais de educação; membros da comunidade escolar; integrantes de instituições públicas e privadas de ensino; representantes do legislativo e bem como da Secretária Municipal de Educação; por sindicatos e outros setores organizados da sociedade civil que tenham sua atuação no âmbito educacional; pela sociedade civil; por representações das unidades de ensino superior. Compete a CMR construir o debate público em torno do diagnóstico da realidade educacional,

formulando dessa forma uma análise situacional da educação. A partir desse processo, cabe a Comissão responsável a sistematização de consensos entre os diferentes atores sociais e posteriormente a adequação e elaboração do texto base que irá constituir o projeto de lei do PME. A CMR é também incumbida de acompanhar as etapas de encaminhamento e a tramitação do projeto de lei do PME no executivo e legislativo até a sua aprovação.

Por seguinte, a atuação da Comissão Representativa deve ocorrer concomitantemente a execução da Equipe técnica (ET). A equipe técnica é encarregada de fornecer os suportes técnicos científicos e especializados necessários para o desenvolvimento de todas as etapas que concernem a produção do PME. Dessa forma, a ET irá atuar efetivamente: no apoio da análise situacional; na construção dos dados, das metas, das estratégias e diretrizes; na elaboração do texto base; na elaboração e acompanhamento do projeto de lei do PME.

Com efeito, o Plano Municipal de Educação para se firmar como um instrumento democrático deve ser elaborado, monitorado e avaliado com a participação popular, tendo como principal expoente representativo o Conselho Municipal de Educação (CME). Nesse contexto, a construção e o andamento das metas presentes em tal documento têm de ser debatidas amplamente em audiências públicas, fóruns e conferências municipais, organizados pelo Poder Executivo Municipal. O CME é definido legalmente como um órgão público, que integra o poder executivo municipal, além de ser uma importante esfera representativa da sociedade civil e organizada, tendo como uma de suas principais funções a obrigatoriedade de instituir práticas consultivas e participativas que visem a elencar as prioridades na área da educação local.

Conforme as orientações disponibilizadas pelo Ministério da Educação (2009), a formação do Conselho Municipal de Educação deve decorrer da “vontade política da sociedade e do Executivo e não do simples cumprimento de uma formalidade legal” (BRASIL, 2009, p.1). Para tal, o CME deve ser constituído por meio de projeto de lei, a ser encaminhado e aprovado pela Câmara Municipal. Deve ser composto respectivamente por um conjunto diverso de representações dos agentes sociais que constituem a dimensão educativa no município, sendo estes: “pais, alunos, professores, associações de moradores, sindicatos, legislativo e executivo e demais órgãos e entidades ligados à educação municipal do setor público e privado, indicados e/ou eleitos democraticamente” (BRASIL, 2009, p.1).

Cada conselheiro é nomeado por meio de decreto, ratificado pela câmara municipal, tendo um tempo de mandato de atuação que varia de no mínimo 1 (um) ano e de, no máximo 4 (quatro) anos. Com o intuito de garantir a assiduidade dos trabalhos e das políticas municipais

de educação, é prevista a possibilidade de um mandato consecutivo a partir da renovação parcial e periódica.

O CME é uma esfera normativa, consultiva, propositiva, deliberativa, fiscalizadora e mobilizadora, que tem como principal função dispor sobre as políticas municipais para a educação (BRASIL, 2009, p.2). É um instrumento político e social, que atua diretamente nas discussões básicas sobre a educação no Município, tendo as suas atribuições definidas em lei, sendo fundamental para o ciclo de elaboração, execução, monitoramento e avaliação do cumprimento do PME.

Nesse sentido, a existência de um Plano Municipal de Educação é um processo complexo, que envolve atores e etapas estruturantes que em diferentes escalas influenciam a execução das políticas públicas educacionais em âmbito local. Com efeito, faz-se importante ressaltar que a existência do PME não garante que a sua concretização venha a ser efetivada na prática, visto que a sua operacionalização exige a compreensão dos processos entre os atores envolvidos e bem como uma vontade política sobre o uso de tal instrumento na correção das disparidades educacionais na esfera municipal. Ademais, a colaboração entre os entes federados é outro elemento importante que interfere qualitativamente nas etapas de elaboração, execução, monitoramento e avaliação de tal instrumento político, dado que a especificidade territorial de cada município influencia substancialmente na forma como o PME é concebido e apropriado.

CAPÍTULO III: A MATERIALIZAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELFORD ROXO

No capítulo em questão, vamos avançar na compreensão acerca do processo de materialização do Plano Municipal de Educação de Belford Roxo. Para tal, será elucidado os diferentes elementos e sujeitos que intervêm nos processos de elaboração, execução, monitoramento e avaliação de tal PME. Nesse escopo, iniciamos no primeiro subcapítulo com um preâmbulo acerca do histórico da organização territorial de Belford Roxo, com base em uma concisa exposição da região da Baixada Fluminense.

Em seguida, nos concentramos no plano de educação, abordando o contexto de sua criação e bem como a redação que foi validada em tal instrumento político e que passou a nortear a produção de políticas públicas educacionais locais e a organização da rede de ensino municipal.

Posteriormente, a partir do debate estabelecido, evidenciamos a territorialidade da educação de Belford Roxo, salientando a disposição da rede escolar pública municipal entre os distritos que constituem o município. Mais adiante, prosseguimos analisando as fragilidades e os percalços do PME enquanto dispositivo político responsável pela sistematização da educação Belford-Roxense.

3.1 BELFORD ROXO E SUA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL

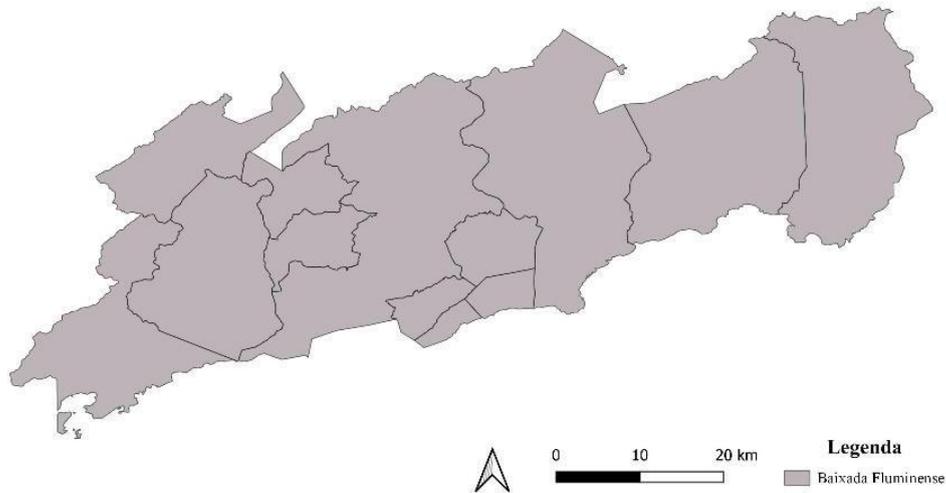
O objetivo deste subcapítulo é o de refletir sobre a formação político-territorial de Belford Roxo, visto que para compreendermos a educação do referido território faz-se necessário apreendermos os movimentos histórico-geográficos que em diferentes proporções intervêm (e ainda intervém) no processo de desenvolvimento da estrutura educacional de tal município. Nesse contexto, como já pontuamos no primeiro capítulo desta dissertação, são ainda incipientes na atual conjuntura acadêmica, pesquisas e estudos que tenham como recorte e ou objeto tal cidade. Destarte, ao longo desta escrita evidenciamos no primeiro subitem a Baixada Fluminense, para em seguida nos aprofundarmos na dimensão organizativa de tal instância municipal do Estado do Rio de Janeiro.

3.1.1 A BAIXADA FLUMINENSE

A constituição do município de Belford Roxo interliga-se a um processo histórico e geográfico que resulta na dinâmica de produção de uma região, que hoje é compreendida como a Baixada Fluminense. Nesse contexto, conforme evidencia Rocha (2013, p.19): “Imaginar, representar e conceber a Baixada é uma forma de exercer uma política espacial que não é naturalizada na forma, mas num contexto dialógico entre o território e sua representação”.

Nesse interim, a Baixada comporta aproximadamente quatro milhões de habitantes (CEPERJ, 2019) estabelecendo-se como uma área periférica da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). De acordo com a regionalização estabelecida pelo Centro de dados e informações do Estado do Rio de Janeiro (CIDE) e pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Baixada e Região Metropolitana (SEDEBREM) a sua composição atual delimita-se a partir do agrupamento de treze municípios, a saber: Nova Iguaçu, Magé, Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Belford Roxo, Queimados, Mesquita Guapimirim, Seropédica, Itaguaí, Japeri, Paracambi:

MAPA BAIXADA FLUMINENSE 2019



Mapa Baixada Fluminense de acordo com a regionalização do CIDE e SEDEBREM, 2019.
 Fonte: elaborado pela autora no software QGIS.

Contudo não há ainda a definição de um consenso político, jurídico e científico definitivo no que diz respeito aos municípios que realmente constituem a supracitada regionalização¹². Para tal, conforme nos ressalta Simões (2011) coexistem diferentes visões acerca da definição, representação e delimitação regional de tal espaço, de um lado temos os conceitos desenvolvidos nas investigações de diferentes pesquisadores e estudiosos e de outro as delimitações elaboradas por órgão públicos e privados, ambos estabelecidos a partir de diferentes critérios

Não temos como objetivo material expor cada uma dessas visões acerca da Baixada Fluminense, contudo faz-se importante destacarmos algumas das principais delimitações, a saber:

¹² Os trabalhos de ALVES (2005); MONTEIRO (2001); SIMÕES (2011); SOUZA (2004); SILVA (2015) e ROCHA (2014), fornecem importantes reflexões acerca das diferentes dinâmicas que incidem sobre a territorialização dos municípios que estão historicamente relacionados à representação regional, política e cultural da Baixada Fluminense.

DIFERENTES DELIMITAÇÕES DA BAIXADA FLUMINENSE		
REFERENCIAL ACADÊMICO	ANO	DELIMITAÇÃO GEOMORFOLÓGICA
GÓES	1934	Baixada da Guanabara
LAMEGO	1941	Região da Guanabara
MENDES	1950	Baixada da Guanabara
GEIGER E MESQUITA	1956	Região Setentrional da Baixada Fluminense
REFERENCIAL ACADÊMICO	ANO	DELIMITAÇÃO HISTÓRICO - POLÍTICA
SOARES	1962	Recôncavo da Guanabara
PRADO	2000	Baixada Fluminense
SOUZA	2002	Baixada Histórica e Baixada Fluminense
OLIVEIRA	2004	Baixada Política
TORRES	2004	Baixada Histórica
SIMÕES	2011	Baixada Núcleo; Baixada Ampliada e Baixada Fluminense
ALVES	2003	Baixada Fluminense
MONTEIRO	2005	Baixada Fluminense
ROCHA	2014	Baixada Fluminense
SILVA	2015	Baixada Fluminense
ORGÃOS PÚBLICOS E PRIVADOS	ANO	DELIMITAÇÃO
SEDEBREM	2004	Baixada Fluminense
FUNDREM	1977	Unidas Integradas de Oeste
IBGE	2010	Meso Região Metropolitana do Rio de Janeiro
CEPERJ	2010	Região de Governo Metropolitana do Rio de Janeiro e Baixada Fluminense
CIDE	2010	Região Metropolitana e Baixada Fluminense
CEPERJ	2010	Região de Governo Metropolitana do Rio de Janeiro
IPPURJ (UFRJ)	2012	Baixada Fluminense
NIMA (PUC)	2012	Baixada Fluminense
NIESBEF (UERJ)	2013	Baixada Histórica e Baixada Fluminense
FIRJAN/SEBRAE	2015	Região Metropolitana e Baixada Fluminense

Diferentes delimitações da Baixada fluminense. Fonte: elaborado pela autora.

Algumas das delimitações elucidadas na tabela acima não são mais utilizadas, no entanto, achamos relevante ressaltá-las, visto que demonstram como historicamente a representação sobre a Baixada Fluminense modificou-se ao longo dos anos. Ademais, acerca de tal questão, Simões (2011, p.15), nos aponta a complexidade que é depreender uma compreensão acerca do que é a Baixada Fluminense, visto que a estrutura social das veias municipais que constituem a composição territorial da Baixada é historicamente multifacetada, diversa e dinâmica. De acordo com o autor:

Não existe um consenso geral do que seja a Baixada Fluminense, quais os seus limites e os municípios que a compõe. A cada trabalho sobre essa região reabre-se o debate, pois cada autor se coloca de maneira diferenciada com relação à área a ser delimitada, contudo, existem alguns consensos que devem ser ressaltados. Os municípios de Nova Iguaçu e Duque de Caxias são apontados, com unanimidade, como núcleos desta região, assim como não há questionamento sobre a inclusão de seus satélites imediatos, como Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis, Mesquita, Queimados e Japeri, que são incluídos como parte da Baixada Fluminense por todos os autores, mas nem sempre analisados com a mesma profundidade que o “núcleo duro. Os problemas se encontram nos limites leste, oeste e norte. Dependendo dos autores, Magé e Guapimirim podem ser ou não inseridos na Baixada

Fluminense, o mesmo ocorrendo com Itaguaí, Seropédica e Paracambi.”
(SIMÕES, 2011, p.15)

Nesse interim, etimologicamente a expressão Baixada Fluminense corresponde a um aspecto físico e geomorfológico, em que se tem uma porção espacial constituída por superfícies planas, com baixas altitudes e extensos e desenvolvidos vales fluviais¹³. Nesse aspecto a Baixada Fluminense era ramificada em outras áreas de Baixadas, a saber: Baixada dos Goitacazes, Baixada de Araruama, Baixada de Guanabara e a Baixada de Sepetiba. Uma terra que em sua ancestralidade teve como primeiros habitantes os índios Tamoios, que foram dizimados durante o processo de invasão e dominação do território pelos europeus, fato ressaltado na obra “O Tupi na Geografia Fluminense de Pedro Guedes” in Medeiros (1958).

Desde os processos de disputas e partilha do território, com a distribuição das sesmarias no recôncavo da Baía de Guanabara e conseqüentemente com a fundação da cidade do Rio de Janeiro, em 1565, a produção territorial da Baixada Fluminense esteve atrelada a lógica política do colonialismo que vigorou por séculos, e que até hoje reverbera os seus resquícios (Simões, 2011 e Souza, 2002).

A configuração de sua geografia urbana foi ao longo dos anos sendo transformada por variadas formas, estruturas, processos e funções: da invasão europeia e dizimação dos povos originários aos fazendas e engenhos de açúcar e à manutenção da escravização de diferentes povos africanos (Medeiros, 1958); do caminho do ouro e demarcação e atuação das igrejas católicas (Torres, 1946); da era dos portos fluviais à construção das ferrovias e aberturas de estradas (Fadel, 2006); de um grande entreposto comercial aos núcleos coloniais agrícolas (Fadel e Silva, 2013); dos movimentos migratórios ao crescimento populacional sem a estrutura urbana necessária, com a atuação ausente do Estado, pois não agir é também uma escolha e uma forma de ação, (Fadel, 2006); do tempo das doenças (tempo ainda muito presente) às comissões de saneamento (que maximizaram a retificação dos rios) (Fadel, 2006); dos anos de ditadura aos grupos de extermínio baseados no controle político, na violência, no clientelismo e no mandonismo (Alves, 1998); do período da bonança de políticas públicas setoriais, que serviram como instrumentos políticos de amenização e dissimulação da realidade social às crises das prefeituras e do Estado (Willeman, 2013).

¹³De acordo com Simões (2011, p.17): A Baixada Fluminense é inicialmente um termo que se refere a uma unidade física de caráter geomorfológico, cuja principal característica era de apresentar-se num patamar inferior a escarpa da Serra do Mar, ou seja, seria o conjunto de terras fluminenses, relativamente baixas, que se estendia do limite leste do atual município de Mangaratiba até os limites com o Espírito Santo, alternando áreas planas com maciços e colinas.

Nesse sentido, as fronteiras históricas e geográficas que compõem o passado e o presente da Baixada Fluminense interligam-se aos processos de expansão urbana que constituem a cidade do Rio de Janeiro. De acordo com Silva (2015, p. 4) na região da Baixada Fluminense:

(...) O imaginário de um lugar inóspito pela falta de ação do Estado consagrou-se, trazendo em seu bojo a discussão sobre a forma de inserção da Baixada à cidade do Rio, se complementar com alguma autonomia, ou complementar de forma subalterna, como periferia(...) (SILVA, 2015, p.4).

Ademais, a inexistência de políticas públicas relativas principalmente à habitação e bem como à segurança pública fortaleceu o desenvolvimento de um poder paralelo local, que passou a dominar os territórios esquecidos pelas esferas de governos municipal, estadual e federal. De acordo com Alves (2003), tal cenário foi favorável para a perpetuação dos “coronéis da baixada” que tinham como uma de suas principais estratégias de dominação a implementação de uma política pautada na arbitrariedade, na violência e na cooptação das camadas populares. Tal poder paralelo acompanhou o surgimento de novas elites políticas locais na Baixada Fluminense.

Atualmente, a Baixada está inserida na composição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro¹⁴, sendo uma das principais rotas de circulação de mercadorias e pessoas (Rocha, 2009). Com base em Pereira (2017, p.72) a RMRJ é juridicamente concebida como uma autarquia territorial, tendo como base a intergovernabilidade entre um agrupamento de municípios limítrofes, “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art.25, §3º in Pereira, 2017, p.72). Logo, a “região metropolitana é espacialmente maior que um município, é, na verdade, uma superposição de diversos municípios, mas não é um ente federativo, não tendo autonomia política, não tendo competências próprias e sendo estabelecida, organizada e planejada pelo estado” (Pereira, 2017, p72).

Silva (2015, p.5) ressalta que nesse contexto, a Baixada Fluminense passa a ser classificada como a periferia metropolitana do estado do Rio de Janeiro, tendo agregada a essa definição um imaginário de senso comum, fortalecido pelas manchetes jornalísticas, que resumem a região a um lugar de precariedade de estrutura urbana, de predominância da violência e a da atuação ausente do Estado:

¹⁴ A Região metropolitana do Rio de Janeiro foi criada pela Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de julho de 1974, e concentra o maior contingente populacional do Estado, com aproximadamente 12 milhões de habitantes, sendo composta atualmente por 21 municípios, sendo estes: Itaguaí, Seropédica, Paracambi, Japeri, Queimados, Nova Iguaçu, Mesquita, Nilópolis, Belford Roxo, São João de Meriti, Duque de Caxias, Magé, Guapimirim, Itaboraí, São Gonçalo, Niterói, Maricá, Tanguá, Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito.

Baixada Fluminense seria então um território específico dentro da Região Metropolitana, cuja característica seria aquela do domínio do senso comum: sem estrutura urbana, ausência da atuação do Estado e violenta, ou seja, um não-lugar. Essa imagem se estabeleceria no imaginário popular, alimentada pelas manchetes de jornais (SILVA, 2015, p.5).

Destarte, a Baixada Fluminense transitou por distintas reestruturações socioespaciais em relação à sua organização territorial e administrativa, a partir de diferentes emancipações distritais da Grande Iguassu que deram origem a novos municípios e bem como pelas alterações no seu perfil social e econômico que tiveram como alguns fatores o crescimento populacional, a inserção das cidades mais próximas do centro da capital do Rio de Janeiro na lógica de circulação de mercadorias e do mesmo modo o aumento da concentração de indústrias.

Há de se considerar também que a região é composta por treze municípios que por mais que possuam similaridades históricas entre si, são em sua atual essência política, social e econômica territórios heterogêneos, que possuem autonomia e diferentes perfis político-administrativos no que se refere a organização e disposição de suas gestões e planejamentos territoriais. Rocha (2009) evidencia que algumas destas instâncias municipais estrategicamente se integram ou se desvinculam da referida concepção de regionalização da Baixada, dando origem ao que o autor classificou como uma geopolítica da inclusão e exclusão.

Ademais, em alguns dos relatórios produzidos por órgãos públicos e privados que foram analisados nessa pesquisa é possível identificar uma certa generalização acerca da delimitação da região da Baixada Fluminense e de suas instâncias municipais, quando não uma invisibilização de municípios que não são considerados tão estratégicos para a atual conjuntura de desenvolvimento do capital.

Destarte, mesmo imbuída em um contexto de desigualdades territoriais e bem como em uma dimensão imaginária e simbólica que remete a região somente ao lugar da violência, da exceção e da ausência, a Baixada Fluminense resiste e reexiste, por meio das inúmeras movimentações e dinâmicas organizativas que perpassam pela arte, pela cultura, pela educação, pela memória e também pela política de cada um de seus municípios. A Baixada é viva, um espaço de encontros, permanências, resistências e lutas diárias.

3.1.2 DA FAZENDA DO VELHO BREJO AO MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO

A formação político-territorial de Belford Roxo remete-se ao histórico processo de disputas e ocupações que transpuseram a região da Baixada Fluminense. De acordo com Rocha (2009, p.28), o território que hoje constitui-se o referido município é proveniente da antiga fazenda do Brejo, pertencente aos antigos domínios da freguesia da Jacutinga, que compunha a Velha Iguassú, área que hoje compreende ao atual município de Nova Iguaçu. Silva (2018, p.4) ressalta que: “suas terras foram assinaladas pela primeira vez no mapa elaborado por João Teixeira Albernaz II, em 1566, entre os rios ‘Merith, Simpuiy e Agoassu” (PMAS, 2014, p.25 in Silva, 2018, p.4). Torres (2004) destaca que além do Casarão do Velho Brejo que tinha como ênfase a produção de açúcar, a fazenda Boa Esperança é um outro elemento de certo destaque na reminiscência da história de tal erário municipal, que ao longo dos séculos XIX e XX sobressaiu-se na produção de laranja e café para exportação. As duas propriedades estavam inseridas na “estrutura econômica espacial do período colonial, que foi baseada no binômio agricultura e escravidão” (ROCHA, 2009, p. 30).

Torres (2004) ressalta que historicamente os Jacutingas, Tupinambás ou Tupis foram os povos originários do território que formava a Velha Iguassu e do mesmo modo das áreas circunscritas às Fazendas do Brejo e Boa Esperança. Espaços que a partir do século XVI após a invasão europeia, a divisão das sesmarias e a chegada dos portugueses à Baixada Fluminense passou a compor a lógica de reestruturação espacial do processo histórico do colonialismo. Nesse aspecto, o acervo histórico do Museu Vivo de São Bento (localizado no município de Duque de Caxias) nos remonta que:

O Tempo da Jacutinga compreende o tempo dos povos agricultores e ceramistas, viventes no entorno da Baía da Guanabara. Eram Tupis e, no Rio de Janeiro, receberam a denominação de Tupinambás. Segundo Jean Lery, havia mais de 35 aldeias Tupinambás no Recôncavo Guanabarinense nos anos de 1550 e 1560. (Museu Vivo do São Bento, 2019).



Mapa com a localização das antigas fazendas Velho Brejo e Boa Esperança. Fonte: Elaborado pela autora no software Google Earth, 2019.

Conforme evidencia o mapa acima, a Fazenda do Velho Brejo é atualmente propriedade do Centro Universitário UNIABEU, já a Fazenda Boa Esperança compõe do entorno da indústria química e farmacêutica Bayer AG¹⁵, no distrito central de Belford Roxo. Ademais, são poucas as informações acerca da fazenda Boa Esperança, visto que tal área não foi objeto de pesquisas históricas referentes à região da Baixada Fluminense e do mesmo modo ao município de Belford Roxo. Dessa forma, nesta escrita vamos nos limitar a Fazenda Velho Brejo, que conforme nos aponta Rocha (2009) e Monteiro (2001) foi um espaço de maior relevância para a composição da história do referido território.

¹⁵ Está em andamento na Câmara municipal de Belford Roxo um projeto de Revitalização da Fazendas do Velho Brejo e Boa Esperança. Em junho de 2017 ocorreu uma audiência pública para apresentar tal proposta à sociedade civil e organizada.



Ruínas da Fazenda Velho Brejo. Fonte: Agência Globo, 2017.



Ruínas da Fazenda Velho Brejo. Fonte: Agência Globo, 2017.

De acordo com Rocha (2009, p.28) a denominação Velho Brejo adveio das “condições naturais em que a fazenda se localizava” que dispunha da existência de importantes bacias hidrográficas, com destaque para a hidrografia Iguassu/Sarapuí com 650 km². Tal curso d’água cruzava toda a região da Baixada Fluminense. Nesse aspecto, a geomorfologia característica do território com a predominância de morros do tipo meia laranja e planícies de pequenas declividades dificultava o escoamento das águas do Iguassu/Sarapuí, deixando os terrenos naturalmente alagadiços, gerando dessa forma os brejos e pântanos. Foi partindo dessa característica que surgiu o nome “Velho Brejo”.

A Fazenda do Brejo teve como um de seus primeiros proprietários o marquês Felisberto Caldeira Brant, que desenvolveu a canalização de um braço do Rio Sarapuí. Em 1842, o conde Pedro Caldeira Brant fica à frente da Fazenda do Brejo em decorrência do falecimento de seu pai. Posteriormente, em 1851, a fazenda é vendida para a família do comendador Manuel Coelho da Rocha. Nesse sentido, Rocha (2009) nos indica que

As terras da antiga Fazenda do Velho Brejo sempre tiveram suas relações econômicas vinculadas aos gêneros agrícolas, além da função de entreposto comercial. Essas relações de produção e circulação se faziam pela proximidade com o núcleo central, a cidade do Rio de Janeiro, se mostrando desde os primórdios como periferia da cidade do Rio de Janeiro além de conotar sua dependência econômica e política. (ROCHA, 2009, p.30).

Ainda em Rocha (2009, p.31) constatamos que a “antiga Fazenda do Brejo entrou em declínio durante o século XIX, pelas constantes epidemias que assolaram a Baixada Fluminense”. Torres (2004) pontua que a partir da construção da estrada de ferro “Rio D’Ouro” na região da Baixada Fluminense, que perpassou as terras pertencentes ao Velho Brejo, houve uma retomada da importância da fazenda para o desenvolvimento econômico local. Nesse sentido, Santos (1995, p.12) in Rocha (2009, p.31) esclarece que:

“(…)as terras que constituíam o atual município de Belford Roxo começaram a sofrer um processo de melhorias com o assentamento de adutoras pela Inspetoria de Águas que levaria água para a Corte, além da possibilidade da construção das linhas de trens entre as estações do Brejo e São João de Meriti e a instalação elétrica. (SANTOS, 1995, p.12 in ROCHA, 2009, p.31)



O antigo Velho Brejo antes a construção da estrada Rio D’ouro. Fonte: IPAHB, 2007 in ROCHA, 2009.

Nesse escopo, nos anos de 1888 em decorrência de uma longa estiagem que afligiu a região da Baixada Fluminense e a cidade do Rio de Janeiro o Engenheiro Paulo de Frontin propôs ao imperador D. Pedro II um projeto de captação que ficou conhecido como o “Milagre das Águas”. Junto ao seu colaborador, o engenheiro maranhense Raymundo Teixeira Belfort Roxo, Frontin captou e transportou por meio da via férrea para a corte imperial em seis dias cerca de 15 milhões de litros d’água oriundas de diferentes rios do território fluminense. Rocha (2009, p.32) afirma que:

Como muito dos trabalhos dessa “engenharia hídrica” eram desenvolvidos na Fazenda do Brejo, por conta da passagem das águas pelas suas terras em direção a Cidade do Rio de Janeiro, a Fazenda que, no final do século XIX já se tornava uma pequena vila, passaria a ser conhecida como “Belfort Roxo” e depois Belford Roxo, retirando o “t” e acrescentando o “d”, tentando, em certo sentido, homenagear o engenheiro que trabalhara naquelas terras (ROCHA, 2009, p.32).

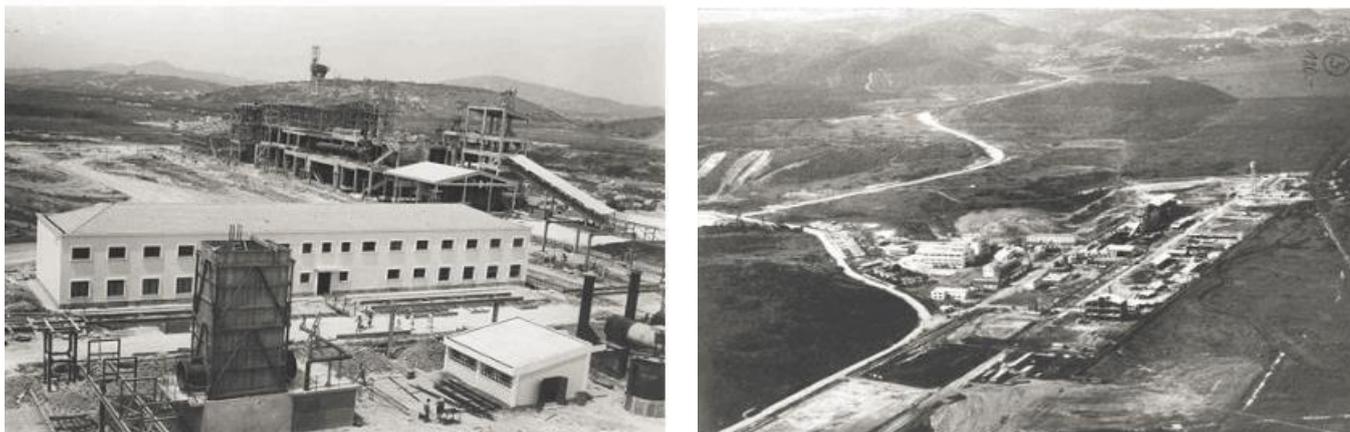
Nesse sentido, Torres (2004) afirma que após a instalação da Estação Férrea nos trilhos assentados para a passagem da estrada de ferro Rio D'ouros, a então Belford Roxo torna-se uma área de maior notoriedade para a circulação de pessoas e mercadorias, transformando-se em uma região de maior centralidade no então município de Nova Iguaçu. Acerca de tal questão, Rocha (2009, p.33) indica que:

A Estação Férrea foi um marco na constituição da centralidade do atual município, possibilitando também o transporte de pessoas até a cidade do Rio de Janeiro. Com o aumento do contingente populacional de Belford Roxo houve no início do século XX grandes transformações na sua organização espacial (ROCHA, 2009, p.33).

Destarte, no início do Século XX fortaleceu-se na área em questão uma divisão de loteamentos o que impulsionou o crescimento de seu contingente populacional, que em sua maioria foi composto por migrantes nordestinos (Almeida, 2018). Ademais, após as respectivas emancipações de Duque de Caxias (1943), São João de Meriti (1947) e Nilópolis (1947), a associação de empresários locais inicia uma articulação política com intuito de desmembrar Belford Roxo do quarto distrito de Nova Iguaçu e dessa forma emancipar o referido município (Monteiro, 2001). No entanto, a tentativa foi frustrada, visto que com o golpe militar de 1964, desenrolou-se uma centralização do poder o que inviabilizou qualquer perspectiva de autonomia das instâncias locais (Rocha, 2009).

Nesse mesmo interim, é inaugurada em Belford Roxo na década de 1950 o complexo industrial da Bayer, que foi na época a “maior unidade de Produção da América Latina e a segunda maior unidade de Formulação de Inseticidas, Fungicidas e Herbicidas Bayer do Mundo” (Silva, 2018, p.6). Tal feito incluiu o município em um novo processo reestruturação

econômica e espacial, visto que a implantação do conjunto de fábricas da Bayer fortaleceu a indústria de base brasileira e a política econômica nacional-desenvolvimentista. Contudo, faz-se importante ressaltar que a atuação da Bayer produziu fortes impasses ambientais nas décadas subsequentes.



Construção do polo industrial da Bayer do Brasil S.A no município de Belford Roxo em 1958. Fonte: Arquivo Bayer S.A. in Almeida, 2018, p.20.

Nesse interim, de acordo com Silva (2018, p.6):

Muitos fatores influenciaram na localização da empresa, mas os principais motivos talvez fossem extensão do terreno em que a mesma se instalou, e a sua proximidade com a Rodovia Presidente Dutra, que além de via de acesso ao Rio de Janeiro, ainda no período capital do Brasil, também, era via acesso ao estado de São Paulo, principal polo da atividade industrial do país. Segundo Monteiro (2001) e Anselmo (2008), a instalação da Bayer⁵ por ocorrer concomitante à um momento explosivo da indústria brasileira, fez crescer de maneira desenfreada a população do distrito, já que nesse período um grande número de trabalhadores saíam de outras regiões em direção ao sudeste. (SILVA, 2018, p.6)

Isto posto, com o período de redemocratização o propósito de emancipação ganha força política, a partir da reestruturação jurídica da constituição de 1988 que concedia aos Estados a autonomia de avaliar e sancionar novas emancipações e bem como com a organização do poder local belford-roxense, em especial dos comerciantes e pequenos e médios empresários que criam a Associação Comercial e Industrial de Belford Roxo (ACIBER) e que atuando em conjunto com lideranças locais constroem em 1986 a Comissão de Emancipação de Belford Roxo (CEBER). Para tal, Rocha (2009, p.34) destaca que:

O processo emancipatório sempre concebeu em seu discurso o fato do não retorno em políticas públicas por parte do município Sede, até então Nova Iguaçu, uma vez que o distrito de Belford Roxo seria responsável por 50 % da arrecadação total do município e somente 10% seriam revertidos em ações de políticas territoriais no então 4º distrito (SANTOS, 1995 in ROCHA, 2009, p.34).

Nesse sentido, após a resolução de uma controvérsia sucedida pelo Tribunal Regional Eleitoral, que alegou um número insuficiente de votos da população do bairro Miguel Couto (que não concernia ao então distrito de Belford Roxo) a ACIBER conquista a validação junto à justiça eleitoral do resultado atingido no plebiscito realizado em 12 de janeiro de 1988, em que a grande maioria da população votou a favor da emancipação. Dessa forma, no dia 3 de abril de 1990 é aprovada a Lei Estadual n. 1.640 ratificando que Belford Roxo foi desmembrada de Nova Iguaçu. Para tal, o município é estabelecido de fato em 1 de janeiro de 1993 tendo como primeiro prefeito Jorge Júlio da Costa dos Santos, eleito com aproximadamente 76 mil votos o apelidado "Joca" que era filiado ao Partido Liberal (PL). Cabe lembrar que o Joca foi uma liderança política de forte relevância para a concretização do processo de emancipação de Belford Roxo.

Acerca do mandato do então prefeito Joca, Rocha (2009) salienta que:

Houve uma mitificação entorno da figura do então primeiro prefeito, Joca, que lutou para modificar Belford Roxo em seus dois anos de governo, sendo este morto em um “possível” assalto quando ele e um político, prefeito de São João de Meriti conhecido como Mica, foram surpreendidos e somente o prefeito de Belford Roxo seria assassinado. Ninguém sabe ao certo, quais foram os reais fatores que explicam o assassinato. De toda maneira este fato parece ter sido fundamental para tornar o prefeito Joca num mito da história de Belford Roxo. (ROCHA, 2009, p.35).

Ademais, Monteiro (2001) ressalta que a mitificação construída entorno de Joca deu-se também pelas práticas políticas empreendidas por tal figura, que se apresentava como um líder local do povo, proveniente da periferia fluminense e não como um representante político da elite local. Simões (2007, p.166) conclui que a personificação de Joca como um “herói belford-roxense” deu-se principalmente pela atuação clientelista de tal político e bem como por seu discurso popularesco:

(...)Filho de migrantes pobres e com uma trajetória de vida de quem venceu a pobreza, trabalhando de baleiro, carroceiro, motorista, até virar um pequeno empresário bem-sucedido, Joca tinha a cara do povo de Belford Roxo. A sua atuação clientelista possibilitou a sua eleição para vereador em Nova Iguaçu e o seu discurso “popularesco” de homem de ação e poucas palavras deu uma cara de popular ao movimento de emancipação tido até então como uma coisa das elites oportunistas. As acusações sobre enriquecimento ilícito e de ligação com grupos de extermínio não lhe tirariam o apoio popular, no segundo caso, pelo contrário, a sua imagem de defensor dos mais pobres lhe valia comparações à Tenório Cavalcanti. (SIMÕES, 2007, p.166).

Nessa perspectiva, os mandatos políticos das gestões posteriores continuaram perpetuando o modus operandi de uma forma específica de política que historicamente se faz

presente em muitos municípios da Baixada Fluminense. Sob tal aspecto, Silva (2018, p.9) destaca após a morte de Joca:

Os mandatos políticos futuros, todos seguiram na mesma direção: clientelismo, favor, violência (uns mais outros menos), e acima de tudo, o uso da máquina pública como negócio particular. Como não nos é possível um resgate detalhado de cada mandato, como foi no possível no trabalho de conclusão de curso podemos apontar o exemplo a atual gestão da prefeitura, que mesmo iniciando um mandato num município com decreto de estado de calamidade, infla os gastos com um número escandaloso de aproximadamente 40 secretarias, e tem pesado sobre a figura do prefeito acusações de nepotismo⁷, já que a frente de duas dessas secretarias está a primeira dama e uma irmã do atual prefeito. (SILVA, 2018, p.9).

Nesse sentido, Belford Roxo foi delineado a partir de uma disparidade de poder no que se refere aos desígnios de participação social presentes na CFB de 1988, visto que as elites locais estão à frente do controle da gestão administrativa local, “tornando a prefeitura uma extensão de negócios familiares” (Silva, 2018, p.3). Monteiro (2001) aponta que historicamente existe uma descrença da população belforroxense com relação a atuação do poder público em geral, uma vez que há uma grande ineficiência de planejamento urbano e políticas públicas em tal município, fato que se relaciona ao histórico do passado, mas também as escolhas, interesses e prioridades dos grupos políticos do tempo presente.

Para tal, a evolução histórica, econômica e social de tal município está associada à práticas que remontam ações reforçadas pela lógica do clientelismo e da política do medo, da violência e do favor na Baixada Fluminense, que em uma escala maior encontram-se imbuídas a uma perspectiva de desenvolvimento desigual das relações sociais no modelo de sociabilidade capitalista, o que acaba por reafirmar um lugar e uma funcionalidade específica de tal território no processo de acumulação de capital na região da Baixada.

Nessa direção, na tabela abaixo temos a relação de todos os mandatários que estiveram à frente da administração municipal até o presente momento:

GESTÕES MUNICIPAIS DE BELFORD ROXO 1993-2019			
NOME	MANDATO	PARTIDO	OBSERVAÇÕES
Jorge Júlio da Costa dos Santos (JOCA)	1993-1995	PL	Prefeito eleito (falecido no cargo)
Ricardo Gaspar	1995 (7 julho a 21 agosto)	PL	Prefeito interino (vice-prefeito da chapa de JOCA)
Mair Rosa	1995-1997	PDT	Prefeito interino (Presidente da Câmara Municipal)
Maria Lúcia Santos	1997-2000	PPB	Prefeita eleita
Waldir Zito	2001-2004	PPS	Prefeito eleito
Maria Lúcia Santos	2005-2008	PMDB	Prefeita eleita
Alcides rolim	2009-2012	PT	Prefeito eleito
Dennis Dautmam	2013-2016	PCdoB	Prefeito eleito
Waguinho Carneiro	2017-2019	PMDB	Prefeito eleito (afastado do cargo por acusação de improbidade administrativa)
Marcinho Bombeiro	30 de abril de 2019 - 13 de junho de 2019	PSL	Prefeito eleito
Waguinho Carneiro	13 de junho de 2019 até a atualidade	PMDB	Prefeito eleito(reempessoado)

Tabela: Gestões municipais no período de 1993-2019. Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados Prefeitura Municipal

No contexto atual, conforme aponta o quadro anterior, à frente da gestão municipal está o prefeito Waguinho Carneiro que foi eleito no ano de 2016 e afastado do cargo de março a junho de 2019 pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), em virtude de uma investigação conjunta do Ministério Público do Rio de Janeiro (MP-RJ), do Tribunal de Contas do Estado e da Polícia Civil que apuram o desvio de aproximadamente R\$ 14 milhões de reais dos cofres públicos. A partir da concessão de uma liminar provisória deferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Waguinho retomou suas atividades na prefeitura. Ademais, a Câmara Legislativa de Belford Roxo é constituída por 25 vereadores, onde deste quantitativo temos apenas 5 mulheres ocupando tal espaço. Acerca de tal questão Silva (2018, p.9) destaca que:

(...) a ínfima participação feminina no cenário político da cidade, é reflexo de universo político predominantemente machista, e com herança patriarcal. Em sete eleições, Belford Roxo teve nove prefeitos, dentre esses apenas uma prefeita mulher, e uma única vice-prefeita mulher. (SILVA, 2018, p.9).

Outrossim, o município apresenta ainda 2 representantes eleitos respectivamente para vaga de deputado estadual (ex-vice-prefeito da chapa de Waguinho Carneiro) e federal (esposa do atual prefeito Waguinho) (TSE, 2019).

Ademais, ainda em Silva (2018) é possível constatar algumas características da estruturação política de Belford Roxo e concomitantemente na maioria dos municípios da Baixada Fluminense. A primeira refere-se ao troca-troca partidário, que se interliga a uma tática de negociação de um certo legado ou “patrimônio eleitoral” de candidatos estratégicos. Em seguida ressalta-se o voto personificado, que está correlacionado a uma cultura política mais ampla, associando-se à prática do clientelismo. Conjuntamente a tais práticas, destaca-se o exercício de “encabidamento de emprego” que se interliga a uma outra ação muito comum na história política da Baixada a dos “apadrinhados” de líderes e gestores políticos. De acordo com a autora, o último exemplo impacta consideravelmente a qualidade técnica do serviço público e conseqüentemente do planejamento e da execução de políticas públicas, além de fortalecer a lógica de descrença dos espaços políticos e decisórios frente à maioria da população.

Destarte, no que se refere aos aspectos econômico e social, o município vivenciou um intenso processo de ocupação acelerada sem as devidas condições de planejamento urbano, o que impacta diretamente nas condições de vida da grande maioria de seus cidadãos (Monteiro, 2001). Segundo os dados disponibilizados pelo IBGE CIDADES (2017), Belford Roxo que está inserido na região metropolitana do Rio de Janeiro, adjacente as cidades de Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João de Meriti e Mesquita. Desponta como o sexto município mais populoso do Estado com uma população estimada em 508.614 pessoas, uma área de 78,985 km² e uma densidade demográfica de aproximadamente 6.031,38 hab/km² possuindo o 55º maior crescimento populacional do estado.

De acordo com Almeida (2018, p.8) o referido município tem uma parte considerável de seu dinamismo econômico centrado na cidade do Rio de Janeiro e do mesmo modo nos municípios de Nova Iguaçu e Duque de Caxias, sendo o núcleo dormitório de uma grande massa de trabalhadores. Em vista disso, Belford Roxo é supracitada e descrita como a periferia da periferia fluminense (Monteiro, 2001; Rocha, 2009; Almeida, 2018).

No que tange a sua organização territorial e administrativa, o município está oficialmente subdividido em 5 Subprefeituras que juntas compõem 29 bairros principais, conforme tabela abaixo:

ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E ADMINISTRATIVA DE BELFORD ROXO 2019		
SUBPREFEITURA	BAIRROS	ESTIMATIVA POPULACIONAL
Subprefeitura I Areia Branca	Areia Branca, Centro, Andrade Araújo, Heliópolis, Piam, Nova Piam, Santo Antônio da Prata	112.441 mil
Subprefeitura II Nova Aurora	Nova Aurora, Recantus, Xavantes, São Francisco de Assis, Itaipú, Shangri-lá	81.032 mil
Subprefeitura III Jardim Redentor	Jardim Redentor, Bom Pastor, Bairro das Graças, Santa Amélia, Bairro Vermelho, Vila Pauline	83.242 mil
Subprefeitura IV Parque São José	Parque São José, Jardim Gláucia, Santa Tereza, Parque dos Ferreiras	68.012 mil
Subprefeitura V Lote XV	Lote XV, Vale do Ipê, Wona, Maringa, São Vicente, Santa Maria, São Bernardo	89.747 mil

Tabela 2: Distribuição dos bairros e subprefeituras de Belford Roxo. Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da Câmara Municipal

Faz-se importante ressaltar que administrativamente a composição territorial de Belford Roxo é constituída a partir da divisão elencada na tabela acima, no entanto, outras localidades são simbolicamente consideradas como sub-bairros pela população e em diferentes segmentos por alguns setores do poder público, como ocorre por exemplo com bairro São Vicente que possui como sub-bairro Sargento Roncalli, tal fato está relacionado ao processo de ocupação acelerado das últimas quatro décadas (IBGE, 2010).

No que diz respeito ao desenvolvimento econômico e principais atividades do município, Almeida (2018, p.29) ressalta que:

De acordo com os dados da CEPERJ, o PIB municipal da cidade de Belford Roxo, ano base de 2015, concentrava-se na área de serviços (42,01%), seguindo-se da área de administração pública (41,97%) e da indústria (15,98%). No setor secundário, entre as atividades industriais no município, a que mais se destaca é a química, representada pela Bayer S/A, seguida da indústria da Construção Civil. No setor terciário, na área de comércio e de serviços, os principais setores foram o do transporte, comunicações, comércio varejista e atacadista e na prestação de serviços, devido as suas ligações com os municípios vizinhos. Quando comparado com o ano base de 2014, a indústria e a administração pública sofreram uma queda de 2%, enquanto que a área de serviços cresceu 4%. (ALMEIDA, 2018, p.29)

Nesse aspecto, Silva (2018, p.11) expressa que o perfil populacional de Belford Roxo quanto ao sexo, raça e classe social é concebido respectivamente por:

A população é composta por mais mulheres (52%) que homens (48%), e é majoritariamente negra. Se considerarmos pretos e pardos como pretos, o que se apresenta é um percentual geral de 66,6 % de pretos, para 32,4 % brancos, 1% amarelos e 1% indígenas. Quando nos deslocamos para a população residente em favelas e espaços populares, esse percentual aumenta, registrando 70,6% de pretos, para 15, 3% de brancos. O que nos mostra que mesmo numa cidade onde a população é majoritariamente pobre e preta, o número de pretos será ainda maior nos espaços onde há aumento no nível de precarização da vida. Possui uma taxa de 60,02% de incidência de pobreza. (SILVA, 2018, p.11).

Por conseguinte, Rocha (2009, p. 38) evidencia que a dinâmica territorial de Belford Roxo “se constrói totalmente marginalizada das instâncias reguladoras de ordem estatal” fato que também se faz presente em outras urbes da Baixada Fluminense. Contudo, quando comparamos os índices de desigualdade entre as cidades que constituem a região percebemos que Belford Roxo desponta como uma das localidades com os maiores índices de pobreza, violência e adversidades quanto a infraestrutura urbana, com um índice de Desenvolvimento Humano de 0,684 e um percentual de incidência de pobreza de 60,06 %. Comparado a outras cidades do país ocupa a 2632ª posição no ranking nacional do Produto Interno Bruto per capita (PIB), onde 77.3% do percentual de suas receitas são advindas de fontes externas e aproximadamente 39, 2% de seus habitantes sobrevive com uma renda mensal per capita de até ½ salário mínimo. O salário médio mensal dos trabalhadores formais que residem em tal localidade varia em 2,2 salários mínimos. Já a proporção de pessoas ocupadas em relação ao índice populacional total é de 7.3% (IBGE, 2010).

De acordo com o relatório intitulado “Mapa da Desigualdade na RMRJ” organizado pela Casa Fluminense (2016)¹⁶ a população Belford-roxense convive com uma das piores taxas de mobilidade urbana da região metropolitana do Rio de Janeiro. Outro item destacado refere-se ao número de homicídios cometidos por policiais, denominado como autos de resistência, para cada 100 mil habitantes cerca de 11 % das mortes ocorridas no município são decorrentes da intervenção policial, o segundo pior indicador da RMRJ. A gravidez na adolescência é outro dado preocupante, o percentual de mulheres, de 15 a 17 anos de idade residentes no município,

¹⁶ O Mapa da Desigualdade agrega 23 indicadores sobre sete temas-chave da realidade metropolitana do Rio de Janeiro: Mobilidade, Mercado de trabalho, Pobreza & Renda, Educação, Segurança Pública & Cidadã, Saúde e Saneamento Básico. Os dados são de fontes oficiais. A visualização na forma de mapas ilustrados mostra os diferentes padrões de vida dos 12 milhões de residentes nos 21 municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Um dos propósitos deste exercício é promover um olhar metropolitano para questões transversais e entender a situação de cada território neste cenário (CASA FLUMINENSE, 2016).

que já tiveram filho é de 73,5% e a taxa de mortalidade até um ano de idade a cada mil 1000 crianças nascidas vivas é de 16, 5%.

No que se refere as condições de acesso à moradia, Silva (2018, p.12) destaca que temos uma parcela considerável de pessoas morando em casa própria. Tal fato está associado a “febre loteadora” na região da Baixada Fluminense. No entanto, a mesma autora evidencia um déficit habitacional de aproximadamente 60 mil moradias.

Em relação as condições de saneamento básico, a população de Belford Roxo convive com as enchentes urbanas, o empobrecimento do solo, e poluição dos rios que percorrem o município (Almeida, 2018, p .101). Ademais, considerando o diagnóstico realizado pela Secretaria de habitação e urbanismo de Belford Roxo (SEHURB) verificou-se que:

44% da população disse que não tem pavimentação em sua região; 48% não tem rede de distribuição de água em sua região; 50 % não tem rede de coleta de esgoto em sua região; 69% não tem sistema de drenagem pluvial em sua região; 66 % não tem coleta de lixo e, 94% que não tem retirada de entulhos e resíduos de construção civil. (SEHURB, 2013, p.32).

No que corresponde à malha de transportes, Belford Roxo apresenta uma “mobilidade urbana limitada, precarizada e cara” (Silva, 2018, p.14). O segundo transporte mais utilizado é o da malha ferroviária, no entanto aos fins de semanas há limitação no horário de funcionamento do serviço. O Município dispõe de 72 linhas de ônibus que estão subdivididas em transportes municipais e intermunicipais, número abaixo do necessário para atender qualitativamente a demanda de sua população, além de tais linhas rodarem em turnos irregulares o valor cobrado pela passagem é descomedido, o que demonstra uma precarização de tal setor. Os transportes alternativos como vãs (regularizadas) e motos táxis (não regularizados) são outras vias de condução utilizadas pelos moradores.

Ademais, Belford Roxo apresenta 77 estabelecimentos de saúde, onde 36 destes equipamentos são geridos pela esfera administrativa privada e 41 unidades correspondem ao poder público, no qual 40 concernem a gestão municipal e 1 ao gerenciamento estadual. Contudo, faz-se importante ressaltar que o processo de atendimento à população, principalmente as mais vulnerabilizadas é ainda um desafio estrutural para o referido município.

No que diz respeito ao lazer e à cultura, Silva (2018, p.15) indica que:

Para os 128 bairros da cidade, existem 43 praças públicas, no entanto não se pode mensurar aqui a situação estrutural delas, nem se estão localizadas em pontos seguros da cidade. Há uma única Vila Olímpica para atender toda a população, e essa está em condições estruturais extremamente precárias.

Sobre espaços de cultura, há uma Casa de Cultura Municipal- A Casa de Cultura Geraldo Casé, onde se localiza o único cineteatro da cidade. Não há ofertas de cinemas e teatros privados na cidade, o que conseqüentemente obriga o deslocamento daqueles que buscam algum canal de cultura e entretenimento para as cidades limítrofes: Duque de Caxias, São João de Meriti e Nova Iguaçu. (SILVA, 2018, p .15)

Quanto ao quadro educacional do município, vamos nos ater com um olhar mais aprofundado para essa competência nos itens posteriores a esse tópico, visto que ao nos debruçarmos perante ao Plano Municipal de Educação de Belford Roxo vamos conseqüentemente evidenciar a estrutura organizativa do ensino de tal território.

Nesse interim, Belford Roxo é um município jovem que tem sua dinâmica territorial atrelada ao processo histórico de evolução e desenvolvimento da região da Baixada Fluminense. Para tal, é classificado como a periferia da periferia (Monteiro, 2001; Rocha, 2009; Silva, 2018), visto que as condições sociais de sua população estão abaixo da expectativa, uma circunstância relevante que se refere não só ao passado histórico desse território, mas também a uma adversidade que intercorre no presente e que em diferentes dimensões relaciona-se a uma atuação imprópria da gestão pública.

3.2 O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELFORD ROXO

De acordo com as ponderações estabelecidas anteriormente, nos processos de estruturação e validação de uma política pública social de Estado, diferentes instrumentos são concebidos, no intuito de operacionalizar a ação de intervir na resolução de um problema público específico e dessa forma fortalecer a garantia dos direitos sociais. Isto posto, no contexto vigente da política educacional, o plano municipal de educação é empreendido como uma importante ferramenta de planejamento e execução de diretrizes, estratégias e metas que irão nortear a educação no âmbito local.

Nesse interim, no presente capítulo vamos nos debruçar no entendimento do Plano Municipal de Educação de Belford Roxo, tendo como propósito estabelecer uma reflexão acerca do histórico e desenvolvimento de tal documento e bem como dos principais atores envolvidos em sua construção. Por conseguinte, apresentamos o documento final do PME de Belford Roxo, que expõe as metas, diretrizes e estratégias para a organização da educação Belford-roxense e evidenciamos os avanços e as fragilidades inscritas no PME.

3.2.1 O HISTÓRICO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELFORD ROXO

Shiroma (2001) nos aponta a importância de se recuperar o movimento histórico concernente à produção de uma política pública educacional, visto que a partir de tal feito é possível colocar em evidência os atores e as relações constituídas a partir destes no processo de concepção de um instrumento político, que irá intervir na realidade. Nesse aspecto, no encadeamento da escrita desse item, uma das questões que mais se fez evidente foi a dificuldade de encontrarmos informações históricas em fontes oficiais sobre os precedentes e as etapas de construção, desenvolvimento e execução do PME de Belford Roxo.

Na leitura do documento em questão constam breves ponderações acerca da motivação que levou a elaboração de tal Plano, além de concisos relatos sobre a preparação e idealização do diagnóstico da situação educacional do município e das discussões que resultaram na redação final do PME. No entanto, identificamos que mesmo com tais ponderações, existe ainda uma escassez de informações referente ao histórico de tal instrumento. Quando consultamos os dados disponibilizados pelo poder público municipal (Executivo e Legislativo)¹⁷ acerca da educação de Belford Roxo, encontramos somente a menção ao enquadramento jurídico do PME e nada mais além disso. A redação final do documento que foi aprovada na Câmara Municipal é disponibilizada somente no endereço eletrônico do Ministério Público do Rio de Janeiro (MP-RJ)¹⁸.

Diante de tais questões, realizamos contato com os canais de atendimento ao cidadão da Prefeitura (SEMED) e da Câmara de Belford Roxo¹⁹ pedindo mais informações sobre o histórico de construção do PME e o contexto atual de monitoramento e avaliação de tal plano, contudo não obtivemos nenhum retorno de nenhuma das duas esferas. Nas idas a campo o resultado foi o mesmo, sem respostas quanto ao histórico do Plano Municipal de educação.

Por conseguinte, a partir de tais antecedentes verificamos que para nos apropriarmos de tal questão e com isso apreender o contexto de formulação do Plano Municipal de Educação de Belford Roxo seria necessário consultarmos os atores envolvidos diretamente em tal processo. Contudo, visto que o contexto político do município é permeado por intensas disputas o

¹⁷ Fontes consultadas inicialmente: <https://prefeituradebelfordroxo.rj.gov.br/> e <http://cmbr.rj.gov.br/>

¹⁸ Endereço eletrônico em que consta a publicização do PME de Belford Roxo: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174657/belfordroxo_lei1.529_15_planomunicipaldeeducacao.pdf.

¹⁹ O contato inicial realizado junto à SEMED foi por meio do e-mail: semed@prefeituradebelfordroxo.rj.gov.br e do telefone 2103-6932. O contato estabelecido com a Câmara foi a partir do endereço eletrônico: ouvidoriacmbr@gmail.com

estabelecimento de contato com os indivíduos que estiveram à frente das etapas de elaboração do PME foi bastante dificultoso. No entanto, sem a realização das entrevistas não teríamos um material empírico substancial e uma fonte de investigação academicamente relevante para avançarmos no entendimento de nosso objeto de estudo.

Isto posto, a apreensão do histórico do PME foi construída a partir dos relatos obtidos nas entrevistas semiestruturadas realizadas junto a alguns destes atores. Ressaltamos que as denominações de cada um dos entrevistados são fictícias, para preservarmos o direito de anonimato de cada um dos interlocutores. Dessa forma no quadro abaixo temos a identificação fictícia destinada a cada um dos sujeitos que se dispuseram a participar de nossa pesquisa:

IDENTIFICAÇÃO DOS ENTREVISTADOS		
ATUAÇÃO	NOME FICTICIO	DATA DA ENTREVISTA
Entrevistado 1 - Comunidade escolar	Elizabeth	27 de maio
Entrevistado 2 - Sociedade Civil	Conceição	26 de julho
Entrevistado 3 - SEMED	Natália	30 de agosto

Identificação dos entrevistados(a). Fonte: Produzido pela autora.

A entrevistada 1 é identificada nessa escrita com o nome fictício de Elizabeth e teve suas atividades relacionadas à comunidade escolar durante a sua participação do Conselho Municipal de Educação de Belford Roxo, a mesma procedeu nas fases de mobilização, diagnóstico da realidade local, definição de metas, diretrizes e estratégias e também na discussão da redação final do PME, que foi apresentado à Câmara. Já a entrevistada 2 é designada de Conceição representou à Sociedade Civil nas atividades do CMEBRO integrando todo o ciclo de produção do PME. Por fim, a entrevistada 3 atuou junto ao CMEBRO como mandatária da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e é denominada nesta pesquisa de Natália, a mesma participou de todas as etapas de construção do PME de Belford Roxo. Faz-se importante destacar que ambas as entrevistadas participaram também de outra mobilização relacionada à educação, que antecedeu a redação do Plano, e que de acordo com o relato obtido nas entrevistas, influenciou na produção de tal instrumento político.

Nessa perspectiva, de acordo com a análise das entrevistas realizadas percebemos que o histórico de construção do PME de Belford Roxo é estabelecido inicialmente entre os anos de 2011 e 2012 a partir da realização de uma agenda de encontros entre trabalhadores da rede municipal de educação (diretores, professores, coordenadores), a sociedade civil e representantes de movimentos sociais e da Secretaria Municipal de Educação (SEMED).

Tais encontros não tinham uma denominação específica e o seu advento foi um dissenso na análise dos discursos de cada entrevistada. Para Conceição, essa mobilização surge a partir de uma demanda histórica proveniente da comunidade escolar (especialmente professores) e também da atuação de movimentos sociais ligados à educação (em particular do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação - SEPE), relatando-nos que:

“Essa mobilização acontece pela comunidade escolar, principalmente por professores e algumas direções e coordenações é importante destacar isso e também pela atuação do SEPE de Belford Roxo. A sociedade civil não se envolveu muito no início. É difícil mobilizar as pessoas, todo mundo tem que trabalhar e a grande maioria da população não compreendia muito bem o que estávamos querendo discutir, achavam que era uma reunião de professores. A SEMED quis estabelecer um diálogo e isso foi importante. Ter o poder público discutindo isso com a gente foi um avanço, porque isso nunca havia acontecido antes. Não tínhamos um nome que definia esses encontros, mas eu acredito que isso foi um pontapé inicial para o que anos depois se tornou o Plano Municipal de Educação” (Entrevistada II. - Conceição. Jul. 2019)

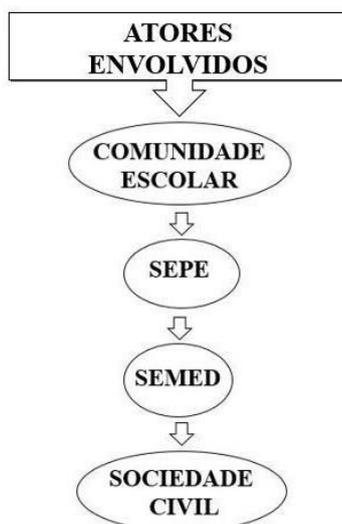
Não obstante, Natália afirma que esse processo mobilizador surge a partir de uma demanda pensada nas reuniões semanais da SEMED, que já naquela época tinha o propósito de construir um documento base, que perpassasse as disputas entre as gestões e bem como orientasse a organização a educação em âmbito municipal:

“Nas reuniões nós fomos começando a pensar numa forma de se construir um documento da nossa rede, que ultrapassasse as gestões e que desse algum tipo de garantia. E aí nos verificamos que deixar isso fechado só na SEMED não era uma coisa bacana. Fomos então pedir ajuda a rede, que tinha pessoas muito inteligentes e dispostas a ajudar. E aí nos programamos de nos reunir com diretores, professores e até alguns pais. Isso já naquela época e assim nós fizemos. E aí nós criamos isso, nós não tínhamos ainda o nome de dia D, mas foi algo que nós não chegamos a dar nome. Não deu nome de fórum, não deu nome de dia D, não deu um nome pra isso, mas que funcionava dentro desse formato que existe hoje. Do formato da Secretaria Municipal de Educação, baseado no Plano Nacional de Educação, pegar algumas metas, algumas estratégias que estavam listadas nesse plano e que nós achássemos que estava encaixada na discussão e pedir para que a rede dialogasse sobre isso, e foi isso que nós fizemos naquela época”. (Entrevistada III. – Natália. Ago. 2019).

A entrevistada Elizabeth expôs que não participou desde o princípio de tal mobilização, acrescentando que:

“Eu não participei no início disso tudo, mas acho que o mais importante não é definir quem começou ou não com esses encontros. O ganho de tudo isso foi a conciliação que foi gerada, as discussões, o diálogo entre todo mundo. Isso pra mim foi uma surpresa muito grande. Se me contassem que isso aconteceu em Belford Roxo, eu acho que não acreditaria. Só vendo e participando mesmo para confirmar” (Entrevistada I. – Elizabeth. Mai. 2019).

Ademais, mesmo com essa controvérsia quanto advento de tais encontros, no quadro abaixo temos a ilustração dos principais atores envolvidos na concepção de tal processo:



Fonte: Produzido pela autora.

Preliminarmente, nesse período a SEMED já tinha a pretensão de estabelecer um Plano Municipal de Educação. Conforme aponta a entrevistada Natália no trecho subsequente:

“Nós tínhamos à frente da SEMED uma gestão que na época, tinha uma visão muito inovadora e já falava da importância de Belford Roxo ter um Plano Municipal de Educação, um documento que ultrapassasse as gestões de governos. E aí ficamos com isso na cabeça de que nós precisávamos ter um plano municipal de educação. E que esse plano iria assegurar as nossas ideias de que a educação precisa ser independente das disputas de governos, é uma demanda do Estado. (Entrevistada 3 - Natália. ago. 2019)

Nesse cenário a discussão tinha como objeto central a necessidade de pensar em conjunto a situação educacional do município e dessa forma construir estratégias que pudessem servir de apoio a atuação governamental na resolução de problemas específicos enfrentados pela rede escolar. Dentre tais adversidades destacavam-se três eixos basilares referentes respectivamente à: estrutura escolar, aplicação de recursos e valorização dos profissionais da educação. Nesse aspecto, a entrevistada Elizabeth elucida que:

“Essa construção foi muito importante, porque a educação de Belford Roxo sempre passou por graves problemas estruturais. Poucos professores e profissionais que não são bem remunerados. Poucas escolas, algumas com superlotação e outras com uma estrutura física muito ruim, que eu arrisco a dizer que eram até incompatíveis para estarem em funcionamento, mas eu estou dizendo isso no achismo mesmo, sem ter nenhum respaldo de uma avaliação técnica. Isso criou uma mobilização da comunidade escolar e também da SEMED. Nesse período a gestão da SEMED foi muito presente, não sei se de início a intenção deles era de somar ou só saber o que estava sendo discutido, mas acabou dando certo essa relação”. (Entrevistada 1. Elizabeth. mai. 2019)

Tais encontros²⁰ levaram à formação da primeira Conferência Municipal de Educação de Belford Roxo, que foi a culminância de todas as discussões anteriores. Nesse sentido, após as discussões estabelecidas na Conferência foi produzido um documento que elencava as principais adversidades relacionadas à educação municipal além de apresentar um conjunto de estratégias e ações pensadas por atores da comunidade escolar em conjunto com alguns dos representantes do SEPE, da sociedade civil e bem como da SEMED. Na composição de tal processo tinha-se ainda o intuito de apresentar tal documento as outras esferas distintivas do executivo (além da SEMED) e também ao legislativo, com o propósito de obter maior relevância a toda discussão estabelecida e bem como propiciar um destaque às estratégias e ações que foram sistematizadas. Acerca de tal questão Conceição afirma em sua entrevista que:

“Durante as reuniões a SEMED colocou a importância de pensarmos uma forma de se construir um documento que perpassasse as gestões para que com isso pudéssemos ter algum tipo de garantia para as melhorias necessárias para a área da educação, para que não ficássemos dependendo da boa vontade da gestão seguinte, para realmente acontecer alguma coisa na prática. Eu acho que é aí que a ideia do Plano Municipal de Educação começa a ter uma forma, mas esse documento final não era ainda um Plano oficial, ele foi utilizado anos depois como uma referência para a construção do plano de educação que foi o oficial”. (Entrevistada 2. Conceição. jul. 2019)

No entanto, quando indagamos Natália, Elizabeth e Conceição sobre a continuidade das discussões empreendidas e do fim que levou o documento que foi produzido é possível verificar em suas repostas que todo o avanço atingido durante o debate estabelecido no decurso dos encontros realizados conjuntamente pela Comunidade Escolar, pelo SEPE, pela SEMED e pela Sociedade civil foi inviabilizado nos anos subsequentes por diferentes questões, dentre as quais destacam-se: a dificuldade que a SEMED teve de estabelecer uma articulação junto ao legislativo; a mudança na gestão governamental (tanto no quadro executivo quanto no legislativo) em decorrência das eleições de 2012 e bem como de uma não legitimação do documento pela Câmara Municipal.

Acerca de tal questão Natália ressalta que:

“Não teve uma mobilização do Legislativo. E esse foi o grande o grande percalço. Hoje eu consigo perceber, o legislativo não participou disso. E aí com o legislativo participando já é complicado, imagine sem ele participando. Mas eu acho também que os vereadores poderiam ter compreendido que se a população participou, se os professores participaram, se a rede participou eles estão ali pra representar a escolha desses grupos. Na prática é tudo mais complicado” (Entrevistada 3 - Natália. Ago. 2019)

²⁰ Nenhuma das entrevistadas conseguiu afirmar a quantidade de encontros que ocorreram.

Em sequência, para a entrevistada Conceição o que mais dificultou o encaminhamento dessa mobilização junto a Câmara foram as disputas políticas, destacando que:

“Muito vereadores tinham medo de perder o seu território político, por causa da popularidade de muitos diretores e professores que estavam envolvidos nisso. Além da questão partidária entre o executivo e o legislativo, que nesse momento havia um certo racha, e como estavam chegando as eleições o foco era buscar a garantia de votos. Como a mobilização era grande, eles não conseguiram usar isso de palanque político o que eu acho que acabou contribuindo para atravancar tudo” (Entrevistada 2. Conceição. jul. 2019)

Diante disso, como consequência das mudanças ocorridas na SEMED e na gestão das direções houve um enfraquecimento da mobilização, o que propiciou na descontinuidade dos encontros. Ademais, cabe ressaltar que o material produzido pelo grupo ficou por anos parado na Câmara por consequência do novo arranjo político-governamental que acabava de ser composto.

Cabe ressaltar que o fenômeno da descontinuidade é um fato recorrente no histórico das ações políticas relacionadas à educação na região da Baixada Fluminense e em especial no município de Belford Roxo. Tal fato atrela-se de certa forma a um contexto de disputas pelo domínio do território e de seu eleitorado, estando relacionado também a questão da alternância ou permanência no poder de certos grupos políticos que em alguns momentos são oponentes entre si e em outros períodos atuam de forma articulada, comportando-se de forma ordenadamente estratégica no intuito de se manterem de alguma forma na posição de controle do poder político.

Nesse sentido, tais grupos constituem o que Alves (2001) classifica como uma elite política local, que é em sua gênese circunscrita pelo controle e pela sucessão de grupos familiares, que implementam o que Barreto (2004) caracteriza como uma política de assistencialismo e de violência (material e simbólica). Acerca de tal questão, Barreto (2004, p. 51) acrescenta ainda que:

“O troca-troca de partidos bastante comum na política de modo geral, mas significativo para o universo da Baixada, pode ser pensado para além de seu aspecto e deve ser apreendido como forma de se negociar um “patrimônio eleitoral”, um capital político e cultural diante das exigências dos contextos vividos por tais atores. A negociação de apoio e de alianças qualifica a experiência política através da criação dos acessos, cuja regulação e obrigatoriedade expressariam não apenas uma lógica de dívida e de reciprocidade”. (BARRETO, 2004, p.51, Griffô nosso).

Ademais, por mais que a situação exposta pelas entrevistadas não esteja diretamente relacionada ao transcurso de uma política pública educacional enquadrada juridicamente, faz-se importante ressaltar que a descontinuidade de tal processo se sucedeu devido as rupturas de

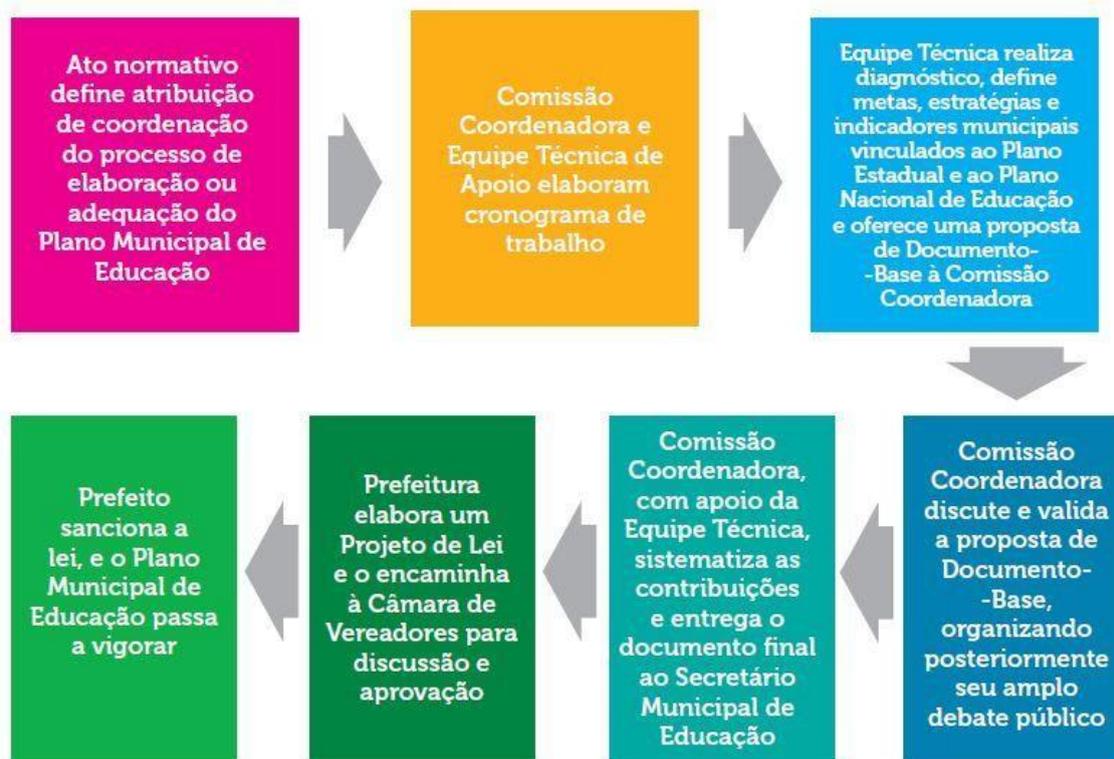
articulações políticas e como consequência da alternância do poder local na gestão do executivo e também do legislativo.

Nesse sentido, a discussão estabelecida entre os anos de 2011 e 2012 foi de extrema importância para o desenvolvimento do que posteriormente tornou-se o Plano Municipal de Educação de Belford Roxo, visto que mesmo diante dos impasses políticos que ao longo do tempo vieram a enfraquecer a mobilização construída, o produto final de tal ação serviu de norte para a retomada das discussões acerca da realidade da educação local e posteriormente do PME entre os anos de 2014 e 2015. Acerca disso a entrevistada Natalia descreve que:

“Plano Municipal de Educação é uma coisa que tá sendo mais discutida agora. Então quando chegou essa obrigatoriedade de ter um Plano nós já tínhamos a nossa prática. Eu acho que foi por isso que no final das contas o Plano deu certo. Pra gente não foi algo que caiu de paraquedas, nós tínhamos uma prática anterior, com toda a mobilização e os encontros que foram realizados. Então nós já sabíamos mais ou menos um caminho a seguir e aonde que não podíamos errar, que era justamente na mobilização do legislativo”
(Entrevistada 3 - Natália. Ago. 2019)

Isto posto, a criação do PME de Belford Roxo tem como ponto inicial de partida uma exigência legal instituída na lei 13.005/2014, que deliberou a necessidade de todos os municípios adequarem ou elaborarem seus planos municipais de educação até um ano após a publicação de tal legislação. O não cumprimento dessa exigência afetaria o processo de financiamento da educação local. Nesse sentido, é a partir de tal obrigatoriedade que a gestão pública municipal (inicialmente a executiva) começa a atuar na organização de tal instrumento político.

Nesse aspecto, de acordo com as orientações técnicas da já extinta Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), órgão responsável por articular o PNE entre as diferentes instâncias subnacionais, a elaboração dos planos municipais de educação deveria seguir seguintes etapas de concepção:



Etapas de concepção do PME. Fonte: Caderno de orientações, SASE, 2014, p.07.

Conforme aponta o quadro acima, na etapa 1 temos a “Definição e Distribuição de Responsabilidades” a partir da instituição da comissão coordenadora, da nomeação da equipe técnica e da organização do cronograma de atividades e atuação. Posteriormente, na fase 2 temos a “Elaboração do Documento Base”, que consiste na formulação de um diagnóstico do município e da realidade educacional, da previsão de metas e estratégias concernentes ao PNE e PEE e também dos indicadores de monitoramento e avaliação. Em sequência, é implementada a etapa 3, referente a “Consulta Pública” em que o município é responsável pela criação de uma metodologia participativa, com a organização de uma agenda de debates e a mobilização dos diferentes atores sociais locais. Após tal percurso, ocorre a escrita do projeto de lei e o encaminhamento de tal redação para a Câmara de Vereadores, que fica na incumbência de organizar audiências públicas para popularizar o debate junto à população. Nesse estágio final é de responsabilidade da Comissão Coordenadora acompanhar todo o processo de tramitação, até a sanção da Lei que institui o PME pelo executivo.

Cabe ressaltar um aspecto relevante nas orientações encaminhadas pela SASE, que se refere ao modelo de participação previsto no decurso de criação do PME, que em sua essência envolve a questão da gestão democrática. Nos apontamentos realizados pela SASE, a sociedade

é chamada a participar efetivamente do processo de concepção do PME após a formulação do “Documento Base”, quando é estabelecida a fase de consulta pública. É indubitável que mesmo que a população tenha a possibilidade de aperfeiçoar tal documento, a natureza participativa que é um dos elementos centrais da gestão democrática, não é concretizada em sua totalidade nesses moldes.

Nesse sentido, a partir da análise dos relatos das entrevistas e da redação final do PME de Belford Roxo identificamos que as etapas de elaboração do Plano foram organizadas de acordo com a disposição evidenciada no quadro abaixo:

ETAPAS DE CONSTRUÇÃO DO PME DE BELFORD ROXO	
ETAPA 1	CRIAÇÃO DA COMISSÃO COORDENADORA E DA EQUIPE TÉCNICA
ETAPA 2	DIAGNÓSTICO DA EDUCAÇÃO LOCAL
ETAPA 3	FORMULAÇÃO DO DOCUMENTO BASE
ETAPA 4	EFETIVAÇÃO DO DIA D
ETAPA 5	REALIZAÇÃO DO FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ETAPA 6	DESENVOLVIMENTO DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ETAPA 7	ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI
ETAPA 8	ENVIO DO PROJETO DE LEI PRA VOTAÇÃO NA CÂMARA DE VEREADORES
ETAPA 9	APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI E VALIDAÇÃO LEGAL DO PME
ETAPA 10	ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO PME

Etapas de construção do PME de Belford Roxo. Fonte: Elaborado pela autora.

Nesse seguimento, o processo de construção do PME de Belford Roxo inicia em 2014, com a organização da Comissão de Coordenação responsável pelo PME, que foi composta pelas seguintes representações: integrantes do legislativo, do executivo e da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Turismo (SEMEST)²¹; membros do Conselho Municipal de Educação e do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB); partícipes da Procuradoria Geral do Município e também do Sindicato dos Profissionais da Educação de Belford Roxo. A participação da comunidade escolar e da sociedade civil é

²¹ Nesse período a Secretaria Municipal de Educação abarcava também a Secretaria de Esporte e Turismo, compondo dessa forma a SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E TURISMO –SEMEST.

limitada nesse estágio inicial a atuação dos conselheiros do CME, do CACS-FUNDEB e também dos representantes do SEPE. No que se refere a composição da equipe técnica responsável pela elaboração do documento base, além das representações citadas anteriormente houve a assessoria e consultoria técnica de membros indicados pelo executivo.

Assim sendo, após a criação da Comissão Coordenadora e da equipe técnica, é organizado planejamento das ações. O documento que havia sido construído anteriormente foi utilizado como referência na escrita do que posteriormente tornou-se o Plano Municipal de Educação. Conforme assinala Natália:

Aí nós retomamos tudo o que nós já sabíamos fazer, que tinha sido construído há anos atrás. Aí a gente dá nome para aquilo que lá no passado não tinha nome. Os encontros passam a ser chamados de dia D, e tem também a criação do Fórum e da Conferência Municipal de educação, que foi o modelo de consulta pública ao documento que mais tarde se tornou o plano. (Entrevistada 3 - Natália. Ago. 2019)

Na etapa concernente ao desenvolvimento do diagnóstico local foi utilizada uma metodologia de minicenso educacional, que foi denominada pela Comissão Coordenadora e pela equipe técnica de Dia D. O Minicenso educacional, ou dia D consistiu em uma mobilização junto à comunidade escolar, o qual vamos nos aprofundar no capítulo subsequente a este.

Nessa perspectiva, após o desenvolvimento do diagnóstico foi concebida a consulta pública referente ao documento base do PME, a partir da realização da Conferência Municipal de Educação, empreendida em 29 de maio e 03 de junho de 2015. A Conferência resultou na culminância dos debates realizados nas escolas, contando com a participação de representantes do executivo e do legislativo do município, da Secretaria Estadual de Educação e do Ministério Público do Rio de Janeiro. Elizabeth afirma que na presente circunstância tal evento:

“Conclamou educadores e a sociedade a partir do Conselho Municipal de Educação e também Conselhos Escolares. Houve um fórum para a discussão de propostas. O governo federal deu só as diretrizes através do SASE, mas só recebeu os resultados”. (Entrevistada 1. Elizabeth. mai. 2019)

A entrevistada Conceição ressalta que a atuação do Ministério Público do Rio de Janeiro foi fundamental durante todo o processo de construção do Plano Municipal de Educação de Belford Roxo, além de evidenciar que:

“Acredito que nas Conferências as discussões não tiveram o aprofundamento necessário. Era tudo muito rápido e categórico. A impressão que ficou no final é que era mais para cumprir o calendário de exigências do governo federal e não impactar o bloqueio de verbas do FUNDEB do que de fato discutir as metas que estavam lá no plano. Teve discussão? Teve, mas não foi nem um pouco aprofundada como deveria ser. E o Ministério Público ficou muito em

cima disso, fiscalizando e cobrando não só na Conferência, mas em toda a preparação do Plano”. (Entrevistada 2. Conceição. jul. 2019)

Ademais, Natalia indica que a articulação com o legislativo foi um dos pontos de maior dificuldade na construção do Plano Municipal de Educação, fato que se fez evidente na realização da Conferência Municipal de Educação, visto que:

“Na Conferência por exemplo nós só tivemos a presença de três vereadores, porque muitos achavam que isso era um plano de governo e não de Estado. Muitos opositores do governo da época não participaram por isso, o que é uma pena, porque isso enfraquece de certa forma o Plano”. (Entrevistada 3. Natália. jul. 2019).

De acordo com as informações obtidas durante as entrevistas, após tais etapas, ocorreu a adequação do documento base aos pontos que deveriam ser modificados e acrescidos em sua escrita. As entrevistadas relataram que não lembravam ao certo quais itens foram alvos de mudanças. Em seguida foi encaminhado a elaboração do projeto de lei, que foi escrito em conjunto pela Comissão Coordenadora, equipe técnica e a SEMED. Na redação final do plano não consta nenhuma informação acerca da concepção de tal andamento.

Posteriormente, o projeto de lei é encaminhado para discussão na Câmara de Vereadores, onde foi objeto de debates nas sessões do legislativo e na audiência pública em que foi efetivada a sua votação. Natália afirma que nesse episódio:

“A Câmara ficou lotada, não tinha como entrar direito. Acho que isso de certa forma mostrou pra muitos vereadores que aquele plano era de fato do povo e não do governo. Então quando um vereador por exemplo pegava o microfone e dizia que esse plano era do governo, ele era rechaçado pela própria comunidade” (Entrevistada 3. Natália. jul. 2019).

Mais adiante a mesma entrevistada expõe uma questão conflituosa quanto a votação do projeto de lei que foi encaminhado à Câmara, destacando que:

“Nós tivemos uma certa situação de conflito lá, porque depois disso o Plano Municipal de Educação virou mídia né, todo mundo falava nele. E aí surgiu uma questão religiosa, dizendo que no Plano os meninos podiam usar banheiro de menina e vice e versa. E aí nós estávamos prosseguindo tão bem, estávamos tão articulados e aí me vem alguém e fala para um certo vereador, que no nosso plano estava escrito essa questão do banheiro, que nós tínhamos colocado no plano que não iria mais existir banheiro de menino ou menina, que seria um banheiro só e relacionou isso a questão da ideologia de gênero. Aí pronto. Isso foi como um pavio de pólvora em tudo o que estávamos articulando, porque tinha também a questão das eleições para diretores e essa é uma questão que já incomodava muito os vereadores de Belford Roxo. (Entrevistada 3. Natália. Ago. 2019).

O episódio relacionado à questão do uso do banheiro, que foi erroneamente considerado como legítimo para alguns representantes do legislativo durante a primeira sessão de votação

do projeto de lei do plano, nos demonstra como o PME de Belford Roxo é um instrumento carregado de intencionalidades, que foram construídas a partir de um conjunto de disputas materiais e também simbólicas.

Ademais, Conceição indica que em Belford Roxo historicamente muitos vereadores apadrinham as escolas e fazem destas unidades um campo fértil para garantir o seu eleitorado político. Devido a isso, a questão da eleição para diretores, presente no PME de Belford Roxo como uma meta correspondente à gestão democrática da educação, foi alvo de uma intensa disputa, não só no legislativo, mas também dentro dos espaços escolares. A entrevistada acrescenta ainda que essa lógica de apadrinhamento:

Isso sempre foi uma prática antiga dentro do município. Todo ano perto das eleições esses vereadores são indicados como padrinhos das escolas. Se no bairro “A” aquele candidato daquela área se tornou vereador e tem escola do município, ele vai ser padrinho daquela escola e aí ele vai indicar quem vai ser o diretor ou a diretora e se tem serviço terceirizado ali se não tem funcionário efetivo é quem indica quem vai tá trabalhando ali. E com isso ele a força política ali dentro daquela área. Isso tinha diminuído, há uns dois governos atrás que estava começando a indicar era a própria SEMED, mas isso se perdeu, porque teve uma articulação dos vereadores com a SEMED e aí voltou tudo de novo. No plano foi garantida a eleição para diretores, mas até hoje isso não aconteceu, porque mexe com questão do poder político de muitos vereadores (Entrevistada 2. Conceição. jul. 2019).

Para Natália as questões de disputas que irromperam durante a votação do projeto de lei na Câmara foram no final das contas contornadas devido ao movimento de articulação que foi estabelecido durante a construção do PME:

E o cuidado de termos estabelecido desde o início uma rede articulação foi um uma coisa muito importante. Aí a câmara marcou uma sessão para discutir essa questão do banheiro e da ideologia de gênero (que nunca existiu) e então foi provado que não tinha nada no Plano sobre essas questões. Devido a esse embate nós tivemos também que retirar do plano a palavra sexualidade e alterar por um outro sinônimo”. (Entrevistada 3. Natália. Ago. 2019).

Por conseguinte, é partindo de tal contexto, que em 24 de junho de 2015 temos a o enquadramento jurídico do Plano Municipal de Educação de Belford Roxo com a sanção da Lei municipal de número 1.529/2015, tendo como algumas de suas principais proposições o tempo de vigência de dez anos, sendo factível até 2025 e bem como a articulação de suas ações aos Planos Nacional e Estadual de Educação (que só começou a ser readequado o PNE em 2018). Dessa forma, no capítulo seguinte vamos nos aprofundar na análise da lei que ratificou o Plano Municipal de educação de Belford Roxo e bem como da redação final do referendo PME.

3.3 O QUE EXPRESSA O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELFORD ROXO?

Na escrita deste capítulo, examinamos a lei 1.529/2015, e bem como as metas, estratégias e diretrizes que foram expressas no Plano Municipal de Educação de Belford Roxo, com o propósito de identificarmos os sentidos que estão emitidos em tal instrumento político e a sua relação com o contexto territorial do referido município. Utilizamos também como parâmetro de análise em nossa exploração as entrevistas realizadas com os diferentes atores que participaram da efetivação do Plano.

Desta forma, o PME é concebido em nossa investigação como uma materialidade simbólica e discursiva, que em sua estrutura apresenta evidências ideológicas e sócio-históricas de sua produção, que nos auxiliam a discernir sobre os sentidos que estão explícitos ou implícitos em tal documento. Nesse aspecto, tais conjuntos de significados expressos no PME exprimem em distintas dimensões as relações de disputas e poder estabelecidas na conformação da educação no território Belford-roxense.

Para tal, com base nas entrevistas realizadas e na leitura do PME de Belford Roxo, construímos quatro questões estruturantes que serviram de referência para o desenvolvimento de nossa análise e bem como para a composição deste capítulo, sendo estas:

A ANÁLISE DOCUMENTAL DO PME DE BELFORD ROXO		
AGRUPAMENTO	PROPÓSITO DA ANÁLISE	CATEGORIA
1	Distinguir	As diretrizes e as suas proposições
2	Identificar	As estratégias e as suas viabilidades
3	Constatar	As metas e as suas finalidades
4	Reconhecer	O Legitimado e o invisibilizado

A análise documental do PME de Belford Roxo. Fonte: elaborado pela autora.

A construção de tais questões estruturantes está relacionada a perspectiva de investigação de análise documental indicada no primeiro capítulo desta dissertação, e foram compostas com o intuito de facilitar a identificação no texto dos aspectos discursivos concernentes às categorias evidenciadas no quadro acima.

3.3.1 O DIAGNÓSTICO APRESENTADO NO PME DE BELFORD ROXO

O diagnóstico é um movimento de extrema importância para que se possa avançar na compreensão acerca da realidade social de uma localidade e com isso prever diferentes tipologias de intervenções no território. Na educação, tal procedimento é rotineiramente relacionado ao cotidiano da escolar, mais especificamente na “utilização de recursos, meios e processos técnicos com o objetivo de localizar e avaliar os problemas e dificuldades dos alunos” (NOVAES, 1968, p.67). No entanto, o ato de diagnosticar é indispensável não só para a gestão, mas também para a produção de políticas públicas educacionais.

Na construção dos Planos Municipais de Educação, mais do que mensurar o contexto social da educação local, o diagnóstico é concebido com um instrumento fundamental, que orienta as diretrizes, as estratégias e as metas que vão perpassar as ações do poder público na gestão do sistema de ensino do município, visto que é a partir de tal ação que é possível identificar os desafios educacionais a serem enfrentados. Ademais, a construção de tal processo não pode ser implementada sem a mobilização e a participação da comunidade escolar e da sociedade civil, pois sem isso o diagnóstico torna-se uma ferramenta que sobrepõe os interesses políticos individuais, subestimando a ação política coletiva.

Nesse sentido, quando analisamos o diagnóstico local exposto no PME de Belford Roxo, observamos um conjunto de limitações quanto a realização de etapas fundamentais para desenvolvimento de tal processo. Da mesma forma, identificamos também pequenos êxitos, que foram melhor delimitados nesta dissertação no item que trata das metas do referido plano.

Ademais, de acordo com texto final do PME de Belford Roxo o diagnóstico local, denominado de DIA D foi executado a partir de uma consulta pública entre o período de 16 de abril a 27 de abril do ano de 2015, em que foi utilizado como procedimento técnico de análise a ferramenta de um minicenso da educação, que consistiu em obter informações referentes ao contexto local e educacional das unidades escolares e bem como na implementação da discussão do documento base nas escolas municipais. Para a consumação desse diagnóstico foram organizados comitês locais, distribuídos de acordo com a jurisdição das subprefeituras do município. Os Comitês tinham o propósito de levantar informações junto à comunidade escolar por meio da história oral e também de apoiar as discussões estabelecidas nas unidades de ensino.

Conforme a redação do PME o minicenso, ou Dia D teve como principais objetivos:

Mobilizar o maior número possível para a realização da coleta de dados: professores, funcionários, pais, alunos, estudantes universitários, associações de moradores, voluntários. Dispor de autorização dos responsáveis para a

saída dos alunos (caso a U.E faça a opção por saída em campo afastada dos arredores da escola). Orientar os envolvidos através de reuniões ou fóruns de debate. Divulgar a ação através de comunicados, cartazes feitos pelos alunos, folder, faixas ou qualquer outro meio de comunicação que esteja dentro das possibilidades e realidade da Instituição. (BELFORD ROXO, 2015, p.16-17)

Quando analisamos integralmente o diagnóstico apresentado no Plano Municipal de Educação de Belford Roxo, identificamos que não há nenhuma menção ou descrição mais profusa referente ao percurso desse diagnóstico, em exemplo: o modelo de questionário ou de roteiro de entrevista que foi utilizado não é indicado; a natureza da metodologia não é referida; como foi delimitado territorialmente tal procedimento; a relação das localidades e das unidades escolares em que o processo não foi realizado e bem como o motivo pelo qual não se concretizou, são informações devidamente ocultadas na escrita do plano.

Ademais, consta que o minicenso abrangeu setenta e duas unidades escolares de um universo de 117 escolas públicas (considerando as municipais e estaduais)²², e aproximadamente 4839 famílias, sendo realizado em duas etapas: diagnóstico do entorno e posteriormente o diagnóstico das unidades escolares e a discussão do documento base partir da realização do “DIA D”. No quadro abaixo temos a delimitação dos componentes que constituíram tal metodologia:

O DIAGNÓSTICO DO PME DE BELFORD ROXO		
ATORES ENVOLVIDOS	FINALIDADE	ELEMETOS PESQUISADOS NO DIAGNÓSTICO
ESCOLAS MUNICIPAIS	MOBILIZAR	ASPECTOS ADMINISTRATIVOS
COMUNIDADE ESCOLAR	DISCUTIR O DOCUMENTO BASE	ASPECTOS PEDAGÓGICOS
COMISSÃO COORDENADORA	PLANEJAR	ASPECTOS DE INFRAESTRUTURA

O diagnóstico do PME de Belford Roxo. Fonte: elaborado pela autora.

Nesse aspecto, para a implementação das etapas do “DIA D”, a Comissão Coordenadora do Plano engendrou uma estratégia de mobilização a partir das direções escolares, encaminhando o documento base e instruindo acerca da realização de todo o processo. Nessa

²² Dados disponibilizados no Censo Escolar de 2018, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

dinâmica as direções atuaram como agentes mobilizadores da comunidade escolar para que a discussão ocorresse. A respeito de tal dinâmica, Conceição evidencia que:

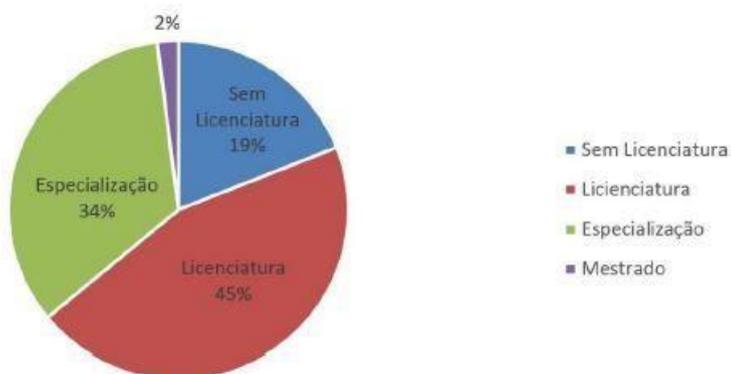
“A Comissão Coordenadora recuperou o documento que tinha sido feito na época da Conferência Municipal de Educação e teve como estratégia encaminhar para todas as direções das escolas esse material. Eu lembro que foi a partir disso que começou a construção do que logo depois foi chamado de “dia D”. Na prática a estratégia de discussão do PME começou a partir das direções, que tinha o papel de instigar as escolas como um todo para essa discussão sobre a criação do plano.” (Entrevistada 2. Conceição. jul. 2019).

O diagnóstico no PME é apresentado a partir da seguinte organização: 1) História e caracterização do município e das escolas participantes; 2). Dados referentes à Formação docente e às disciplinas com maiores carências de Professores; 3) Formação dos gestores escolares; 4) Atuação do Conselho Escolar; 5) Nível de Escolaridade das famílias visitadas; 6) Cursos técnicos solicitados pelos pesquisados; e 7) Diagnóstico da Estrutura Física e Materiais das Unidades Escolares de Belford Roxo.

No diagnóstico do plano, mais precisamente no item que se refere ao histórico das unidades escolares não há informações alusivas à todas as escolas que compõem o sistema municipal, o que nos indica que o processo de participação promovido para a construção do PME não foi tão efetivo quanto o apontado na lei 1.529/2015 e o exigido na lei 13.005/2014. Faz-se importante ressaltar que as escolas que não tiveram os seus diagnósticos contemplados no PME estão localizadas nos sub-bairros de maior vulnerabilidade social do município.

No que se refere aos dados acerca da Formação docente foi identificado que cerca de 19% dos professores que atuam nas escolas que participaram do minicenso não possuem curso de licenciatura, ou seja, cerca de 14 escolas atuam como pelo menos um profissional sem a qualificação exigida. Apenas 2%, cerca de 1 professor, possui título de mestrado e 34%, o equivalente à 24 professores realizaram um curso de especialização. Não informações quanto à instituição de origem em que tais profissionais exerceram seus estudos e conseqüentemente se houve algum tipo de incentivo da gestão municipal à formação continuada de tais trabalhadores. Na tabela abaixo extraída do PME temos a representação de tais dados:

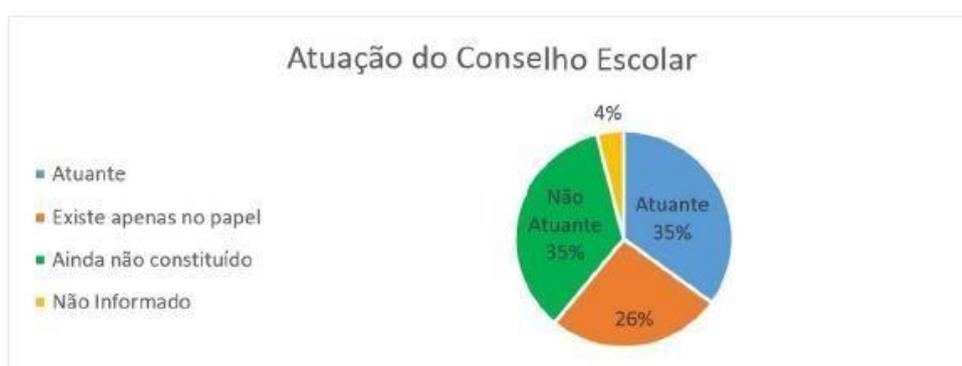
FORMAÇÃO DO PROFESSOR



Formação do Professor. Fonte: Plano Municipal de Belford Roxo

No que tange à carência de profissionais nas escolas municipais de Belford Roxo partícipes do minicenso foi estimado que em cerca de 50% das unidades escolares existe carência de professores, supervisores escolares e inspetores de disciplina. Quanto ao índice de ausência de profissionais temos as respectivas porcentagens: Educação Artística (21%) e Matemática (21%), Língua Inglesa (11%), Ciências (11%), Educação Física (11%), Língua Portuguesa (10%), Professor II (10%) e História (5%). No que diz respeito à formação dos gestores escolares em torno de 5% dos profissionais já cursaram mestrado, correspondente a 4 diretores (a) com tal instrução. 50% possuem um curso de graduação e 45% já concluíram um curso Lato Sensu.

No que corresponde ao exercício do Conselho Escolar foi constatado um déficit de 35% de unidades escolares sem um Conselho atuante, ou seja, não constituído, seguidamente de 35% de escolas com alguma forma de atividade (não especificada) de tal órgão. Além do mais 4% das instituições não repassaram nenhum tipo de informação referentes e cerca de 26% afirmaram que o Conselho só existe no papel.



Atuação do Conselho Escolar. Fonte: Plano Municipal de Belford Roxo

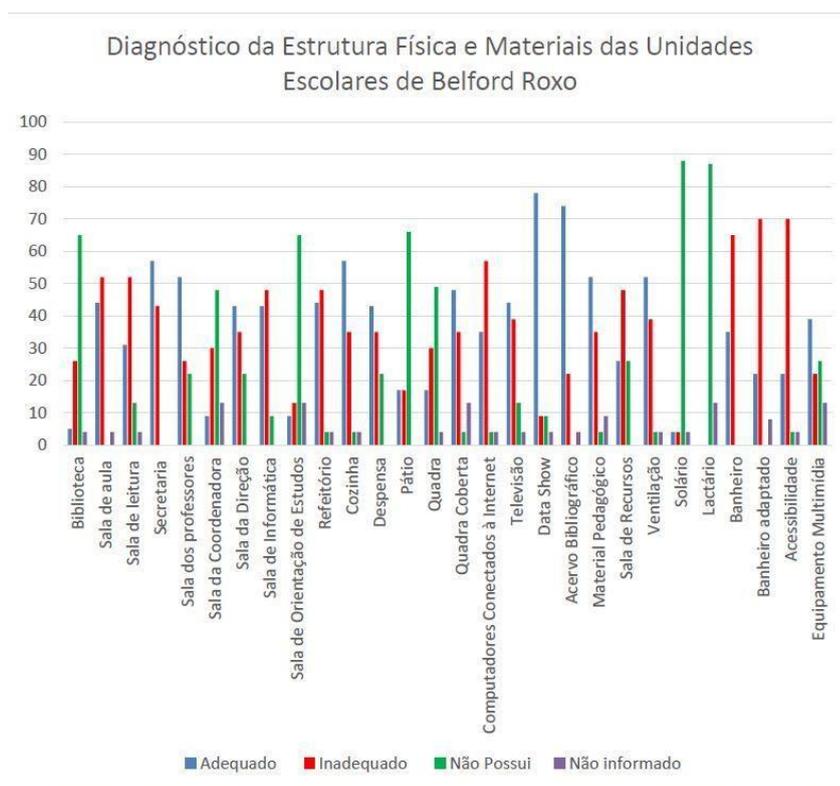
O Conselho Escolar é uma esfera importante na garantia da existência de uma gestão escolar democrática, visto que é a partir de tal órgão que representantes da comunidade escolar e bem como do território discutem, fiscalizam e também participam dos processos decisórios concernentes as questões políticas, administrativas, financeiras e tal como pedagógicas da escola. Tal fato nos chamou atenção, visto que a metodologia de mobilização da comunidade local implementada pela Comissão Coordenadora do Plano em conjunto com a equipe técnica teve como principal alicerce a atuação das direções. Contudo, não há nenhuma informação no PME quanto as estratégias fomentadoras que foram realizadas, ou o quantitativo de pessoas que participaram de tal etapa em cada escola e bem como não há nenhum indicativo, ou registro que abordasse mesmo que concisamente a concretização de tal etapa. Se a atuação dos Conselhos Escolares é diminuta, como o processo de participação da população nessa fase foi irrestrito?

Ademais, quanto ao nível de escolarização das famílias que foram entrevistadas no municenfo foi revelado que uma porcentagem aquém de 1% chegou a pós-graduação, Lato ou Stricto Senso. Cerca de 61% da população possui apenas o Ensino Fundamental (completo ou incompleto) e aproximadamente 34% dos moradores o ensino médio. Não foi apontado no Plano informações referentes a existência de parcelas da população que tenham realizado algum tipo de graduação. Os baixos índices de escolarização nos demonstram um fato histórico e expressivo em Belford Roxo e do mesmo modo na região da Baixada Fluminense que concerne a uma desigualdade na distribuição social do conhecimento, uma circunstância que em diferentes proporções interliga-se à descontinuidade de políticas públicas educacionais.

Quanto ao quesito que se refere aos cursos técnicos que os entrevistados desejariam realizar os dados do PME informam que respectivamente: 35% optariam por informática; 24% por enfermagem; 12% mecânica; 6% por segurança do trabalho; 6% por refrigeração; 6% pelo curso de línguas estrangeiras; 6% desenho; e 6% empreendedorismo. Observa-se que a escolha dos cursos dos indivíduos relaciona-se ao contexto de ajuste neoliberal e bem como à reprodução da organização mundial do trabalho em países periféricos, conforme nos ressalta Harvey (2005, p. 02) o processo de neoliberalização, “se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretar, viverem e compreenderem o mundo”, tornando-se dessa forma uma modalidade de discurso político, econômico e social hegemônico.

Ademais, no tocante ao levantamento de informações referentes à estrutura física e de materiais das unidades escolares, os dados falam por si só. Constatou-se que aproximadamente 80% das instituições possuem Datashow e 40% algum tipo de equipamento multimídia, no entanto, mais de 60% das escolas não têm biblioteca e somente 30% destas dispõem de sala de

leitura. O acesso à computadores com rede de internet é adequado para 30% dos espaços, com um percentual de 40% destes com sala de informática e menos de 30% com salas de recursos. Apenas 40% das salas de aulas são apropriadas. Só 10% das instituições apresentam sala de coordenação e 45% não possuem secretaria. No que corresponde à sala de direção 40% são satisfatórias e quanto à sala de professores 50% são insatisfatórias. Menos de 50% das escolas detêm de refeitório e aproximadamente 55% afirmaram ter cozinha e 42% dispensa. No que consiste a existência de pátio, 65% não possuem tal ambiente e 50% não detêm de quadra esportiva, só cerca de 47% dispõem de quadra coberta. Para tal, metade das escolas têm ventilação (50%) e 70% não usufrui de banheiros em boas condições. Além disso, 70% dos espaços escolares não apresentam nenhum tipo de acessibilidade. No gráfico apresentado abaixo é possível detectar a precariedade na estrutura físicas da rede municipal de ensino:



Estrutura Física e Materiais. Fonte: Plano Municipal de Belford Roxo

Cabe ressaltar que além dos aspectos mencionados, destaca-se também que não há no texto integral, nenhuma referência ao quadro de escolas estaduais de Belford Roxo, logo, se o plano é um instrumento em que é proposto uma integração de todo o território e não só da rede escolar municipal, seria importante abranger também a escala de atuação da rede estadual na configuração da educação Belford-roxense, visto que cerca de 13.010 alunos estão matriculados no ensino médio, conforme indica o censo escolar de 2018 realizado pelo INEP.

Tal fato sugere que a perspectiva de colaboração federativa, que nesse caso deveria ter sido estabelecida entre as instâncias estadual e municipal não foi de fato concretizada, o que influenciou na capacidade de intervenção do PME. Faz-se importante ressaltar que até a data de publicação do Plano Municipal Estadual de Belford Roxo o Plano Estadual de Educação não existia, nos demonstrando que a perspectiva de colaboração territorial enquanto obrigatoriedade na Lei 13.005/2014 não garantiu na prática a realização de tal processo.

Por conseguinte, no diagnóstico do PME de Belford Roxo está sinalizado a importância do diagnóstico para a compreensão do contexto educacional estabelecido no território. Contudo, é importante evidenciar o sentido engendrado ao conceito de território, limita-se as noções de diagnosticar e planejar. A participação social, outro aspecto relevante para a produção do Plano Municipal e pertinente também à questão da gestão democrática é restrita ao “olhar da comunidade sobre o território” ao passo que nas metas elencadas do instrumento político em questão a materialização do processo participativo da comunidade escolar e da sociedade civil não é evidente.

3.3.2 AS DIRETRIZES DO PME DE BELFORD ROXO E SUAS PROPOSIÇÕES

De acordo com Libâneo (2006), a diretriz de um instrumento de planejamento consiste sobretudo em um conjunto de orientações e normas que vão perpassar por toda a estruturação dos objetivos, das estratégias, das metas e competências, e também monitoramento e da avaliação. Dessa forma, em um Plano Municipal de Educação as diretrizes representam a base de princípios que orientam todas as ações a serem empreendidas. Na construção de tal etapa é imprescindível o conhecimento prévio da realidade local (diagnóstico) e bem como o estabelecimento de uma participação efetiva da comunidade, visto que em tais diretrizes estão expostas as intencionalidades do que se propõe modificar, ou até mesmo perdurar na dinâmica educacional.

Nesse sentido, de acordo com o Art. 4º da Lei 15.529 de 24 de junho de 2015 publicada no Diário Oficial de Belford Roxo, as diretrizes que norteiam o Plano Municipal de Educação do referido município são:

Art. 4º - São diretrizes do PME - 2015/2025: I. Erradicação do analfabetismo; II. Universalização do atendimento escolar; III. Superação das desigualdades educacionais; IV. Melhoria da qualidade do ensino; V. Formação para o trabalho; VI. Promoção da sustentabilidade socioambiental; VII. Promoção humanística, científica e tecnológica do país; VIII. Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto; IX. Valorização dos profissionais da educação; X. Difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da

educação e, XI. Ampliação da Educação Integral e Integrada no âmbito do Município de Belford Roxo (BELFORD ROXO, 2015, p.1).

Inclui-se ainda que de acordo com o Art. 5º da Lei Municipal 15.529/2015:

Art. 5º - O Plano Municipal de Educação, apresentado em conformidade do que dispõe o artigo 214 da Constituição Federal, bem como do artigo 163 e seguintes da Lei Orgânica do Município reger-se-á pelos princípios da democracia e da autonomia, buscando atingir o que preconiza a Constituição da República e a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, como também a Lei Orgânica do Município. (BELFORD ROXO, 2015, p.1).

No documento oficial que define o PME 2015-2025 não é apresentado o conjunto de diretrizes e bem como os princípios que regem a sua criação. É mencionado que:

O Plano Municipal de Educação é um documento que fortalecerá o sistema municipal de ensino de Belford Roxo, estabelecendo metas, ações e políticas públicas a serem implementados nos próximos dez anos, tendo como marcos legais, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/96), a Declaração Mundial sobre a Educação para Todos (Plano decenal), o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei 1072/2001) e o Plano Nacional de Educação – PNE – Lei nº 13005 de 25 de junho de 2014. É de suma importância acrescentar que o Plano Municipal de Educação em Belford Roxo, terá, enquanto premissa, o município e não apenas a Rede ou o sistema municipal. Nosso maior objetivo será o entendimento de que ele, por ultrapassar a barreira de vários mandatos, contribua no fortalecimento da comunidade como um todo. (BELFORD ROXO, 2015, p.14).

Nesse aspecto, os princípios norteadores do Plano foram construídos tendo como referencial os seguintes de marcos legais: Constituição Federal de 1988; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/96); a Declaração Mundial sobre a Educação para Todos (Plano decenal); o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei 1072/2001); e o Plano Nacional de Educação – PNE – Lei nº 13005. Não há nenhuma alusão à participação da comunidade nesse processo ou bem como da relação dos dados obtidos na etapa do diagnóstico educacional.

Quando realizamos um comparativo entre as diretrizes do PME de Belford Roxo e do PNE 2014-2024, identificamos que há uma reprodução irrestrita dos princípios gerais do Plano Nacional nas orientações do Plano Municipal do referido município. Sabemos que a Lei 13005/2014 coloca como obrigatoriedade que os planos subnacionais sejam construídos em um regime de consonância ao documento federal. No entanto, na execução de tal exigência não deveria prevalecer a lógica de reprodução no estilo “copiar e colar”. Tal acontecimento demonstra que não houve por parte da Comissão Coordenadora, da Equipe Técnica e dos demais participantes o aprofundamento necessário para a formulação de tais fundamentos, uma circunstância preocupante, visto a importância da elaboração das diretrizes para todo o planejamento.

Observamos que do total das onze diretrizes que constituem o PME de Belford Roxo, somente o último princípio, que corresponde a “Ampliação da Educação Integral e Integrada no âmbito do Município de Belford Roxo” não foi reproduzido na íntegra do Plano Nacional de Educação. Para tal, nos fundamentos 3, 5 e 8 foram replicados parcialmente os primeiros trechos do documento nacional. No quadro abaixo temos a indicação do comparativo das diretrizes do PNE 2014-2024 e do PME 2015-2025, com destaque para o diretriz de número 11:

DIRETRIZES DO PNE 2014-2024	DIRETRIZES DO PME 2015-2015
I. Erradicação do analfabetismo	I. Erradicação do analfabetismo
II. Universalização do atendimento escolar.	II. Universalização do atendimento escolar.
III. Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação	III. Superação das desigualdades educacionais
IV. Melhoria da qualidade da educação.	IV. Melhoria da qualidade do ensino.
V. Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade	V. Formação para o trabalho
VI. Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública.	VI. Promoção da sustentabilidade socioambiental
VII. Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País	VII. Promoção humanística, científica e tecnológica do país
VIII. Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade	VIII. Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto
IX. Valorização dos(as) profissionais da educação	IX. Valorização dos profissionais da educação
X. Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental	X. Difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação
	XI. Ampliação da Educação Integral e Integrada no âmbito do Município de Belford Roxo.

Diretrizes do PNE 2014-2014 e do PME de Belford Roxo. Fonte: Elaborado pela autora.

Cabe ressaltar que nas diretrizes elencadas no PME de Belford Roxo a educação é concebida em uma dimensão formativa direcionada prioritariamente para o mundo do trabalho. Constata-se também que tais orientações estão alinhadas aos parâmetros traçados por Organismos Internacionais, os mesmos que influíram na composição das resoluções do PNE 2014-2024.

De acordo com Neves (2005) tais organismos atuam na manutenção do consenso da forma social capitalista, a partir da formulação de critérios e preceitos que intervêm na produção

políticas públicas educacionais de países periféricos. Nesse sentido, é implementado um ideário de racionalização técnica da educação, especificamente na organização dos segmentos de ensino da educação básica e superior, na formação docente, na inspeção e gestão escolar, e não menos importante na composição curricular.

Faz-se importante ressaltar que a Declaração Mundial sobre Educação Para Todos, que foi um dos marcos legais utilizados na construção do PME de Belford Roxo foi produzida em 1990 na cidade de Jomtien/Tailândia na Conferência intitulada Educação para Todos²³. Tal evento teve como propósito, instituir uma agenda de compromissos para a educação, tendo os atores centrais da discussão: UNESCO; Banco Mundial e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); e representantes políticos e de organizações não-governamentais (ONGs) de cento e cinquenta e sete países. Constava na presente declaração as definições centrais referentes à estruturação da educação básica e profissionalizante e os compromissos a serem cumpridos pelos governantes de cada país. Dessa forma, um dos desfechos da conferência e do subsequente lançamento da declaração foi a imprescindibilidade de elaboração dos Planos Decenais de Educação, em consonância com os parâmetros e metas do Plano de Ação promovido pela UNESCO.

Cabe ressaltar que não há menção no documento oficial do PME 2015-2025 de nenhuma justificativa que esclareça a motivação das prioridades que foram adotadas. Outro ponto a ser destacado é a ausência de um critério objetivo acerca dos recursos disponíveis, assim como das fontes de financiamento adicionais. Tal esclarecimento é um componente indispensável para assegurar a viabilidade das metas e ações que foram projetadas, conforme os destaques da Constituição Federal de 1988 e da LDBEN de 1996. Quando analisamos o Diário Oficial publicado em 25 de junho de 2015, a questão orçamentária é citada nos artigos 7º e 11º, que apontam respectivamente que:

“Art. 7º - A meta de ampliação progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência dessa Lei, podendo ser revista, conforme o caso, para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas do PME - 2015/2025” (BELFORD ROXO, 2015, p.1)

“Art. 11 - As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão a conta das verbas orçamentárias próprias, suplementadas se necessárias e de outros

²³ Gadotti (2008, p.13) ressalta que: “Da Conferência Mundial de Educação para Todos resultaram a Declaração Mundial de Educação para Todos e o Plano de Ação para a Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem. O primeiro documento constitui-se de uma série de princípios e compromissos assumidos pelos países representados na Conferência. O segundo, já se estrutura em metas, objetivos, estratégias, previsão de recursos, periodicidade da avaliação do impacto de suas ações nos diversos países do mundo, constituindo, portanto, um verdadeiro “plano de metas”.

recursos capitados no decorrer da execução do Plano” (BELFORD ROXO, 2015, p.2)

Ademais, não há alusão as definições orçamentárias para o fomento da educação que foram estabelecidas no Plano Plurianual 2014-2017 (PPA), que previu por exemplo o total aproximado de R\$ 25.909.461,47 para a manutenção e expansão no número de vagas para a educação infantil, com a construção de reformas de creches inclusivas e do estabelecimento de convênios, além da operacionalização do ensino infantil, a partir da aquisição de material de consumo para atendimento das creches municipais. Outros pontos mencionados no respectivo PPA foram: a estimativa de R\$ 1.243.814,88 voltados para Melhoria de qualidade no processo de aprendizagem escolar aos alunos portadores de necessidades educacionais especiais; o valor de R\$ 119.030,74 para a realização de programas educativos para capacitação de servidores e de integrantes dos comitês municipais. No quadro abaixo, retirado do PPA 2014-2017 do município de Belford Roxo temos uma apreensão da descrição orçamental das despesas desembolsadas entre os anos de 2011 e 2012, dos gatos orçados em 2013 e da estimativa prevista para o período de 2014 a 2017:

Prefeitura Municipal de Belford Roxo ESTADO DO RIO DE JANEIRO PLANO PLURIANUAL 2014 A 2017 Despesas Realizadas 2011/2012, Orçada 2013 e Previstas 2014/2017 ANEXO 07 - Projetos e Atividades por Órgãos e Unidades Orçamentárias								
DISCRIMINAÇÃO	DESPESA REALIZADA		ORÇADA	PREVISTA				
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
07 SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO								
07.001 SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO								
Projeto(s)								
1.012	Programa de Bolsas de Estudos do Ensino Fundamental	0,00	0,00	60.000,00	63.900,00	68.053,50	72.476,98	77.187,99
1.013	Const. e Reformas de Escolas Municipais	2.609.963,28	943.619,76	3.060.000,00	3.258.900,00	3.470.728,50	3.696.325,85	3.936.587,02
1.014	Capacitação dos Professores da Rede Municipal	9.600,00	3.500,00	260.000,00	276.900,00	294.898,50	314.066,90	334.481,25
1.028	Const. e Reforma de Creches, Incls. c/ rec. de convênios	0,00	0,00	1.450.120,00	1.544.377,80	1.644.762,36	1.751.671,92	1.865.530,60
Atividade(s)								
2.037	Manutenção e Funcionamento da SEMED	651.528,05	605.251,21	705.000,00	750.825,00	799.628,65	851.604,53	906.958,83
2.039	Programa Mun. de Aliment. Escolar, Incl. c/ Rec. do PNAE	5.681.579,62	6.428.470,38	7.015.000,00	7.470.975,00	7.956.588,38	8.473.766,62	9.024.561,45
2.040	Operacionalização do Ensino Fundamental	140.087.540,40	149.964.487,30	156.513.480,00	164.058.436,20	174.722.234,56	186.079.179,84	198.174.326,53
2.041	Operacionalização do Ensino Infantil	1.226.835,04	2.066.345,30	4.070.000,00	4.334.550,00	4.616.293,75	4.916.354,98	5.235.918,06
2.042	Operacionalização do Ensino Especial	0,00	0,00	265.000,00	282.225,00	300.569,63	320.106,66	340.913,59
2.043	Operacionalização do sist. de Transporte Escolar	207.343,72	383.187,47	986.120,00	1.050.217,80	1.118.481,97	1.191.183,29	1.268.610,21
2.076	Operacionalização do Ensino de Jovens e Adultos	1.467.801,05	987.848,92	3.220.520,00	3.429.853,80	3.652.794,31	3.890.225,94	4.143.090,63
Total da Unidade		151.942.191,16	161.382.910,34	177.605.240,00	186.521.160,60	198.645.036,11	211.556.963,51	225.308.166,16
Total do Órgão		151.942.191,16	161.382.910,34	177.605.240,00	186.521.160,60	198.645.036,11	211.556.963,51	225.308.166,16

Plano Plurianual 2014-2017. Fonte: Prefeitura de Belford Roxo, 2011, p.29.

Isto posto, as diretrizes que constituem o Plano Municipal de Educação de Belford Roxo, apresentam um sentido amplo quanto as proposições de atuação, justamente por terem sido estabelecidas em uma perspectiva de reprodução na íntegra das orientações do PNE 2014-2024.

Nas quatro primeiras orientações, que tratam da questão da erradicação do analfabetismo; da universalização do atendimento escolar; da superação das desigualdades educacionais e da melhoria da qualidade do ensino; observamos que não foi devidamente

estabelecida uma adequação de tais princípios ao contexto educacional do município. O mesmo ocorre com os itens 5, 6 e 7 que compreendem respectivamente à formação para o trabalho; a promoção da sustentabilidade socioambiental e promoção humanística, científica e tecnológica do país. Chama a atenção que no orçamento do Plano Plurianual 2014-2017 foi previsto o valor de R\$ 119.030,74 para a realização de campanhas educativas de conscientização ambiental, contando inclusive com a capacitação de servidores públicos municipais, no entanto, não há qualquer menção a este. Nos tópicos 8, 9 que tratam consecutivamente do financiamento e da valorização dos profissionais da educação, percebemos que não constam informações complementares quanto à procedência de recursos. Na cláusula 10, que versa a respeito da gestão democrática, há do mesmo modo uma escassez de dados quanto a promoção de tal princípio no âmbito municipal.

Ademais, outros pontos significativos foram: a ausência de diretrizes que tratassem respectivamente da articulação entre os diferentes segmentos da gestão pública municipal, um item que ao longo PME é mencionado; a inexistência de orientações que versassem a respeito do processo de monitoramento e bem como avaliação da educação municipal; a insuficiência de um princípio que abarcasse a questão da cooperação técnica e financeira em colaboração com o Estado e a União, uma das prerrogativas para as instâncias municipais, conforme destaca o artigo 30, inciso VI, da Constituição da República.

Isto posto, as diretrizes foram estabelecidas em uma perspectiva alheia ao próprio PPA do município. As especificidades quanto as necessidades educacionais do território não foram plenamente consideradas. Identificamos que tal ocorrência é um demonstrativo que relaciona-se reciprocamente: ao prazo reduzido, que foi determinado pelo MEC para a produção do PME 201-2025; a ausência de uma assistência técnica efetiva da SASE; a falta de uma articulação do PME 2015-2025 com outros instrumentos políticos já existentes no município (PAR, PPA, LOA) e bem como com órgãos públicos e Secretarias Municipais, o que contribui para a escassez de uma intersectorialidade no processo de se planejar as políticas públicas locais; e ao histórico político do município, que por ter em sua essência a reprodução de práticas clientelistas culmina para a reprodução de uma ineficiência quanto ao planejamento e a execução de políticas públicas de longo prazo. Por conseguinte, sabemos que as diretrizes são princípios com sentido mais abrangentes, contudo, a desconsideração da realidade local em tais cláusulas é um elemento complicador que intervém estruturalmente no processo de materialização do PME 2015-2025 e conseqüentemente na organização da educação local.

3.3.3 AS METAS E ESTRATÉGIAS DO PME DE BELFORD ROXO

As metas que constituem um instrumento político de planejamento, não são neutras. Elas partem de intencionalidades, que buscam atuar em um problema específico, e do mesmo modo, se situam em um contexto de dualidade, que é respectivamente imagético e subjetivo, concreto e pragmático. Nesse mesmo sentido, as estratégias são estabelecidas como um meio de se alcançar o que foi imaginado, dando forma a representação do que se quer transformar em realidade.

De acordo com Gadotti (1994), em um Plano Municipal de Educação:

“Metas desenvolvidas pelo órgão municipal de Educação visam à intervir no conjunto dos problemas de forma permanente e sistemática. Ações isoladas e parciais não asseguram mudanças significativas e duradouras. A democratização do acesso e as condições de permanência do aluno, a qualidade do ensino e a gestão democrática são conquistas que demandam tempo. A fixação de prioridades e metas em conjunto com as representações dos vários segmentos sociais permite ao executivo identificar e responder, com maior precisão e eficácia, as necessidades existentes” (GADOTTI, 1994, P.36)

Nesse aspecto, as metas de um Plano Municipal de Educação não podem ser produzidas sem um amplo debate junto à sociedade civil, e bem como sem o desenvolvimento de um diagnóstico da realidade local que venha a ser de fato participativo e que apresente em sua essência um conhecimento efetivo acerca da dinâmica social local. Sem a existência de tais etapas a capacidade de intervenção das metas e estratégias concebidas torna-se lapsa e majoritariamente propensa à engendrar novos impasses e a fortalecer antigas adversidades.

Assim sendo, consta no Plano Municipal de Educação de Belford Roxo a delimitação de metas globais, oriundas do PNE 2014-2024, e bem como de estratégias pontuais a serem devidamente implementadas em um período de dez anos a contar da publicação da lei municipal 15.529/ 2015. De acordo com a redação de tal instrumento:

Ao longo do Plano são expostas um conjunto de metas e estratégias cuidadosamente construídas com base no diagnóstico e na consulta à comunidade através dos Fóruns, culminando com a CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, realizada nos dias 29 de maio de 2015 e 03 de junho do mesmo ano, articuladas ao Plano Nacional de Educação. (BELFORD ROXO, 2015, p.2)

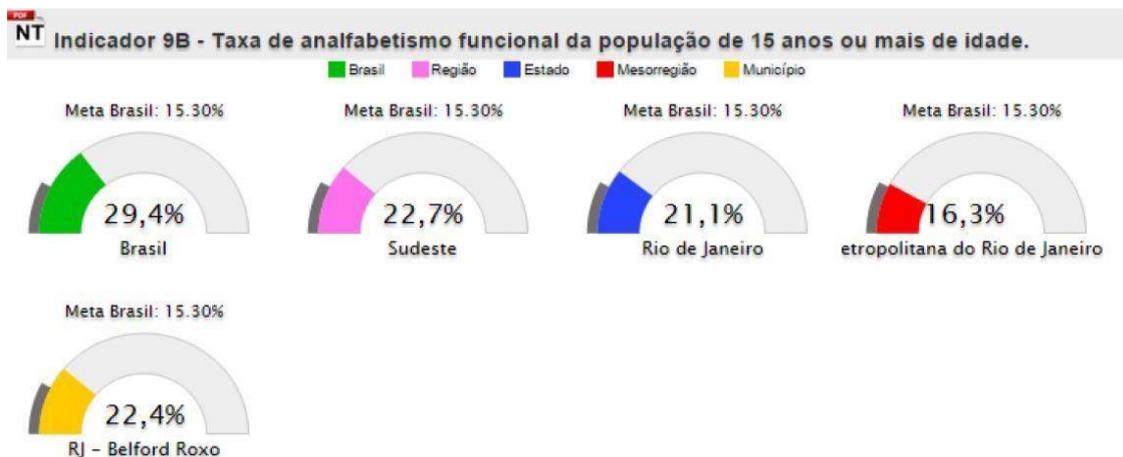
Inicialmente, é apresentado um tópico em que menciona-se a situação do município de Belford Roxo em relação as vinte metas nacionais estipuladas no PNE 2014-2024. Dessa forma, a partir da utilização dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013, produzidos pelo IBGE, foi realizada uma base comparativa entre as escalas nacional e

local, tendo como critério de análise os parâmetros que nortearam a construção das metas do PNE, conforme descrito no quadro abaixo:

PARÂMETROS UTILIZADOS NO PME DE BELFORD ROXO 2015-2015	
PARÂMETRO 1	EDUCAÇÃO INFANTIL
PARÂMETRO 2	ENSINO FUNDAMENTAL
PARÂMETRO 3	ENSINO MÉDIO
PARÂMETRO 4	INCLUSÃO
PARÂMETRO 5	ALFABETIZAÇÃO INFANTIL
PARÂMETRO 6	EDUCAÇÃO INTEGRAL
PARÂMETRO 7	QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA / IDEB
PARÂMETRO 8	ELEVAÇÃO DA ESCOLARIDADE
PARÂMETRO 9	ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
PARÂMETRO 10	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS INTEGRADA
PARÂMETRO 11	EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
PARÂMETRO 12	EDUCAÇÃO SUPERIOR
PARÂMETRO 13	QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
PARÂMETRO 14	PÓS-GRADUAÇÃO
PARÂMETRO 15	PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO
PARÂMETRO 16	FORMAÇÃO
PARÂMETRO 17	VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO
PARÂMETRO 18	PLANOS DE CARREIRA
PARÂMETRO 19	GESTÃO DEMOCRÁTICA
PARÂMETRO 20	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Parâmetros utilizados no PME 2015-2025. Fonte: Elaborado pela autora

Na produção do referido tópico os resultados obtidos no diagnóstico local não foram utilizados, nem sequer mencionados. Sendo levado somente em consideração as informações da PNAD 2013. Isto posto, na redação do documento não foi realizada uma discussão aprofundada sobre tais indicadores, que explicitasse a motivação e a necessidade de tal percurso para a construção das metas municipais frente a tais indícios. Dessa forma, apresentou-se apenas uma descrição da projeção de cada meta nacional e de modo consecutivo um gráfico da PNAD 2013, enunciando uma concisa sinopse estatística dos parâmetros anteriormente indicados no tocante ao país, à região, ao Estado, à mesorregião e por fim ao município. Na imagem abaixo, temos o exemplo de um diagrama que foi exposto na escrita do referido item, e que exhibe a taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade:



Taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade. Fonte: PME 2015-2015 de Belford Roxo, 2015, p.122

No presente capítulo, não vamos nos debruçar na análise de cada um dos gráficos apresentados no tópico do PME 2015-2025, concernente à situação do município de Belford Roxo em relação as vinte metas nacionais estipuladas no PNE 2014-2024, visto que não é esse o propósito central deste ensaio. Contudo, cabe ressaltar que o sentido expresso neste item do Plano é integralmente descritivo, sem uma contextualização consolidada acerca da realidade educacional local. Os dados mostrados expõem relevantes informações acerca dos indicadores educacionais citados tabela anterior, no entanto, eles foram meramente replicados na escrita do documento, o que nos demonstra que mais uma vez a lógica do “copiar e colar” foi implementada. Tal ocorrência reforça a hipótese de que houve um déficit quanto a estruturação do corpo de profissionais técnicos responsáveis por tal encargo e bem como da assistência empregada pela SASE na fase de elaboração do Plano Municipal de Educação de Belford Roxo. Nessa perspectiva, ao nos depararmos com as metas do PME de Belford Roxo, identificamos que tal qual o que ocorreu na definição das diretrizes de tal instrumento educacional e bem como na consumação do item apresentado no parágrafo anterior, temos novamente engendrada as dinâmicas de replicação e sobreposição das metas nacionais em detrimento de uma construção de objetivos que considerasse efetivamente as especificidades da realidade local.

Dessa forma, no quadro abaixo, temos o conjunto de metas que foram descritas no Plano municipal de Belford Roxo:

METAS GLOBAIS APRESENTADAS NO PME 2015-2015			
META 1	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE.	META 11	Triplidar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.
META 2	Universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE	META 12	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.
META 3	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% .	META 13	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% , sendo, do total, no mínimo, 35% de doutores
META 4	Universalizar, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	META 14	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto PIB do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.
META 5	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental	META 15	Garantir uma formação, no prazo de 1 ano de vigência do PME, de uma política municipal de formação dos profissionais da educação, assegurando que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
META 6	Oferecer em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica.	META 16	Formar, em nível de Pós-Graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano da vigência deste PME, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
META 7	Desenvolver a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de forma a elevar os índices do IDEB, no período de dois anos, de modo a alcançar as seguintes médias municipais: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio.	META 17	Valorizar os profissionais do magistério das Redes Públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PME
META 8	Elevar a escolaridade média da população de 15 (quinze) anos ou mais, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade do município e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.	META 18	Assegurar no prazo de dois anos, a reestruturação e/ou construção do Plano de Carreira para os profissionais da educação básica da Rede Municipal de Ensino tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em Lei Federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.
META 9	Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PME, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	META 19	Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.
META 10	Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.	META 20	Ampliar o investimento público em educação pública, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do município no quinto ano de vigência deste Plano e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final deste PME; tendo como referência para o financiamento da educação, o investimento per capita em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino com base no Custo Aluno Qualidade Inicial, a ser definido em função da realidade social.

Quando indagamos a representante da SEMED acerca do processo de produção das metas e estratégias do Plano Municipal de Educação, a mesma evidenciou que:

A construção das metas e das estratégias foram todas conciliadas a partir do PNE, porque foi esse o direcionamento dado para as metas nacionais, então para a equipe técnica o município tinha que ter os mesmos objetivos incomuns do Plano Nacional. Já pensou se nós colocássemos na meta um uma coisa diferente do que está apontado no Plano Nacional? Era obrigatório que o plano municipal estivesse em consenso com o nacional. Então nós seguimos isso à risca. No final das contas o plano foi o resultado do estabelecimento de um consenso político tanto local quanto nacional (Entrevistada 3 - Natália. Ago. 2019).

Destarte, a partir do conjunto de objetivos expressos no PME de Belford Roxo e da fala da entrevistada Natália, depreende-se que a Comissão Coordenadora e a Equipe Técnica, responsáveis pelo desenvolvimento de todas as etapas constitutivas do referido Plano Municipal, depreenderam como metodologia de elaboração das metas locais a reprodução na íntegra dos desígnios contidos do Plano Nacional, para que dessa forma fosse atingida a exigência de consonância das metas locais à meta nacional, conforme a determinação do Ministério da Educação (MEC).

Contudo, na exigência de consonância de metas entre as diferentes escalas federativas a necessidade expressada era a de que as diretrizes do Plano Nacional funcionassem como um modelo de referência para a construção das metas locais, e não que houvesse uma reprodução dos objetivos do PNE 2014-2024 no documento municipal. O propósito era que as discussões e operacionalizações dos planos locais fossem fundamentadas com base nas metas globais detalhadas no Plano Nacional de Educação 2014-2024, relacionando-as dessa forma aos seus respectivos contextos e bem como as especificidades educacionais de cada território. Nesse sentido, as metas a serem almejadas seriam o resultado de uma conciliação entre as necessidades nacionais e locais, construindo dessa forma um consenso de propósitos entre os diferentes entes da federação.

De acordo com o Caderno de Orientações para a produção dos Planos Municipais de Educação, produzido e disponibilizado pelo Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), a consonância de metas pode vir a ser resumida como uma das etapas de colaboração e cooperação territorial entre a União, os Estados e os municípios. Ademais, tal documento ressalta que:

O PME precisa estar alinhado ao PNE e ao PEE. Considerando que os Planos Municipais de Educação poderão ser limitados ou potencializados pelos Planos Estaduais, é recomendável que todos os segmentos da sociedade e das três esferas de governo se envolvam na construção dos PEEs da

mesma forma que se envolveram na construção do PNE e façam o mesmo com relação ao PME no seu respectivo município. O PEE precisa refletir uma pactuação entre o governo estadual e os governos municipais em cada estado, pois as metas estaduais devem ser refletidas em uma combinação de metas municipais em cada Unidade da Federação. A soma das metas estaduais, por sua vez, deve ser suficiente para o alcance das metas nacionais. Por esse motivo, o necessário encadeamento da construção das metas entre o PNE, PEEs e PMEs. (Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014, p.7)

Ressalta-se que a não existência do Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro, até a data de consolidação do PME de Belford Roxo em Lei, foi um elemento que impactou diretamente a construção do Plano Municipal e bem como a perspectiva de pactuação territorial entre os todos os entes federativos. Conforme o exposto no primeiro capítulo desta dissertação, uma das principais característica do PNE 2014-2024 foi a incumbência de ampliar o regime de colaboração na educação. Contudo, no contexto da realidade Belford-roxense a efetividade de tal processo não foi concluída, dado a completa ausência de articulação da esfera estadual com a municipal. Conforme ressalta a entrevistada Natália:

Houve uma certa relação com o governo federal por meio da SASE, mas em relação ao governo estadual não tivemos nenhum tipo de relação. Tivemos uma representante da metro que cuida das escolas estaduais aqui de Belford de Roxo, ela chegou a participar do Fórum e da Conferência, mas Conselho Estadual de Educação não tivemos nenhum contato. E a representante participou devido ao convite que realizamos a coordenadoria estadual de educação (Entrevistada 3 - Natália. Ago. 2019) .

Cabe ressaltar ainda que uma das indicações apresentadas pela SASE às instâncias municipais, que concerne a etapa de criação das metas locais é:

Para elaborar uma meta alinhada à meta nacional, o primeiro passo é **considerar o diagnóstico realizado pelo município**, informando quantas crianças estão matriculadas e quantas ainda não estão e, conseqüentemente, o percentual de atendimento. Com um diagnóstico bem-feito, será possível identificar a distribuição da oferta e da demanda, a taxa de natalidade e os processos migratórios, a partir de informações provavelmente obtidas na **interlocução com a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Planejamento, por exemplo**. Ele permitirá conhecer também o número de escolas públicas e privadas (por rede e por turno) que ofertam essa etapa da educação básica, o número de vagas ociosas, a quantidade de salas com números elevados de crianças, a demanda manifesta, as escolas que necessitam de reformas/adequações, entre outras informações relevantes. Com os dados e informações mais relevantes em mãos, **deve-se comparar a realidade do município para esta meta com as metas assumidas nos Planos Estadual e Nacional de Educação**. (Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014, p.16, grifos nossos)

Destaca-se que ainda que a última meta apresentada no PME 2015-2025 refere-se a uma junção da meta 20 (vinte) denotada no Plano Nacional e da estratégia vinculada a esta, de

número 20.6 (vinte ponto seis), que trata do processo concernente as etapas de construção da metodologia do custo-aluno-qualidade inicial. Ademais, verificou-se também que no referido Plano Municipal a meta 20 (vinte) foi replicada na meta 14 (quatorze), que ao invés de tratar da elevação do número de matrículas na pós-graduação, refere-se a ampliação do investimento público.

Para tanto, as metas 7 (sete), 15 (quinze) e 18 (dezoito) são as únicas em que para além da replicação das metas nacionais são acrescentadas algumas concisas modificações. No ponto sete é adicionado o prazo para a execução da meta, e do mesmo modo a estimativa de médias a serem alcançadas no IDEB. Consecutivamente, no item 15 (quinze) foi realizada uma pequena mudança do texto oficial do PNE, onde constava “política nacional de formação dos profissionais de educação” foi alterado para “política municipal de formação dos profissionais de educação” e bem como o trecho alusivo ao regime de colaboração entre os entes federativos foi suprimido. Por fim, no tópico 18 (dezoito) ocorre a mesma metodologia aplicada na cláusula 15, alterando-se respectiva passagem “profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino” por “profissionais da educação básica da Rede Municipal de ensino”.

Nessa perspectiva, na elaboração das metas do PME de Belford Roxo o diagnóstico realizado pelo município não foi considerado e bem como não foi articulada nenhuma interlocução com outras Secretárias Municipais. A intersetorialidade, que foi um dos preceitos estratégicos recomendado pela SASE não existiu na prática. Da mesma forma, não foi devidamente informado o percentual de atendimento da rede, especificando a distribuição da oferta e da demanda da educação em âmbito municipal. Do mesmo modo, temos a inexistência de dados referentes: ao número de escolas públicas e privadas (por rede e por turno); ao montante de vagas ociosas; a quantia de salas com superlotação; a demanda de unidades escolares que necessitam de reformas/adequações; as condições de trabalho dos profissionais de educação; a participação da comunidade escolar; dentre outras informações pertinentes.

Para tanto, as metas do PME de Belford Roxo são estritamente limitadas as metas globais do PNE, sem uma comparação com a história, com a cultura e com a condição socioeconômica do município. Do mesmo modo, os gráficos que são apresentados no item correspondente à situação municipal não foram devidamente contextualizados.

Isto posto, considerando as circunstâncias apresentadas anteriormente, como as metas contidas no PME 2015-2025 podem vir a ser consolidadas se a realidade local foi desconsiderada na construção de tais objetivos? Se à nível nacional tais metas já representam um grande desafio a ser devidamente solucionado, como a transposição de tais objetivos para a

escala local pode ser de fato efetiva e intervir de forma positiva na resolução de problemas concernentes à educação no âmbito de Belford Roxo? Tais questionamentos são reflexões importantes a serem empreendidas, tendo em vista a relevância do Plano Municipal de Educação para a produção de políticas públicas educacionais. Ademais, uma das finalidades de nossa investigação não é só a de obter respostas para hipóteses, mas sim refletir sobre as práticas sociais que tensionam o contexto educacional do referido município e com isso dar significado a novos questionamentos, uma vez que a “cientificidade não pode ser reduzida a uma forma única e determinada de se conhecer a realidade, mas sim a diversas maneiras concretas e potenciais de realizações” (Minayo, 2001, p.11).

Para tanto, conclui-se que as meta locais não foram de fato materializadas, pois o que é apresentado no Plano Municipal é uma duplicação das metas nacionais. Tal fato é um atenuante que influi diretamente na viabilidade do PME na esfera territorial, dado que tal instrumento político de planejamento é o principal norteador de políticas públicas voltadas à educação em âmbito local. Destarte, no cenário apresentado temos engendrado um quadro de metas globais com pouca ressonância na prática, o que contribui para a construção de novas adversidades para a dinâmica educacional, pois, uma vez que as especificidades educacionais não foram devidamente contempladas, tão pouco estas podem vir a ser efetivamente solucionadas. Acerca de tal questão, a SASE destaca que:

Nesse contexto, fica evidente que é preciso conhecer bem o cenário atual para projetar o futuro com base em decisões coerentes e pactuadas. **A efetividade do PME depende em grande parte do real dimensionamento das demandas educacionais, das fragilidades, dos desafios e das potencialidades do município.** Essas demandas e necessidades precisam ser comparadas com a capacidade atual e futura de investimentos da Prefeitura e possíveis aportes do governo estadual, da União e de outras fontes. (Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014, p.16, grifos nossos)

Deste modo, para além das vinte metas globais, é apresentado no PME de Belford Roxo um conjunto de cento e setenta e três estratégias, dispostas variavelmente para cada um dos objetivos universais que foram projetados para o município. Nesse sentido, de acordo com as definições da SASE (2014, p.18) as estratégias “traduzem as escolhas sobre como se deseja chegar ao resultado estabelecido. Essas formas de atuação devem refletir os esforços de colaboração entre o município, o estado e a União”.

No documento produzido pela SASE foi apresentado aos municípios uma sugestão metodológica quanto ao processo de construção das estratégias. Tal percurso consistia na elaboração de matrizes contendo a meta definida para a esfera municipal e bem como o conjunto

de estratégias contidas no PNE e no PEE, que estivessem alinhadas ao objetivo indicado para a instância local, conforme demonstra o exemplo exposto no quadro abaixo:

Meta definida para o PME	Estratégias do PNE para esta meta	Estratégias do PEE para esta meta	Estratégias do PME para esta meta

Fonte: Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014, p.18.

A partir de tal arranjo os municípios foram orientados a construir as suas estratégias em uma dinâmica de alinhamento as estratégias nacionais e estaduais, sem desconsiderarem as especificidades locais.

Nesta dissertação não vamos nos debruçar no diagnóstico de cada uma das cento e setenta e três estratégias contidas no Plano Municipal de Educação de Belford Roxo, visto que não é esse o objetivo central da investigação. Ademais, acreditamos que esse percurso é um atrativo para futuros desdobramentos. Para tal, foi constituído um conciso apontamento acerca de tais estratégias.

Isto posto, percebe-se pela leitura do texto do PME de Belford Roxo, que a sugestão de metodologia da SASE foi consolidada nas estratégias que são apresentadas no Plano. No entanto, verificou-se que tais estratégias locais foram construídas tendo como referência somente o Plano Nacional 2014-2024, visto que, conforme já apontado anteriormente até a promulgação do PME de Belford Roxo não existia um Plano Estadual de Educação.

Dessa forma, em uma sucinta análise das estratégias do PME de Belford, observou-se que nesta etapa as especificidades da educação local foram mais consideradas, no entanto, a perspectiva de replicação predita anteriormente ainda persistiu. Muitas das estratégias foram elaboradas de forma genérica, sem apontarem de modo efetivo um direcionamento para a execução das metas as quais foram propostas, dificultando, dessa forma a materialização do PME de Belford Roxo em sua totalidade.

Verificou-se que a demanda pelo fortalecimento de parcerias com instituições privadas e convênios com entidades Comunitárias, Filantrópicas e Confessionais foi um aspecto de relevante menção, principalmente no itens concernentes as metas que versam respectivamente a respeito: da universalização da educação infantil (meta 1, estratégias 1.6 e 1.9); da Educação de Jovens e Adultos (meta 9, estratégia 9.9); da educação profissional técnica de nível médio

(meta 11, estratégia 11.3); da educação superior (meta 13, estratégia 13.1 e meta 15, estratégia 15.2); e da valorização dos profissionais de educação (meta 17, estratégia 17.1).

É imprescindível destacar que são incongruentes as estratégias delimitadas para o alcance da meta de número 14, que versa sobre a ampliação do investimento público em educação pública. Constatou-se que as estratégias delineadas não apontam o percurso efetivo para a meta proposta. Tais estratégias são alusivas ao propósito da meta 16, que discorre sobre a formação a nível de pós-graduação dos professores da rede básica de ensino da Rede. No quadro abaixo temos a descrição da meta 14 e das respectivas estratégias contidas no PME 2015-2025:

PME 2015-2025	
Meta 14	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.
Estratégia 14.1	Garantir financiamento da pós-graduação aos profissionais do magistério e profissionais da educação básica, junto às agências de fomento até o 4º ano de vigência do PME.
Estratégia 14.2	Aderir a programas de integração e articulação entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e as agências de fomento à pesquisa até o 3º ano de vigência do PME.

Estratégias apresentadas no PME 2015-2025. Fonte: Elaborado pela autora

Cabe ressaltar ainda que um conjunto de metas apresentou um maior número de estratégias, sendo estas: meta 4 que refere-se a universalização da educação inclusiva, e contou com trinta e quatro estratégias; a meta 7 que versa sobre a melhoria da qualidade da educação básica, sendo composta por vinte e uma estratégias; a meta 17 que trata da valorização os profissionais do magistério das Redes Públicas de educação básica, e conteve dezesseis estratégias; e a meta 19 que discorre sobre a gestão democrática, e ostentou dezessete estratégias. Faz-se evidenciar que o quantitativo de estratégias não relaciona-se diretamente a uma perspectiva de qualidade das mesmas, no entanto, observou-se que para as metas supracitadas desenrolou-se uma discussão mais precisa quanto as demandas locais.

Contrariamente, constatou-se que para cerca de oito metas foram traçados um baixo percentual de estratégias, o que é um indicativo de que a discussão acerca de tais objetivos não foi devidamente concretizada, a saber: meta 8, que concerne à progressão da escolaridade média da população de quinze anos ou mais, composta por duas estratégias; meta 10, que diz respeito à educação profissional da EJA, contendo três estratégias; a meta 11, que aborda a questão da

triplicação de matrículas na educação profissional técnica de nível médio, apresentando três estratégias; seguidamente a meta 12, que versa sobre a elevação de matrículas na educação superior, apresentando quatro estratégias; a meta 13, que abrange a questão da ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente da rede, com apenas duas estratégias; a meta 15, que trata da formulação, no prazo de 1(um) ano de vigência do PME, de uma política municipal de formação dos profissionais da educação, constituída por duas estratégias; meta 16 que engloba a formação de 50% dos professores da rede em nível de pós-graduação, com quatro estratégias; e por fim a meta de número 18, que compreende ao Plano de Carreira dos profissionais da educação básica da Rede Municipal de Ensino, com quatro estratégias.

Ademais, em seu bojo as estratégias apontam para uma perspectiva de colaboração territorial, no entanto, não explicitam como estabelecer tal relação junto ao Estado e à União. O apoio do governo federal é citado predominantemente nas ações em que são previstas recursos e apoio técnico. A instância estadual é mencionada nos quesitos correspondentes a articulação em ações para o ensino médio e também profissional técnico.

Outro aspecto preponderante é a concepção de intersectorialidade presente na redação das estratégias, que apontam para uma articulação com outros órgãos públicos, em especial as Secretarias Municipais de Assistência Social, Saúde e Proteção à Infância, à Adolescência e à Juventude, contudo, faz-se importante ressaltar que durante as fases de desenvolvimento do PME 2015-2025 não foi estruturada nenhuma inter-relação com tais repartições.

Destarte, nas estratégias alusivas à meta 20, que trata do financiamento da educação pública municipal, são replicadas na íntegra as ações previstas no Plano Nacional de Educação, para além, não são devidamente descritas as fontes municipais de fomento e manutenção da rede ensino pública do município e bem como condutas locais efetivas a serem aplicadas para o alcance do objetivo proposto.

Para mais, ao indagarmos a entrevistada Natália (representante da SEMED) sobre a execução das metas e estratégias, a mesma nos respondeu que:

“Nós temos muitas dificuldades práticas em relação a execução da metas e estratégias, e a principal delas está ligada a questão do financiamento e a estrutura física, contratação de professores e valorização também desses profissionais. A meta 1 por exemplo é a mais difícil, nós não conseguimos cumprir, tivemos um avanço, mas ainda não foi cumprida. A meta ligada à Educação de Jovens e Adultos é outra meta problemática e também a meta do ensino médio, devido a essa falta de articulação com o conselho estadual de educação”. A questão também da valorização dos professores relacionada à questão salarial e da formação continuada”. A meta que trata da educação especial é também ao meu ver um dos pontos que temos ainda fragilidade, por causa da ausência dos mediadores. Outro ponto também que eu acho muito difícil é a questão da gestão

democrática. Hoje por exemplo, se você for perguntar na rede eles (os professores) vão falar: ah tá vendo, fizemos o plano, mas cadê as eleições para diretores acontecendo? Porque assim a gente achava que o fato de virar lei já garantia o seu cumprimento, mas eu acho que isso não pode desmerecer o fato, porque se você não tem nem a lei, sem ela é pior. (Entrevistada 3 - Natália. Ago. 2019, grifos nosso).

Acerca das dificuldades referentes à meta 19, que trata da gestão democrática, a entrevistada aponta que:

A articulação na criação de um consenso, dentro da minha visão das gestões (independentemente de partido ou governo) tanto no executivo, quanto no legislativo, eles (gestores) ainda acreditam que o fato da comunidade eleger o diretor da escola é como se o executivo tivesse abrindo mão de um direito que é dele, o que na legislação até é atribuição do executivo fazer essa escolha, mas eticamente eu acho que não. **É muito complexo, porque envolve diferentes questões, muitos vereadores por exemplo tem medo de perder força no seu eleitorado político,** porque querendo ou não a escola é um grande elo integrador, ela tem uma força junto à comunidade. Mas eu ainda acredito que nós vamos um dia conseguir fazer valer essa meta. (Entrevistada 3 - Natália. Ago. 2019, grifos nosso).

As questões mencionadas pela entrevistada demonstram como a construção de um instrumento político como o PME 2015-2025 é pautada por diferentes disputas (materiais e simbólicas) que estão encarnadas na dinâmica territorial de Belford Roxo. Tal fato é um elemento relevante, pois a materialização do Plano interliga-se ao desenvolvimento das relações que são estabelecidas no território. Cabe ressaltar que ao colocarmos em evidência tal processo, não retratamos aqui um movimento abstrato e bem como pragmático da noção de território, visto que conforme nos destaca Souza (2006, p.81):

Territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas...; territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes...; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica. (SOUZA, 2006, p. 81)

Nesse sentido, quando questionada sobre a organização dos prazos para a consumação das estratégias e metas, Natália inteirou que:

Os prazos foram todos conciliados a partir do PNE, porque foi esse o direcionamento dado para as metas nacionais. Então nós seguimos isso à risca. Nós direcionamos mais as estratégias para a execução das metas, o restante foi tudo conciliado com o PNE. (Entrevistada 3 - Natália. Ago. 2019).

No que tange as etapas de monitoramento e avaliação do PME de Belford Roxo, evidenciou-se que tais demandas constituem um desafio para a instância municipal. A metodologia empregada para monitorar e avaliar o PME foi instituída a partir da realização de

um encontro anual com a comunidade escolar, no mesmo formato estabelecido para o Dia D, seguindo as orientações da SASE. Conforme destaca a representante da SEMED:

“Eu participo da equipe de monitoramento e execução do plano. E aí nesse processo de monitorar nós seguimos o mesmo caminho do dia D. Pegamos o Plano a versão final dele e botamos novamente a rede para discutir. E aí vamos verificando se as estratégias já foram iniciadas, se elas ainda estavam em andamento e se elas já foram concluídas. Esse processo é realizado direto com as escolas. E é feito uma vez ao ano”. (Entrevistada 3 - Natália. Ago. 2019).

Não existe um monitoramento permanente das estratégias que devem ser implementadas, são repassados quando exigidos relatórios pontuais acerca da execução das metas municipais ao Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação. Para tal, o monitoramento das ações é realizado uma vez por ano, nos moldes da metodologia do Dia D, consultando prioritariamente às direções das escolas. Tal episódio implica em um atenuante para a etapa de avaliação do Plano, visto que em um único encontro anual não é possível identificar qualitativamente as idiosincrasias do prosseguimento de tal processo. Como a SEMED é capaz de mensurar o que está dificultando a efetivação do PME se não há um acompanhamento regular de tal transcurso?

Conforme destaca Saviani (2017) o monitoramento das ações empreendidas pela gestão pública é uma das etapas estruturais para que possa alcançar na prática uma efetividade quanto ao que se busca solucionar, visto que ao monitorar coloca-se em evidência os percalços e os limites que tensionam a concretização do que foi planejado. Sem um monitoramento adequado e ativo novas contrariedades vão surgindo, ampliando dessa forma as dificuldades concernentes à gestão da educação. Cabe ressaltar que a carência de mecanismos enérgicos de acompanhamento e fiscalização é um indício que demonstra uma fragilidade do poder público local, em cumprir com as suas responsabilidades. Sob esse enfoque, Dourado (2016, p.451) destaca que:

Dessa forma, entende-se que monitorar e avaliar tornam-se partes constantes de um único processo, ou seja, etapas distintas e complementares que não se realizam isoladamente. Por essa ótica, a avaliação compreende o monitoramento como parte constitutiva e constituinte. (DOURADO, 2016, p.451)

Por conseguinte, constatou-se que em via de regra, a produção do PME de Belford Roxo foi concebida a partir de um movimento de replicação das diretrizes, metas, estratégias e prazos estabelecidos no Plano Nacional de Educação 2014-2024. Assim sendo, tal questão evidencia uma fragilidade no processo de elaboração de tal instrumento político, visto que os parâmetros e orientações que são alusivos à realidade nacional não podem ser puramente replicados ao contexto local, sem que se estabeleça uma contextualização das especificidades territoriais. Tal

movimento de replicação, pode vir a se tornar um complicador para a viabilização do planejamento da educação no decorrer do tempo e da dinâmica da realidade municipal, fato que já é possível de ser observado no município de Belford Roxo, a partir das falas anteriores da entrevistada Natália e do não cumprimento das metas nos prazos previstos.

3.3.4 O LEGITIMADO E O INVISIBILIZADO NO PME DE BELFORD ROXO

Perante os apontamentos consolidados anteriormente, constatou-se que na redação oficial do PME de Belford Roxo foi implementado um paradigma de planejamento educacional que se diz estratégico, mas na prática reproduz o viés gerencialista de natureza tecnicista e produtivista. O instrumento político em questão reporta em sua escrita inicial a relevância da participação e do controle social, mas desconsidera em sua versão final o conjunto de tais idiosincrasias territoriais que constituem a organização do ensino local. Tal desconsideração das especificidades do território e bem como de uma efetiva participação social representa uma limitação estrutural aos desígnios de um planejamento público que tenha como essência o apoio efetivo à resolução de problemas em uma perspectiva de gestão que preze a eficiência e a qualidade, mas que não desconsidere a realidade. Para mais, acerca de tal questão, Dourado (2004, p.924) ressalta que:

Dessa forma, a gestão educacional tem natureza e características próprias, ou seja, tem escopo mais amplo do que a mera aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados.⁴ Ou seja, a escola, entendida como instituição social, tem sua lógica organizativa e suas finalidades demarcadas pelos fins político-pedagógicos que extrapolam o horizonte custo-benefício stricto sensu. Isto tem impacto direto no que se entende por planejamento e desenvolvimento da educação e da escola e, nessa perspectiva, implica aprofundamento sobre a natureza das instituições educativas e suas finalidades, bem como as prioridades institucionais, os processos de participação e decisão, em âmbito nacional, nos sistemas de ensino e nas escolas (DOURADO, 2014, p.924).

Ademais, no Plano Municipal de Belford roxo são amplamente mencionadas as noções de qualidade e eficiência educacional, contidas do PNE 2014-2014. No entanto, ao longo da elaboração das estratégias locais, tais noções são trivializadas em meio a redação do documento. A qualidade e a eficiência expressas no Plano Nacional são interpretadas pela esfera local como conceitos implícitos a todas as ações do PME, não sendo estabelecida uma definição precisa acerca de tais propósitos e da real relação com as estratégias que foram construídas.

Dessa forma, observou-se que são estipuladas um conjunto de metas ambivalentes para organização da educação Belford-roxense. A decorrência de tal evento é um indicativo tangível de que o PME foi produzido para cumprir previamente uma obrigatoriedade da instância federal, visto que a não existência de tal documento afetaria os repasses de verba para o município. Nesse interim, a pretensão de formulação de um planejamento que abrangesse as reais necessidades da educação local, ficou em segundo plano e não foi adequadamente contemplada. Isto, posto, Dourado ao analisar os limites e as perspectivas da educação básica no Brasil, já apontava em 2004 para tal problemática:

Essa lógica e dinâmica política é, ainda, uma realidade no cenário educacional brasileiro, na medida em que não se elaborou a lei complementar que defina o regime de colaboração recíproca entre os entes federados, manteve-se a indução de políticas, por meio de financiamento de programas e ações priorizadas pela esfera federal. (DOURADO, 2004, p.928).

Nessa perspectiva a discussão acerca do financiamento, que é um dos aspectos estruturantes para o desenvolvimento de intervenções ligadas à educação, não foi devidamente tratada. Da mesma forma, não foram construídas estratégias exequíveis quanto a transparência do repasse de verbas e também do manejo de recursos públicos pela gestão municipal. O Conselho Municipal de Educação e bem como o CACS- FUNDEB são citados como duas das esferas representativas responsáveis pelo acompanhamento contínuo dos encargos de custeamento, contudo, tais entidades não possuem na prática um poder efetivo, visto que a composição de tais instâncias é formada majoritariamente por representantes do legislativo e do executivo e por indicações de parlamentares.

Ademais, o PME de Belford Roxo foi construído em um contexto de desarticulação com outros instrumentos de planejamento municipais, que apontam para questão do financiamento da educação, a saber: o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Plano Plurianual (PPA), que em suas respectivas redações versam mesmo que concisamente sobre o quantitativo de receitas direcionadas para a manutenção e prospecção da educação local. Em suma, está é uma das maiores fragilidades do delineamento do PME, visto que sem um levantamento preciso dos rendimentos municipais e bem como de uma prospecção rigorosa quanto a aplicação e distribuição de verbas a viabilidade de concretização das estratégias são vigorosamente afetadas.

Isto posto, a forte presença de estratégias que versam sobre a estipulação de consórcios com Instituições privadas, Comunitárias, Filantrópicas ou Confessionais tanto para a educação básica (especialmente na modalidade de ensino profissional e de educação de Jovens e Adultos) quanto para a educação superior e bem como para a formação continuada dos profissionais da rede de ensino municipal, é um indicativo que demanda cautela, visto muitas das demandas que deveriam ser garantidas pelo município são apresentadas no texto do PME como diligências a serem executadas a partir da construção de parcerias público-privada.

Cabe ressaltar que no segundo semestre de 2019 foi deflagrada uma investigação que busca apurar o desvio de cerca de um milhão de reais provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. Constatou-se uma irregularidade na concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas em instituições privadas. A verba em questão está diretamente vinculada ao percentual de matrículas que é indicado pela SEMED, logo quanto maior for o número de estudantes da rede municipal matriculados em escolas privadas, maiores são os repasses oriundos do FUNDEB. Belford Roxo recebe mensalmente cerca de trezentos e oitenta mil reais do referido fundo, a rede municipal possui cerca mil e quatrocentos alunos com concessões de bolsas em unidades particulares.

Conforme já ressaltado, foi estabelecido uma replicação das diretrizes e metas nacionais para a instância local sem uma devida contextualização das especificidades que envolvem a dinâmica educacional de Belford Roxo. De modo subsequente, as diretrizes, metas e muitas das estratégias foram construídas sem uma relação direta aos apontamentos do diagnóstico local. Conforme ressalta Saviani (2017) em um instrumento político de planejamento como um Plano Municipal de Educação são repercutidas em diferentes dimensões orientações gerais, que levam a um direcionamento do que deve ser discutido e planejado, no intuito de serem estabelecidas ações harmônicas entre todos os entes federados. No entanto, o que verificou-se no PME de Belford Roxo foi uma sobreposição dos objetivos contidos no Plano Nacional de Educação.

O episódio de replicação das diretrizes e metas no PME é o demonstrativo de um impasse no que diz respeito ao desempenho das funções e responsabilidades pertencentes a esfera local e também à instância nacional, visto que, se de fato tivesse sido realizado um acompanhamento técnico da SASE durante a produção do Plano Municipal de Educação de Belford Roxo, a elaboração de tal documento poderia ter tomado um rumo diferente do que foi consolidado. Nesse contexto, destaca-se do mesmo modo que a atuação do Conselho Municipal de Educação é em certa medida cooptada pela SEMED e bem como pela Câmara Legislativa, o que dificulta o exercício do controle social e da participação da comunidade escolar e da sociedade civil nos processos decisórios concernentes a dimensão educativa.

Ao mesmo tempo, percebeu-se que a ausência de um corpo técnico de profissionais na SEMED, foi da mesma forma um dos elementos que impactou essencialmente na estruturação do Plano Municipal de Educação, conforme é possível observar nas falas das entrevistas. O quadro de trabalhadores da SEMED de Belford Roxo é composto prioritariamente por indicações políticas e varia de acordo com as mudanças de governo. O quantitativo de técnicos e servidores é demasiadamente baixo. Tal condição impacta diretamente no planejamento e bem como na produção e execução de políticas educacionais locais.

Outro fator identificado como um atenuante foi a fixação de um prazo reduzido para a construção do PME, visto que a lei 13005.2014 determinou o limite de um ano após o enquadramento jurídico do PNE 2014-2024 para que as instâncias subnacionais elaborassem ou readequassem os seus planejamentos ao documento Nacional. Construir um planejamento que seja de fato participativo e que envolva em sua estrutura o princípio de colaboração territorial demanda tempo, e bem como organização e apoio técnico, além é claro de um compromisso efetivo da esfera municipal para com o desempenho de tal providência.

Ademais, a ausência de articulação com a instância estadual e bem como a inexistência de um Plano Estadual de Educação são fatores que dificultaram a perspectiva de construção de um planejamento educacional local consonante e colaborativo entre os entes federados. Para tal, considerando que uma parcela significativa das matrículas de Belford Roxo estão circunscritas nos anos finais da educação básica, a desarticulação junto à gestão estadual foi uma contrariedade que reverberou nas metas e estratégias apresentadas no PME que são estritamente direcionadas ao ensino médio.

Isto posto, além do impasse quanto a questão da relação colaborativa entre os entes federados, outro aspecto preponderante observado nesta investigação remete-se a complexidade relacionada à perspectiva de autonomia local. Identificou-se que em Belford Roxo existe ainda uma dependência estrutural do município em relação à União e bem como ao Governo Estadual para articulação e execução de ações que deveriam ser engendradas pela instância municipal. Tal fato nos indica que há uma fragilidade na capacidade governabilidade de tal ente federado. No processo de elaboração do PME tal dependência é evidenciada principalmente no movimento de sobreposição das metas e estratégias do Plano Nacional. Para tal, cabe ressaltar que as orientações repassadas pela SASE aos municípios sustentam de certa forma uma espécie de submissão das escalas locais em detrimento das exigências da escala nacional.

Destarte, foi ressaltado no texto do PME de Belford Roxo a importância da participação da sociedade civil e da comunidade escolar e bem como do controle social das decisões e intervenções relacionadas à educação. O Plano se diz participativo, mas em suas diretrizes,

metas e estratégias a participação social é restringida, visto que os relatos orais e o resultado das culminâncias desenvolvidas nos comitês locais e fóruns não foram devidamente considerados na concretização dos objetivos de tal planejamento, e bem como não foram mobilizados mecanismos que garantissem uma participação contínua da comunidade escolar e da sociedade civil durante as etapas de desenvolvimento do Plano. Nesse sentido, Paro (2016, p.23) destaca a importância da participação popular nos processos decisórios, ressaltando que:

A maior evidência da imprescindibilidade da participação popular das instâncias onde se dá o oferecimento de serviço de pelo Estado parece estar na constatação da nossa fragilidade de nossa democracia liberal, que, restringindo a participação da grande maioria da população ao momento do voto, priva-a de processos que, durante os quatro ou cinco anos de mandato, permitiriam controlar ações dos governantes no sentido de atender as camadas populares. Dessa forma, em lugar de servir como instrumento para o atendimento das necessidades da maioria, o Estado se limita a servir aos interesses dos grupos minoritários, detentores do poder econômico e político na sociedade. (PARO, 2016, p.23)

Destarte, a partir da compreensão do percurso histórico do PME e bem como da análise das entrevistas e do referido documento verificou-se que temos a legitimação de um instrumento de planejamento que resulta das relações de poder que são instituídas assimetricamente por diferentes atores no território. O PME existe enquanto documento, um plano de intervenção para educação, no entanto, a sua efetivação territorial não foi concretizada. Acerca dessa questão a entrevistada Conceição, ressalta que:

O Plano existe lá na teoria mas não na prática. Ele foi de certa forma discutido e apresentado para parte da comunidade escolar, foi votado e transformado em lei, mas na prática ele não foi levado pra frente, por conta dos interesses políticos. O PME é um projeto político, mesmo tendo sido feito de maneira corrida, ele toca em questões que interferem na atuação de muitos vereadores e deputados. Por exemplo, a questão da gestão democrática é um dos pontos principais. Acho que esse é um dos pontos para esse plano não ser levado na prática, porque de alguma forma ele mexe com os interesses de muitos políticos locais. (Entrevistada II. - Conceição. Jul. 2019)

Do mesmo modo, a entrevistada Elizabeth conclui que:

Ao meu ver não há em Belford Roxo um compromisso das gestões municipais com o que o Plano remete. Cada gestor tem as suas próprias prioridades. Aqui as políticas públicas não são estabelecidas de forma contínua, são utilizadas como propaganda de governo, não tem eficácia e com o Plano Municipal de Educação estamos vendo isso acontecer. Existem algumas pessoas dentro da SEMED que lutam de verdade para o plano existir na prática, mas é muito difícil, porque isso implica diretamente em muitas questões cabeludas da política de Belford Roxo. (Entrevistada I. – Elizabeth. Mai. 2019).

Por conseguinte, a experiência de Belford Roxo expõe o conjunto de complexidades que constituem a produção da dinâmica educacional na esfera local, colocando em evidência alguns

dos fatores que contribuem para o movimento de descontinuidade do planejamento e bem como das políticas públicas educacionais locais.

Dessa forma, a baixa efetividade no cumprimento das estratégias do Plano Municipal de Educação de Belford Roxo interliga-se às circunstâncias históricas e territoriais que tensionam a forma de se conceber a política no referido município. Logo, o PME é um produto que exprime de forma concreta e abstrata as disputas que permeiam a territorialidade da educação Belford-roxense. Nesse contexto, faz-se importante ressaltar que quando pensamos na relação entre o planejamento da educação e a construção, ou manutenção de tal territorialidade, estamos refletindo sobre o território, que de acordo com Raffestin (1993, p.143):

É o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator "territorializa" o espaço. (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Sob esse enfoque, o Plano Municipal de Educação de Belford Roxo desponta como um planejamento que legitima uma forma específica de representação acerca do território e da educação Belford-roxense. Ademais, temos a perpetuação de um *modus operandi* político específico, que em suma dificulta a concretização do PME.

Isto posto, o PME de Belford Roxo foi um instrumento político constituído a partir de uma assimetria de poderes entre diferentes atores. Cabe ressaltar que o poder ao qual nos referimos é o que permeia da dimensão política das relações sociais, não se restringindo somente ao controle exercido pelos diferentes governos que foram instituídos na gestão municipal, mas também a capacidade de ação, de mobilização e atuação, visto que conforme destaca Souza (2013, p.80) “o poder jamais é propriedade de um indivíduo” e é no território que temos a projeção espacial das diferentes relações de poder que materializam de diversas formas a sua atuação.

O Plano, mesmo sendo consumado em uma perspectiva de legitimação de um discurso desmedido e operacional, carrega em sua essência particularidades que demonstram as disputas que foram e ainda são presentes na dinâmica educacional do referido município.

Por fim, os resultados nos revelam que há um profundo distanciamento entre o que foi delineado no redação do PME ao que de fato vem sendo colocado em prática pela SEMED, indicando que a existência de uma legislação formalizando as ações de planejamento para a educação local, não garante a sua efetivação na prática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise das entrevistas, foi possível constatarmos que o Plano Municipal de Educação de Belford Roxo é um instrumento que foi fruto de distintas disputas materiais e imateriais, que em diferentes dimensões interligam-se ao contexto de formação territorial de tal município. Na maneira se fazer a política e na atuação dos atores que comandam historicamente esse processo. Na estratégia de não se construir formas reais de empoderamento da população acerca dos processos decisórios concernentes não só à educação, mas também a outros direitos sociais. Nos modelos de articulação entre os atores dominantes e na inviabilização de outras formas de mobilização, o que sustenta formalmente uma dissimetria de poderes quanto as escolhas e as ações que são colocadas em prática. Na reprodução de um ideário de participação social que não é de fato contemplativo à sociedade Belford-roxense, pois tal perspectiva participativa não é contínua, e só existe circunstancialmente, para cumprir uma obrigatoriedade da instância federal.

Quando analisamos o PME de Belford Roxo é possível observarmos a falta de informações inescusáveis do processo de construção e execução do diagnóstico local. É apresentado um conciso resumo da metodologia aplicada seguidamente dos resultados obtidos indicados a partir de gráficos e tabelas que referem-se primordialmente à oferta educacional da rede municipal, à formação docente, à gestão escolar e à atuação do conselho escolar. Posteriormente, são citados os dados dos Censos demográfico e escolar, produzidos respectivamente pelo IBGE (2010) e pelo INEP (2013).

No texto final do PME a comunidade escolar e a sociedade civil, que são atores significativos na constituição do território de Belford Roxo não tem as suas falas plenamente consideradas. Desse modo, temos a legitimação de um discurso único norteando as metas e as ações públicas voltadas para a educação local, visto que os relatos orais e o resultado das culminâncias desenvolvidas nos comitês locais e fóruns não foram devidamente considerados na escrita final do documento. Assim sendo, as necessidades educacionais apresentadas no PME de Belford Roxo não abarcam efetivamente em sua essência uma perspectiva metodológica ancorada nos princípios de participação social e autonomia da comunidade escolar, preceitos que são indispensáveis para a organização da educação local, conforme nos ressaltam a Lei nº 9394/96 em seu art. 3º inciso VIII que trata da “gestão democrática do ensino público e da legislação dos sistemas de ensino”.

A desconsideração do olhar da comunidade escolar na escrita final do Plano nos demonstra um impasse metodológico do poder público local na construção do PME de Belford

Roxo. Impasse este que intervém estruturalmente na sistematização de um arranjo educacional territorial que tenha como princípio fundamental a participação social. Ponto relevante a ser devidamente apreciado tendo em vista a importância do PME como um documento essencial para a construção de ações e políticas públicas voltadas para a educação municipal.

Ademais, a noção de território expressa no PME de Belford Roxo é focada exclusivamente em uma perspectiva gerencial, além de ter como premissa a ideia de que o controle de todas as ações e relações territoriais constituem-se prioritariamente a partir do Estado (na figura da gerência municipal) e de suas instituições. Tais questões demonstram como o Plano Municipal de Educação de Belford Roxo trata-se de um instrumento político que retrata e simboliza o complexo cenário de disputas sociais que permeia a educação no âmbito local.

Concomitantemente, percebemos também que na dinâmica de construção do PME existe uma assimetria entre o que é o território real de Belford Roxo (principalmente no que diz respeito à educação) e o que foi representado em tal documento, o que mais uma vez demonstra como a lógica de controle que é estabelecida na produção territorial foi refletida na redação oficial de tal Plano, visto que informações importantes acerca da realidade educacional foram omitidas.

Isto posto, acreditamos que a efetivação do direito a uma educação pública de qualidade interliga-se diretamente ao debate sobre o planejamento educacional e a produção de políticas públicas e bem como a reflexão sobre o território e as territorialidades constituídas por distintos atores sociais, que em diferentes tempos e escalas produzem fortes influências na organização jurídico-político-territorial da educação municipal.

Por conseguinte, a partir de tais exemplos e da circunstância histórica de composição de um consenso para a construção do PME, identificamos que tal plano é um instrumento que exprime um conjunto de intencionalidades, que foram produzidas a partir de uma representação territorial específica e que foi determinada por uma gama de relações que se associam em diferentes escalas às disputas pelo poder que permeiam a organização do território. Nesse contexto, o PME torna-se uma peça estratégica, que dependendo da maneira que ele venha ou não a ser implementado, pode a longo prazo colaborar para um rearranjo nas formas de intervenção para a educação de Belford Roxo, e conseqüentemente interferir nas tessituras que hoje estão estruturadas no referido município.

Ademais, ao se refletir sobre a relação entre território, planejamento educacional e políticas públicas a partir da experiência evidenciada em Belford Roxo, verificou-se que as políticas educacionais empregadas em tal município são pensadas e executadas em uma

cosmologia ainda hegemônica. A participação não é de fato concretizada em sua essência ontológica, ela é cooptada e circunstancial, existe para seguir um protocolo legal e burocrático. Para tal, a desconstrução dessa forma de se empreender o planejamento e a produção políticas públicas educacionais é primordial para que de fato se alcance uma perspectiva democrática, que garanta não só o acesso, mas a permanência e a equidade educacional, elementos que são elementares para a concretização de uma justiça territorial, conforme nos ressalta Santos (2007).

Dessa forma, ampliar o nosso olhar para as intersecções que existem entre a educação e o território, é um processo significativo, que coloca em evidência as contradições que compõem a educação no contexto do local.

Assim sendo, pensar sobre o planejamento e a produção de políticas educacionais, é também pensar o território, e com isso refletir sobre a diversidade de atores e disputas que em diferentes dimensões influem na organização da educação na escala municipal.

REFERENCIAS

APPLE. Michael - Educação e Poder, Porto Alegre, Editora: Porto, 2001.

APPLE, Michael. “ENDIREITAR” A EDUCAÇÃO: as escolas e a nova aliança conservadora. Revista Currículo sem Fronteiras, v.2, n.1, pp.55-78, Jan/Jun 2002

ALMEIDA, Alessandra Aparecida. Belford Roxo: perspectivas e limites do desenvolvimento econômico de uma periferia metropolitana. Dissertação – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2018.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 51, 2001.

ALVES, José Cláudio Souza. Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense. Duque de Caxias: APPH-CLIO, 2003.

ARRETCHE, Marta Teresa Silva. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS).v. 11 n.31 São Paulo. Jun. 1996. Disponível em:

http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? In: ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012

ARAUJO, Gilda Cardoso. Federalismo e Políticas Educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do Regime de Colaboração. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/08.pdf>

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. Revista Economia Contemporânea; num. Especial, 2017.

BARROSO, João. O Estudo da Autonomia da escola: da Autonomia Decretada à Autonomia Construída. In BARROSO, João. O estudo da Escola. Porto: Porto Ed., 1996

BARRETO, Alessandra Siqueira. Um olhar sobre a Baixada: usos e representações sobre o poder local e seus atores. Campos - Revista de Antropologia, v.5, n.2, 2004. In: Biblioteca Digital de Periódicos da Universidade Federal do Paraná (UFRP).

BELFORD ROXO. Lei n. 1.529, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Belford Roxo – Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Hora H, Nova Iguaçu, RJ, 26 jun. 2015a. p. 9.

BELFORD ROXO. Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Turismo. Plano Municipal de Educação de Belford Roxo 2015-2025. Belford Roxo, RJ: SEMEST, 2015b.

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jan. 2001. BRASIL. Presidência da República MEC. Secretaria Executiva. [CONAE 2010]. Documento-Final. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Carta de apresentação do Plano decenal de educação para todos, 1993.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Planos Municipais: Caderno de Orientações. Brasília, 2014. Disponível em:<http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1 >

CASSINI. Simone Alves. Federação e Educação no Brasil: a atuação do Poder Legislativo Nacional para a Regulamentação do Regime de Colaboração. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Biblioteca Setorial de Educação. Brasil, 2011.

CASSINI. Simone Alves. Associativismo territorial na educação: novas configurações da colaboração e cooperação federativa. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Biblioteca Setorial de Educação. Brasil, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes; **BUENO,** Maria. O público e o privado na educação. In: Políticas e gestão da educação (1991-1997) / Realização: Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação. – Brasília: MEC/Inep/Comped, 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: Limites e perspectivas. Revista Educação e Sociedade. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

DOURADO, Luiz Fernandes; **JUNIOR,** Geraldo Grossi; **FURTADO,** Roberval Angelo. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação Pública. - v. 32, n. 2, p. 449 - 461 mai./ago. 2016

DUARTE, Rosália. Entrevistas em Pesquisas Qualitativas. Revista Educar, Curitiba, n. 24, p. 213-225. Editora UFPR, Paraná, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n24/n24a11.pdf>>

FRANÇA, Magna. Sistema federativo e regime de colaboração: o plano nacional de educação – demanda e investimentos. IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação, Porto. Abril, 2014. Disponível em:

<http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/MagnaFranca_GT5_Resumo.pdf>

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. O Planejamento educacional no Brasil. Ministério da Educação, Brasil, 2011. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf>

GADOTTI, Moacir. Convocados, uma vez mais: Ruptura, continuidade e desafios do PDE. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008. – (Educação Cidadã; 1)

GOMES, R. 2001. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In M. C. S. MINAYO (org.). Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

GOMIDE, Angela Galizzi Vieira. Formação de professores, educação e planejamento educacional: concepções da UNESCO para a década de 1960. Seminário nacional de estudos e pesquisas “história, sociedade e educação no brasil, Universidade Federal da Paraíba, 2012.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. A reinvenção dos territórios: a experiência latino-americana. In: Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

HARVEY, David. O Neoliberalismo história e implicações. Edições Loyola, São Paulo, 2005.

HAESBART, Rogério. O mito da desterritorialização: Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo de 2010. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>

Instituto de Pesquisas e Análises Históricas e de Ciências Sociais da Baixada Fluminense – IPAHB. Disponível em <<http://www.ipahb.com.br>>

KRAWCZYX, Nora Rut. Em busca de uma nova governabilidade na educação in Oliveira, Dalila Andrade. Política e Gestão da Educação. Autentica.3. Ed. Belo Horizonte, 2010.

LIBÂNEO, José Carlos. Educação Escolar: políticas, estrutura e organização. Cortez. ed 3. São Paulo, 2006

LIBÂNEO, José Carlos. Didática. Cortez. ed.2, São Paulo, 1994.

MACHADO, Lucilia Regina de Souza; **VELTEN**, Maria Janete. Cooperação e colaboração federativas na educação profissional e tecnológica. Revista Educação e Sociedade vol.34 no.125 Campinas Oct./Dec. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n125/06.pdf>>

MARTINS, Ângela Maria. Autonomia e educação: a trajetória de um conceito. Fundação Carlos Chagas Cadernos de Pesquisa, n. 115, março/ 2002.

MÉSZÁROS, István - Educação para além do Capital. São Paulo, Editora: Boitempo, 2005.

MESQUITA, Maria Fátima Monteiro; **COELHO**, Maria Hercília Mota. Breve trajetória histórico-pedagógica do planejamento de ensino e da avaliação da aprendizagem. *Dialogia*, São Paulo, v.7, n. 2, p.163-175, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade*. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001

MONTEIRO, Linderval Augusto. *Baixada Fluminense: identidades e transformações. Estudo mitificação política de seu primeiro prefeito*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS, 2001.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *A sociedade Civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia*. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005

OLIVEIRA, Floriano José Galdino.- *Território, Estado e Políticas Territoriais: análise das políticas de gestão do território e da recente expansão/reconcentração econômica nos espaços metropolitanos*. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica *El control del espacio y los espacios de control*, Barcelona, 2014

OLIVEIRA, Rafael da Silva. “Distintas noções de Baixada Fluminense: a busca do entendimento da constituição política da região – apresentação otimista sobre o seu crescimento latente”. In (org.). *Baixada Fluminense: novos estudos e desafios*. Rio de Janeiro: Paradigma, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; **ROSAR**, Maria de Fátima Félix. *Política e Gestão da Educação*. 3. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

OTRANTO, Regina Célia. *Evolução histórica da construção da nova LBD*. Anais do IV Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil" UNICAMP, São Paulo, 1997.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão Democrática da Escola Pública*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016

PIANA, Maria, Cristina - *As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento*. São Paulo: UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

PRADO, Walter. *História social da Baixada Fluminense: das sesmarias a foros de cidade*. Rio de Janeiro: Ecomuseu Fluminense, 2000.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1992.

RODRIGUES, Juliane. Nunes. *Políticas públicas e geografia: retomada de um debate*. GEOUSP – Espaço e Tempo (Online), São Paulo, v. 18, n. 1, 2014.

ROCHA, André. Santos. *Seletividade espacial das políticas públicas e o território urbano – algumas reflexões*. *Revista Geo UERJ - Ano 14, nº. 23*, 2012

ROCHA, André Santos da. Considerações sobre a formação político-territorial de Belford Roxo e o papel do poder local no ordenamento territorial. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Políticas Territoriais do Estado do Rio de Janeiro (lato sensu). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

SACK, Robert - O significado da territorialidade. In: Territorialidades humanas e redes sociais. Florianópolis: Insular, 2011.

SANTOS, Milton. O Espaço do Cidadão. Edusp. Ed.7. São Paulo, 2007.

SAVIANI, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. Revista Educação & Sociedade, ano XX, nº 69, Dezembro/99.

SAVIANI, Demerval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 44 maio/ago. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. São Paulo, 2010

SAVIANI, Demerval. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. São Paulo, 2010

SAVIANI, Demerval. Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação – Significado, Controvérsias e perspectivas. 2. ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2017.

SAQUET, Marcos, Aurélio - Por uma abordagem territorial in: Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009;

SERPA, Ângelo. Políticas Públicas e o Papel da Geografia. Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia. v.7, número especial, p. 37-47, out. 2011.

SILVEIRA, Maria Laura - Novos acontecimentos, novas territorialidades. In: Territorialidades humanas e redes sociais. Florianópolis: Insular, 2011.

SHIROMA, Eneida Oto et al. Política Educacional.Lamparina. Rio de Janeiro, 2007.

SIMÕES, Manoel Ricardo. “Da Grande Iguaçu à Baixada Fluminense: emancipação política e re-estruturação política e reestruturação espacial”. In OLIVEIRA, Rafael da Silva (org.). Baixada Fluminense: novos estudos e desafios. Rio de Janeiro: Paradigma, 2004

SIMÕES, Manoel Ricardo. Ambiente e sociedade na Baixada Fluminense. Mesquita: Entorno, 2011

SILVA, Lucia Helena Pereira da. “A invenção da Baixada Fluminense: UUIO da FUNDREM (1975/89) e a representação de uma região”. In XVI Enanpur – Encontro Nacional da Anpur, 2015. Belo Horizonte. Anais.

SILVA, Thais Gomes da. Belford Roxo: análise da problemática urbana numa jovem cidade periférica. Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadoras/es em Serviço Social. Universidade Federal do Espírito Santo, 2018.

SILVA, Scheila Ribeiro de Abreu; **NOGUEIRA**, Sonia Martins de Almeida. O Plano Municipal de Educação no contexto do desenvolvimento local e da cultura da escola. Anais do IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação dias 14, 15 e 16 de abril de 2014, Porto, Portugal.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas in Hochma, Gilberto (org). Políticas Públicas no Brasil. Fiocruz, Rio de Janeiro, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, Iná Elias et al. Geografia: conceitos e temas 3ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 77-116.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão de. Estado e Educação Pública: Tendências Administrativas e de Gestão, 2002. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix. Política e Gestão da Educação. 3. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

SOUZA, Marlucia Santos de. “Entre o rural e o urbano-industrial: a produção de uma região moder-na e as disputas políticas locais”. Hidra de Igoassú: caderno de textos sobre história local e regional da Baixada Fluminense, Duque de Caxias, APPH-Clio, n. 1, fev. 2012.

SOUZA, Donaldo Bello et all. Regime de Colaboração e Educação em tempo integral no Brasil. Cadernos de Pesquisa v.47 n.164 p.540-561 abr./jun. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v47n164/1980-5314-cp-47-164-00540.pdf>

TAVARES, Maria das Graças Medeiros. Educação Brasileira e negociação política: o processo constituinte de 1987 e a gestão democrática. Edufal. Maceió, 2003.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. Planejamento - Projeto de ensino-aprendizagem e projeto político pedagógico. Cadernos pedagógicos do Libertad, v.1, São Paulo, 2002.

ZIBECHI, Raul. Territórios em resistência: cartografia política das periferias urbanas Latino-americanas. Consequência editora, 2015.

ANEXOS



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE AGRONOMIA/INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PERFIL DO(A) ENTREVISTADO(A)

Local da entrevista:

Data: ___/___/___

Profissão/ função:

Tempo de função:

Formação:

OBS: OS DADOS INFORMADOS NÃO SERÃO MENCIONADOS NA REDAÇÃO DA PESQUISA, TENDO EM VISTA A GARANTIA DE ANONIMATO PREVISTA NO PARECER FINAL DO COMITÊ DE ÉTICA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO.

BLOCO I - SOBRE O HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELFORD ROXO

- 1) Como foi o processo de construção do Plano Municipal de Educação de Belford Roxo?
- 2) Houve apoio técnico do MEC nesse processo?
- 3) Quais foram as principais dificuldades referentes as etapas de construção e promulgação do PME de Belford Roxo?
- 4) O Conselho Estadual de Educação forneceu apoio durante a formulação do Plano?
- 5) Como foi a participação do Conselho Municipal de Educação?
- 6) Como foi a atuação da Secretaria Municipal de Educação de Belford Roxo?
- 7) A Secretaria realizou algum tipo de estratégia para estimular a participação da comunidade escolar e da sociedade civil durante a etapa de construção do PME?

- 8) Ocorreu algum tipo de alteração no plano, antes de ser encaminhado para a Câmara de Vereadores? Se sim, quais?
- 9) Como foi a discussão do PME na Câmara Municipal?

BLOCO 2 - SOBRE A EXECUÇÃO DAS METAS DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

- 1) Como está sendo encaminhada a execução do Plano Municipal de Educação?
- 2) Quais as principais dificuldades quanto a execução das metas do Plano?
- 3) Como ocorre o processo de avaliação das metas do Plano Municipal de Educação?
- 4) O conselho Municipal de Educação participa das etapas de avaliação? Como se dá esse processo?
- 5) A relação colaborativa entre Município/Estado/União (CF 1988/ art.211), é crucial para o processo de implementação do PME. Qual a sua avaliação quanto a colaboração entre entes federados, União/Estado e Município na etapa de execução do Plano Municipal?
- 6) Uma das metas elencadas e assumidas no PME refere-se à democratização da gestão educacional. Que estratégias de articulação estão sendo realizadas pela Secretaria para atrair e estimular a participação da comunidade escolar e da Sociedade civil na implementação do Plano?