



A EDUCAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

ZIA, Ingrid Caroline de Almeida

Estudante de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território
ingridziaufabc@gmail.com

FREITAS, Simone Rodrigues de

Docente da Universidade Federal do ABC
simone.freitas@ufabc.edu.br

KLINK, Jeroen Joahnnes

Docente da Universidade Federal do ABC
jeroen.klink@ufabc.edu.br

490

RESUMO

Este trabalho pretendeu apresentar o panorama em que se encontra a educação no contexto atual da globalização neoliberal, destacando suas principais problemáticas e necessidades. Sob a perspectiva da trajetória do planejamento e da gestão dos territórios, foi possível verificar as implicações na organização social e espacial do Brasil e suas marcas no ensino. A diversidade e desigualdade intra e inter-regional, no que condiz ao acesso à educação, ensino de qualidade e alfabetização, se traduzem em questões contemporâneas colocadas aos esforços do planejamento e da gestão do território. Procurou-se analisar o Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Plano Nacional de Educação (PNE), como política pública, para compreender os limites e possibilidades dentro da estratégia de Regime Colaborativo, através do estudo do método de associativismo territorial. Para isto, levaram-se em conta as principais teorias envolvidas com os processos e ações que moldaram a formação espacial e territorial o Brasil.

Palavras-chave: Educação. Planejamento territorial. Governança

ABSTRACT

This work aims to present the panorama that is education in the current context of neoliberal globalization, highlighting their main problems and needs. From the perspective of trajectory planning and management of territories was possible to verify the implications on social and spatial organization of Brazil and its brands in teaching. The diversity and intra and inter-regional inequality, with consistent access to education, quality education and literacy, translate placed in the efforts of planning and land management contemporary issues. We sought to analyze the National Education System (NES) and the National Education Plan (NEP), as public policy, to understand the limits and possibilities within the Collaborative Scheme strategy, through the study of the method of territorial associations. For this, they took into account the main theories involved with the processes and actions that shaped the spatial and territorial Brazil training.

Key-words: Education. Territorial planning. Governance

1. Contextualização

1.1 Propósitos iniciais

Este trabalho consiste em um ensaio teórico para que se analise a problemática da educação brasileira sob a ótica do planejamento e gestão do território. Trata-se, portanto, de um



aprofundamento nas questões problemas envolvendo a atual educação brasileira, tendo em vista a apresentação de soluções territoriais. Neste contexto, o levantamento bibliográfico permitiu compreender a trajetória do planejamento urbano brasileiro e suas influências para a educação. Ao decorrer do trabalho será trazida para a discussão a visão de planejamento territorial, de governança e de desenvolvimento apropriada no Brasil, analisando seus reflexos nos processos de espacialização dos territórios. As condições socioeconômicas no processo de configuração do território também são estudadas neste contexto.

Neste ensaio, a educação é trazida como uma das questões contemporâneas e desafio proposto aos planejadores, sob a forma de novas governanças, gestão em múltiplas escalas e arenas de atuação. Já as especificidades do planejamento, da gestão e das políticas públicas que tratam da educação procuraram ser analisadas em torno da utilização da noção de território, para soluções educacionais.

O foco de atenção deste trabalho concentra-se na consolidação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) e no Plano Nacional de Educação (PNE) brasileiro, que está em pauta nas principais discussões teóricas acerca da busca de soluções territoriais para os problemas de desigualdade no acesso à educação, ensino de qualidade, a partir, por exemplo, da adoção do Regime de Colaboração entre os entes federados, utilizando-se do associativismo territorial como ferramenta de ação. Neste caso, o referencial teórico utilizado vem elucidar com as ideias das principais vertentes do planejamento, os limites e potencialidades destas medidas.

1.2 A educação e o planejamento territorial

As transformações ocorridas na sociedade nas últimas décadas têm imposto à área de planejamento e gestão do território a necessidade de reformular constantemente seus pressupostos, redefinindo papéis sob o escopo das complexas formações sócioespaciais e de distintas configurações dos territórios.

A educação é um tema que emerge desta sociedade em transformação, principalmente pelos problemas ainda enfrentados nesta área pelo Brasil, como o analfabetismo, a baixa qualidade de ensino, a falta de acesso às escolas, dentre outros. O envolvimento da sociedade civil em defesa de uma educação de qualidade, segundo Cury (2010), explica hoje a existência de movimentos como “Todos pela Educação”, “Campanha Nacional pelo Direito à Educação”,



o “Pacto pela Educação”, a “Conferência Nacional de Educação (CONAE)”, sob a importância do tema.

A transição para práticas coerentes com novos paradigmas requer uma discussão também sobre os processos de ensino e aprendizagem nas escolas, quando se considera as desigualdades dessas instituições pelos territórios. No caso brasileiro, determinantes da formação sócioespacial brasileira refletem sobre os traços mais marcantes da história de apropriação e organização do espaço nacional. Isto implica em uma herança histórica que se manifesta na diversidade e na desigualdade intra-regional e inter-regional do país (FURTADO, 1991; PRADO JR, 2011).

O desenvolvimento acelerado da sociedade e as transformações em decorrência dos processos intensos de reestruturação da economia (abertura econômica) e política do Estado (abertura política), a globalização e o neoliberalismo trouxeram implicações para o processo de configuração do território e da educação. As relações entre os atores sociais tornam-se pautadas por critérios econômicos e a educação passa a ter um caráter de mercadoria (FREIRE, 1997).

Dentre as questões contemporâneas colocadas aos esforços de planejamento e gestão do território está a educação. Parte-se da premissa de que a aprendizagem acontece não somente onde há um sistema centralizado, formal e rígido de educação. Ela não se limita a um espaço, pois as variáveis limitantes são culturais, históricas e circunstanciais. A educação vista como um sistema formal, em um modelo antigo e tradicional, traz uma gama de deficiências desse sistema e de sua existência, como consequência de uma sociedade marcada pela fragmentação das áreas do conhecimento, divisão de trabalho e a educação como assunto de Estado.

Na obra de Paulo Freire (1997), ressaltam-se as relações estabelecidas entre o planejamento urbano, as políticas públicas e o papel do Estado para com a educação. Segundo Freire (1997), as cidades são educandas e educadoras e as políticas educativas dentro das cidades:

(...) estabelece prioridades, metas, conteúdos, meios e se infunde de sonhos e utopias, creio que não faria mal nenhum neste encontro que sonhássemos um pouco. Que nos aventurássemos um pouco, que corrêssemos o risco de pensar em certos valores concretos que pudessem ir se incorporando a nós e aos anseios de Cidades educativas neste fim de século que já vivemos e que é também fim de milênio. Um desses sonhos por que lutar, sonho possível mas cuja concretização demanda coerência, valor, tenacidade, senso de justiça, força para brigar, de todas e de todos os que a ele se entreguem é o sonho por um mundo menos feio, em que as desigualdades diminuam, em que as discriminações de raça, de sexo, de classe sejam sinais de vergonha e não de



afirmação orgulhosa ou de lamentação puramente cavilosa. (FREIRE, 1997, p.14).

A educação é responsável pela transmissão de uma ordem através da reprodução de valores, crenças e habilidades, como atividade social que cria força produtiva e dissemina seus valores culturais. Desta forma, as mudanças sociais podem alterar a própria educação em uma sociedade. Ademais, a escola representa para a sociedade ocidental uma fonte socializadora de grande impacto. Como exemplo, tem-se o saber dos professores (como um saber intrínseco social) que é partilhado por um todo grupo de agentes, que possuem uma formação em comum, trabalham em uma mesma organização e estão sujeitos a condicionamentos e recursos comparáveis (ZIA, 2014).

A educação é um fator importante para o desenvolvimento da sociedade, sendo por ela determinada e contribuindo para mudanças sociais em que o conhecimento é essencial (PIERSON, 1995), sendo o eixo da “sociedade do conhecimento” e do desenvolvimento de um país. Portanto, nesta sociedade marcada pela revolução tecnológico-científica, a centralidade do processo produtivo está no conhecimento e, portanto, também na educação. Para Libâneo & Oliveira (1998), essa centralidade se dá porque educação e conhecimento:

(...) passam a ser do ponto de vista do capitalismo globalizado, força motriz e eixos da transformação produtiva e do desenvolvimento econômico. São, portanto, bens econômicos necessários à transformação da produção, ao aumento do potencial científico e tecnológico e ao aumento do lucro e do poder de competição num mercado concorrencial que se quer livre e globalizado pelos defensores do neoliberalismo. Torna-se clara, portanto, a conexão estabelecida entre educação/conhecimento e desenvolvimento/desempenho econômico. A educação é, portanto, um problema econômico na visão neoliberal, já que é o elemento central desse novo padrão de desenvolvimento. (LIBÂNEO & OLIVEIRA, 1998, p.602).

Assim, a partir da década de 90, no Brasil, o tema desenvolvimento retorna ao centro das atenções pelos planejadores, pois remete ao caráter social e espacialmente tão desigual do desenvolvimento urbano e regional brasileiro e de seu sistema educacional (PIQUET & RIBEIRO, 2008).

1.3 A ordem global e seus impactos na educação

Sobre como a globalização e a política neoliberal podem exercer domínio sobre a cultura educacional, Ball (2001) afirma que há efeitos de “unificação e homogeneização” de hábitos, consumo e produção, que geram transformações no próprio tecido da vida cotidiana, na



compreensão do espaço-tempo, na ocupação de territórios, etc. Neste contexto, o tema educacional sofre influências em relação à sua gestão e planejamento, dentro de um dado território, pois os interesses por traz de suas diretrizes podem incorporar os objetivos incorporados à globalização (como por exemplo, a competitividade econômica e a marginalização do compromisso do Estado para com a “função social” do ensino ou mesmo a má qualidade do ensino associado à formação em massa).

Para Ball (2001), a educação está cada vez mais sujeita às prescrições e assunções normativas do economicismo. A economia neoliberal afirma colocar a educação como prioridade, apresentando-a como alternativa de ascensão social e de democratização das oportunidades, mas, o que se vê nos países de terceiro mundo é o aumento da desigualdade social, da miséria e do desemprego.

A existência de uma cultura educacional mundial comum, que pode culminar em uma agenda globalmente estruturada para a educação, envolvendo a comunidade internacional, é um exemplo da dimensão globalizada da educação e das políticas neoliberais (DALE, 2001). Segundo Randolph (2007), a crescente “colonização” do cotidiano (mundo da vida) por representações do espaço que expropriam a população de seus espaços de representação são também influências das tendências da globalização e da neoliberalização.

A tendência evidenciada pelo surgimento da chamada “sociedade do conhecimento” e do urbanismo neoliberal, cria uma arena de socialização e estabilização de normas políticas quase consensuais. A educação, neste caso, emerge como um tema de interesse também na escala internacional. A Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é um organismo que pode exercer possíveis influências sobre a regulação de políticas e, atualmente, vem desempenhando papel em relação à educação por meio da publicação de documentos, da divulgação de relatórios de pesquisa e do aconselhamento/assessoria oferecido tanto aos países membros como aos outros. Para Theodore & Peck (2013), a OCDE promove o diálogo transnacional, agindo como um mediador de políticas multilaterais, conforme exposto abaixo:

The OECD does not merely find, but helps actively to construct, policy consensuses across a range of fields, while seeking to move policy conversations in a ‘positive’ direction. Yet, because it cannot impose policy ‘from above,’ the OECD must operate as a deft, interstitial actor, utilizing techniques such as mediation, meditation, peer pressure, orchestration, evaluation, suasion, and exhortation to ‘move’ policy norms. (THEODORE & PECK, 2013, p.22).



Segundo Maués (2011), as concepções de educação identificadas em documentos produzidos pela OCDE, em 2005, sustentam que a educação desempenha um papel central para o crescimento econômico e o emprego. No entanto, os documentos ressaltam que os efeitos da educação vão muito além da esfera econômica.

2. As políticas públicas educacionais e a governança para o ensino

Para o caso da educação, ainda o ideal de uma educação crítica e emancipadora continuam como um desafio para superar as questões complexas consequentes deste cenário, principalmente pelos países de terceiro mundo. Visando cumprir com o compromisso de uma educação voltada à formação cidadã, os documentos oficiais nacionais, como a LDB (n.9.394/96) (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) e os PCNs (Parâmetros Curriculares Nacionais) (BRASIL, 1996) são condizentes com os pressupostos da Alfabetização Científica (AC) e das relações CTSA (Ciência, Tecnologia, Sociedade e Meio Ambiente), na medida em que propõem a integração entre diferentes áreas disciplinares, a contextualização do conhecimento e o desenvolvimento de saberes e habilidades pelo indivíduo, para atuar além dos contextos escolares. Desta forma, parte-se do princípio de que a alfabetização científica deve desenvolver em uma pessoa qualquer a capacidade de organizar seu pensamento de maneira lógica, além de auxiliar na construção de uma consciência mais crítica em relação ao mundo que a cerca, na tomada de decisões, sobretudo aquelas relacionadas com aspectos sociais voltadas para a formação cidadã.

Sabe-se que houve uma melhora da educação nos últimos tempos (últimos quinze anos), principalmente por meio de algumas ações de políticas públicas, como por exemplo, o financiamento da Educação Básica através da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação (Fundeb); implantação de um amplo sistema de avaliação, etc. No entanto, uma educação de qualidade social ainda não é assegurada a todos, quando entendida como direito social inalienável, garantida pelo Estado.

A noção de controle e responsabilidade atribuída ao Estado, para a superação das desigualdades sociais e espaciais, nos países Latino Americanos, ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, onde as teorias de desenvolvimento ganharam sentido nos países capitalistas, de modo a traduzir soluções para a superação dessas desigualdades. O Estado, portanto, é percebido como



o agente público e econômico para conduzir projetos de desenvolvimento que visavam à redução das desigualdades sociais e espaciais (PIQUET & RIBEIRO, 2008). No entanto, cabe ressaltar que no Brasil, neste período, o planejamento urbano e regional era associado ao desenvolvimento e ao crescimento econômico industrial do país, em regiões privilegiadas por este setor.

De acordo com Barcellos de Souza (2012), as abordagens desenvolvimentistas são geralmente centradas no Estado, implicando na atuação do Estado em favor de interesses nacionais de grupos restritos da sociedade, o que ressalta sua subjetividade e distância perante os objetivos almejados pelo restante da sociedade. Portanto, as relações entre Estado, sociedade e economia são muito específicas para determinados grupos.

O regime federalista brasileiro tem seu arcabouço jurídico representado pela Constituição Federal e o campo educacional é traduzido pelos dispositivos que constituem a LDB/1996. Assim, considera-se a educação no Brasil como um sistema pleno, público e inteiramente autônomo, com normas próprias que obrigam todos os seus integrantes em todo o território.

O neoliberalismo, no que se refere à educação, defende a escola básica, universal, laica, gratuita e obrigatória a todos. Segundo Nascimento (1997), a proposta no Brasil é de uma formação geral e polivalente, visando à qualificação de mão-de-obra para o mercado. O Estado neoliberal no Brasil é centralizado, no que se refere à definição de um currículo mínimo e de um sistema unificado de avaliação, e é descentralizado no que diz respeito às diferenças sociais, às desigualdades, e às necessidades específicas de cada região. Neste caso, a organização/atuação territorial do Estado irá depender dos aspectos que envolvem a teoria de regulação (BRENNER, 2010), da época pós-fordista.

Na federação, os estados e municípios apresentam certo grau de autonomia, porém subordinados e alinhados à União e às diretrizes e bases. A escala municipal torna-se a mais importante neste contexto, pois é onde se materializam as ações, ou seja, é onde se encontram os cidadãos. Já estes, podem atuar simultaneamente nas três instâncias, na medida em que as articula em torno de objetivos compartilhados.

No regime federativo, garantido pela Constituição de 1988, o grande desafio se encontra no dualismo unidade e diversidade, entre centralização e autonomia dos entes federados, dentro de uma proposta republicana, democrática e socialmente justa, combatendo as desigualdades sociais e regionais (Art. 3º). Entretanto, para que se entenda as escalas de governança, deve-se



entender os agentes de seu projeto. A questão da escalaridade não foge às questões da espacialidade e da organização territorial. Para este último, há os movimentos de regulação e desregulação do Estado (BRENNER, 2010).

2.1 O planejamento urbano e as soluções territoriais

Dentro da proposta de um planejamento participativo, parte-se do princípio de que há uma nova forma de representação política, a partir da formação de uma arena contestada de governança. Assim, as relações são imbricadas entre as escalas dos agentes sociais, em torno de estratégias e objetivos compartilhados (BRENNER, 2010; BARCELLOS DE SOUZA, 2012). No entanto, críticas em torno deste modelo de planejamento envolvem a pouca verdadeira participação e influência que a população pode ter em torno do processo (VILLAÇA, 2005). Também há a crítica de que este tipo de planejamento é mais um elemento da neoliberalização dos espaços, refletindo relações de poder (PURCELL, 2009).

A trajetória do planejamento urbano no Brasil, segundo Randolph (2007), não pode ser entendida fora do contexto das diferentes perspectivas em relação à responsabilidade do Estado para lidar com os “problemas urbanos”, que podem ser identificados no decorrer da história brasileira mais recente. Para o autor, a centralidade na agência do Estado foi influenciada por teorias críticas – marxistas dos anos 70 a respeito da Reforma Urbana, através dos movimentos sociais urbanos. Em um cenário internacional, sabe-se que a partir da década de 70 o capitalismo sofreu um enorme desgaste e, com a incorporação de tecnologia aumentando a crise de superprodução, houve uma gradativa redução na taxa de lucros e no crescimento econômico. Para solucionar o problema, é reforçada a competitividade no livre mercado e a retirada da influência do Estado sobre a economia.

Ademais, o planejamento urbano no Brasil foi orientado por resultados e estratégias (Planejamento Estratégico) e pela articulação dos interesses sociais urbanos, por exemplo, através do Plano Diretor, que exige certas formas de participação na sua formulação. A Constituição de 1988 aponta para uma nova maneira de “governança urbana”, advinda da democracia política e social dos anos 90, onde há uma pluralidade de perspectivas em relação à esfera urbana e o questionamento da intervenção do Estado na cidade e no seu planejamento (RANDOLPH, 2007). Ela determinou o Plano Diretor para todos os municípios do Brasil, sob o escopo da aprovação do Estatuto das Cidades, que estabeleceu as diretrizes gerais da política



urbana. Neste caso, segundo Randolph (2007), pretendeu-se uma articulação entre os três níveis de poder, ao mesmo tempo em que deixa definições e especificações a cargo do poder local, e abre uma perspectiva de participação para a população e grupos organizados.

Considera-se que o Plano Diretor e o Estatuto das Cidades foram instrumentos importantes da fase do planejamento participativo, já que este tem por escopo três dimensões, conforme aponta Healey (2003): i) romper com a atribuição de responsabilidade exclusiva pelo planejamento a uma instância política específica – ao Estado; ii) abandonar o tradicional esquema da decisão sobre meios com fins determinados e a racionalidade da eficiência e; iii) troca e circulação de informação, respeito a todos e direito de expressão.

A educação, pós Constituição de 1988, portanto, deveria ser um dos mecanismos de redução da extrema desigualdade vigente no país e, compreender a forma como se organiza, é essencial para exercer mudanças nesse sistema. Um exemplo de desigualdade no sistema educacional são os municípios onde as escolas podem ser consideradas como ilhas de excelência, contrastando com outros territórios onde a qualidade educacional é duvidosa. Até mesmo o Fundeb, por exemplo, promove grande discriminação ao repassar para a educação infantil quantia inferior, per capita, ao ensino fundamental. Como consequência, os municípios pouco investem em novas creches e há falta de vagas.

Dentro das estruturas do capitalismo e da política neoliberal, a educação é regulada pela divisão social de classes. A preocupação do capital com a educação é evidente, através de discursos em que a educação é definidora da competitividade entre as nações e se constitui em uma condição de empregabilidade em momentos de crise. Segundo Lopes (2011), a reprodução da hierarquia nas relações sociais para a produção de não-letrados é tão importante como para a promoção dos diplomados, já que a economia necessita de trabalhadores desqualificados.

Para alguns autores, como Abrucio (2012), um dos problemas mais importantes da política educacional brasileira:

(...) refere-se à dificuldade de obter coordenação e cooperação entre os diversos níveis de governo. Em particular, a questão aflige mais a articulação entre estados e municípios no âmbito da Educação Básica, uma vez que o Brasil adotou o modelo de duplicidade de redes, no qual os governos estaduais e municipais mantêm estruturas educacionais autônomas e paralelas que pouco dialogam entre si. (ABRUCIO, 2012, p.17).

A Constituição de 1988, Art. 23 e 211, sugere para resolução desse problema o chamado “Regime de Colaboração”, considerada ideia adequada para lidar com as necessidades de



autonomia e interdependência. Porém, na prática, essa diretriz tem sido pouco eficaz, já que não se define como se dariam as relações entre municípios, estados e o governo federal.

A atuação coerente e socialmente comprometida na educação parece cada vez mais complexa, tendo em vista que a causa dos problemas está longe e, ao mesmo tempo, dispersa em ações locais. Somado a isso, há dificuldade em atribuir responsabilidades quando falha o ensino. Para Cury (2010):

(...) o regime de colaboração: seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, é difícil e necessariamente negociado. É o que acontece com um Brasil cuja União congrega 26 Estados, mais de 5.600 Municípios e o Distrito Federal. (...) sem um consórcio articulado e compromissado, sem um regime fiscal que atenda, de fato, o pacto federativo, o alcance das políticas torna-se minimizado, pois o conjunto dessas opções implica uma nova cultura em ser federativo. (CURY, 2010, p.26).

O Regime de Colaboração envolve as três esferas de governo e, caso funcionasse adequadamente por meio de um Sistema Nacional de Educação (SNE), as obrigações para com as diferentes etapas da educação escolarizada seriam melhores distribuídas entre os entes federados, ao contrário do atual modelo que aprofunda as desigualdades territoriais. A LDB/1996, no contexto do Regime de Colaboração, também exhibe algumas incongruências, já que distribui as responsabilidades e competências acerca da educação, entre a União, estados e municípios, porém o poder de avaliar os processos educacionais fica centralizado à União. Neste caso, compartilha-se da ideia de que a União e os estados podem se materializar nos municípios, dividindo as responsabilidades, atendendo a interesses comuns.

2.2 O SNE e o PNE voltados para novas formas de governança

Em um modelo de governança em que se privilegia o sistema de redes, parcerias, partindo-se de um Estado mínimo, ou seja, descentralizado, a um Estado facilitador do planejamento, consegue aliar à inclusão social e novas escalas de governança regional e local (FREY, 2007; BRENNER, 2010).

A governança para além da escala nacional, ou seja, em multiescalas, é importante para a formação das redes de colaboração e cooperação social. Neste caso, o papel do Estado como um “ativador” das interações sócio-políticas, auxilia na maximização dos benefícios, a partir da construção de identidades comuns, comportamentos e práticas, que são de objetivos e interesses compartilhados entre os atores sociais (BARCELLOS DE SOUZA, 2012).



Segundo Saviani (2010), a partir do papel histórico de um Sistema Nacional de Ensino, alguns países conseguiram a universalização do ensino e a erradicação do analfabetismo. A ideia do SNE, segundo o autor:

é a unidade de vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país. (SAVIANI, 2010, p.381).

No entanto, para o autor, houve obstáculos que historicamente impediram a organização do Sistema Nacional de Educação no Brasil, pelo qual classifica em quatro tipos: i) obstáculos econômicos decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no país; ii) obstáculos políticos caracterizados pela descontinuidade nas políticas educativas; iii) obstáculos filosófico-ideológicos à organização da educação na forma de um sistema nacional e iv) obstáculos legais materializados na resistência à incorporação da ideia de um sistema nacional na legislação educacional.

O autor Cury (2010) defende a ideia de um SNE tendo como pilares centrais os Planos Estaduais e Municipais de Educação, articulados ao Plano Nacional de Educação (PNE). Para Saviani (2010), o PNE é um tema central na construção do SNE, pois consolidará as atividades de forma sistematizada e com finalidades específicas, ou seja, em uma ação planejada. Assim, para o autor, o PNE é uma exigência para que o SNE mantenha suas características próprias. Já para Cury (2010), a importância do PNE se confunde com a necessidade de uma educação de qualidade e, como função do Estado, se impõe para a consciência cidadã de forma que as finalidades da educação se justifiquem.

A ideia de um plano na educação teve origem, no Brasil, após diagnóstico da educação pública na década de 1930. O PNE sofreu, ao longo dos anos, influências de ordem política, econômica, social e cultural. Uma das fortes consequências destas influências culminou, no período compreendido entre 1946 e 1964, no debate que determinou a criação do projeto da LDB/1996, envolvendo duas visões distintas de PNE, com o nacionalismo desenvolvimentista e a visão de planejamento do desenvolvimento do país voltado para o Estado, contra a iniciativa privada, que se opunha a intervenção do Estado na economia e no monopólio estatal do ensino (SAVIANI, 2010).

Em fevereiro de 2014, houve um momento especial na história das políticas públicas envolvendo o ensino, a partir da produção do “Documento-Referência” na II Conferência



Nacional da Educação (Conae/2014), que se constituiu em espaço de deliberação e participação coletiva, envolvendo diferentes segmentos, setores e profissionais interessados na construção de políticas de Estado, apresentando como tema central: “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração” (CONAE, 2014).

O documento final do Conae/2014 é resultado da construção coletiva de levar ao debate social a instituição do SNE. Este deverá apresentar diretrizes, metas e ações, na perspectiva da democratização, da universalização, da qualidade, da inclusão, da igualdade e da diversidade (CONAE, 2014). Assim, o marco encontra-se nas mudanças deliberadas para as bases e diretrizes do novo PNE. Além disto, a intenção do Documento-Referência foi ser objeto de ampla discussão, de modo a contribuir com diferentes formas de mobilização e debate envolvendo a criação do SNE, especialmente nas diferentes escalas de governança.

Dentro da questão da consolidação de um SNE brasileiro, o planejamento colaborativo é transformador quando se tem como elemento básico o debate. Para Healey (2003), processos de geração de consenso exigem experimentação, aprendizado, mudança e a produção de significados e objetivos compartilhados. Assim, o potencial construtivo e crítico presentes na colaboração entre Estado, entes federados e sociedade podem assumir determinada práxis em torno da produção social do espaço. No entanto, Purcell (2009) faz uma crítica mais dura em torno da criação de consensos, já que mascaram as disputas de poder e de classes, apenas refletindo as relações de poder.

A educação nacional no Conae/2014, portanto, é orientada pela formulação de políticas de Estado, nos diferentes níveis, etapas e modalidades, em consonância com as lutas históricas e debates democráticos, construídos pela sociedade civil organizada, pelos movimentos sociais e pelo governo, na garantia da educação como bem público e direito social, resultado da participação popular, cooperação federativa e do regime de colaboração. Além de estruturar sete eixos temáticos, sendo eles: Eixo I – O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação; Eixo II – Educação e Diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos; Eixo III – Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente; Eixo IV – Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem; Eixo V – Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social; Eixo VI – Valorização dos Profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho e Eixo



VII – Financiamento da Educação: gestão, transparência e controle social dos recursos, o documento também apresenta proposições e estratégias, indicando as responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados (CONAE, 2014).

Segundo Randolph (2007), a participação popular, mesmo dentro de um planejamento urbano e regional participativo, não se liberta da racionalidade do Estado capitalista nas suas alianças representadas na democracia representativa. O planejamento capitalista, portanto, apresenta uma racionalidade instrumental e abstrata da globalização e do neoliberalismo. Nesta vertente de pensamento, Fainstein & Campbell (2012) apontam que mesmo em um planejamento dito participativo, este caráter é formal e abstrato, já que há uma tendência do planejamento de separação entre uma visão “processualista” e uma “intervencionista” (voltada para resultados). Portanto, para Randolph (2007), as modalidades participativas do planejamento se baseiam numa lógica de representação da sociedade e, particularmente, do espaço social que concebe tendencialmente, qualquer participação tão formal e abstrata, que torna seu exercício concreto um mero acidente.

A partir das intenções consolidadas na Conae/2014, as dimensões da territorialidade e sua governança terão de tomar forma e entrar em consonância com as novas organicidades do planejamento da educação, para as suas diversas escalas.

As aglomerações regionais urbanas e as instituições reguladoras do Estado compõem o quadro da dinâmica territorial e espacial no presente ciclo de globalização neoliberal. Assim, há a ocorrência de grandes transformações da organização territorial em múltiplas escalas geográficas. As formas de organização territorial se reconfiguram e se reescalonom, tanto no âmbito socioeconômico, como político-institucional e espacial (BRENNER, 2010). Desta forma, a arena construída é conflituosa, onde multiescalas podem se sobrepor.

No caso das relações de cooperação e colaboração entre os entes federados, estas são fundamentais quando se pensa em um SNE, já que são fruto da organização territorial e política do país. Desta forma, o SNE é visto como mecanismo articulador do regime de colaboração, no sistema federativo.

Compartilha-se da ideia de que a construção de SNE requer o redimensionamento das ações entre os entes federados, no entanto, entende-se que esse sistema deva abraçar a noção de territórios, de maneira que interesses convergentes e necessidades possam adquirir melhor gestão. Sob esta perspectiva, a questão educacional deve ser trabalhada como um tema que



perpassa as fronteiras dos entes federados, ou seja, que alcance mais do que uma jurisdição político-administrativa, em prol da resolução de um problema coletivo. A noção da criação de um “sistema de redes” foi apontado por Healey (2003), reconhecendo a complexidade de relações de poder entre os múltiplos agentes sociais e contextos urbanos, em busca de um planejamento que leve em conta a importância dos processos para além dos produtos finais (saindo do modelo de planejamento técnico-burocrático), em que a capacidade de governança possa ser socialmente mais justa.

2.3 O modelo do associativismo territorial para a educação

A proposta de um modelo de associativismo territorial pelos governos subnacionais, é sugerida por Abrucio (2012) como instrumento útil para o Regime de Colaboração. Assim, quando se pensa na consolidação de um SNE brasileiro, o modelo de associativismo territorial para a promoção da cooperação entre os entes federativos, torna-se sustentável. No entanto, dentro da lógica da razão comunicativa do planejamento, Lefebvre (1991) *apud* Randolph (2007) aponta a importância do reconhecimento das representações do espaço na elaboração de planos, na elaboração dos consensos.

Segundo Abrucio (2012), o associativismo territorial foi o que menos avançou no sistema federativo brasileiro, em relação aos resultados intergovernamentais da educação. No entanto, o autor salienta três razões para explicar o baixo associativismo territorial: i) a existência da duplicidade de redes entre os governos estadual e municipal (por exemplo, escolas dos municípios envolvidos seriam estaduais); ii) ausência, até pouco tempo atrás de um sistema de políticas públicas no campo da educação, para o incentivo à ações intergovernamentais e, iii) o tema do associativismo territorial não tinha lugar dentro da agenda da política educacional, sendo priorizado o plano federativo ao invés da cooperação.

A aliança formal ou informal entre governos, que estejam em territórios contíguos, pode promover o desenvolvimento regional, com efeito agregado para todos os governos locais envolvidos no arranjo. O modelo institucional de associativismo na educação se iniciou com a discussão dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), que culminou na origem e nas experiências em Votuporanga/SP e o Projeto Chapada/BA, com o apoio de instituições governamentais e empresas privadas (ABRUCIO, 2012).



Para que a solução dos problemas educacionais reflita o modelo de associativismo territorial, tendo em vista a consolidação de um SNE brasileiro, devem-se levar em conta alguns fatores, como os apontados por Abrucio (2012):

(...) é preciso que haja, em primeiro lugar, mecanismos que reduzam a desconfiança política entre os municípios, dando estabilidade institucional à parceria. Em segundo, é muito importante o apoio dos governos federal e estadual, em virtude da fragilidade gerencial e da falta de recursos dos municípios. Igualmente essencial é a orientação dos arranjos territoriais para uma gestão em rede e direcionada a resultados, criando, de um lado, mecanismos para articular projetos conjuntos e, de outro, para administrar conforme metas e indicadores previamente definidos. Este último ponto põe em evidência que o sucesso das formas de consorciamento intergovernamental depende de um modelo institucional bem gerido. (...) outra condição é a busca de parcerias com atores sociais a fim de fortalecer a articulação intermunicipal, uma vez que a pressão social e a criação de identidades regionais constituem aspectos-chave para garantir consorciamentos de longo prazo. Por fim, é preciso que haja graus importantes de flexibilidade para os arranjos territoriais, uma vez que as políticas públicas têm suas singularidades e o país é muito heterogêneo. (ABRUCIO, 2012, p.24).

De acordo com Ramos (2012), portanto, a construção de um SNE, passa necessariamente, por colocar em prática o Regime de Colaboração, levando-se em conta o associativismo territorial, de maneira que se fortaleça a cultura do planejamento integrado e colaborativo na visão territorial e geopolítica.

O atual modelo de governança brasileiro incorpora o gerencialismo, a cooperação em redes e a participação pública no planejamento, de modo que possa haver a complementação do sistema representativo (BEVIR, 2009). Neste caso, há uma transformação nas relações entre Estado e mercado, cuja parte da transformação social baseia-se na parceria com a iniciativa privada, privilegiando o dinamismo e a gestão empresarial para o setor público (FREY, 2007).

3. Considerações finais

Assim como aponta Cury (2012), acredita-se que o Estado brasileiro possui uma dívida com a educação escolar nacional e deve garantir, conforme aponta a constituição, direito e o acesso de todos à educação, bem como à qualidade do ensino.

No atual modelo de educação brasileiro, em que esta é associada como um bem de consumo e fonte de lucro, em que há uma divisão clara de classes e, conseqüentemente, o



privilégio de poucos para o acesso ao ensino, leva a desdobramentos impactantes na grande maioria da sociedade. A progressiva seletividade e elitização do conhecimento contribuem para o aumento das desigualdades sociais e espaciais. Assim, acredita-se que novas propostas de governança, visando à equidade de direitos e deveres e das oportunidades, sob o ponto de vista da integração dos territórios, de políticas de cooperação entre os entes federados, em um sistema de redes como forma de integração dos agentes sociais, estabelecendo novas escalas de atuação entre os atores, de modo a contribuir positivamente para com a solução dos problemas educacionais brasileiro.

É essencial que se retome as ideias de planejamento territorial e governança apontada por Healey (2010), tendo em vista estes instrumentos para lidar com os problemas envolvendo o tema educação, conforme abaixo:

(...) governance processes are not recipes. They are unique constructions in specific situations. My own work since Collaborative Planning has focused on the extent to which innovations in process forms build capacities that may change a wider governance culture. (HEALEY, 2010, p.110).

Conforme trecho acima é essencial, por fim, que se leve em conta as influências das forças sociais sobre o planejamento, na medida em que haja a compreensão de que o espaço não é um receptáculo de ações e que seus agentes e a sociedade apresentam limitações estruturais.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, L. F.; RAMOS, M. N. (Orgs.) *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. Ed. Moderna: São Paulo, 2012.

BALL, S. J. Diretrizes políticas globais e relações públicas locais em educação. *Currículo Sem Fronteiras*. V.1, n.2, pp.99-116, 2001.

BARCELLOS DE SOUZA, M. Espacializando o desenvolvimentismo: imaginário, escalas e regulação. *Revista brasileira de Estudos urbanos e regionais*. V. 14, n.2, pp.35-54, 2012.



BEVIR, M. *Key concepts in governance*. London, Thousand Oaks: SAGE. Introduction. pp. 3-30, 2009.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRENNER, N. *A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia*, Cadernos Metrôpole. V.12, n.24, pp.535-564, 2010.

CONAE, *Conferência Nacional de Educação*. Documento-Referência: O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. Plano de Desenvolvimento de Educação. Ministério da Educação. Brasília, 2014.

CURY, C. R. J. *Por um sistema nacional de educação*. Ed. Moderna: São Paulo, 2010.

CURY, C. R. J. Do sistema de colaboração recíproca. In: ABRUCIO, L. F.; RAMOS, M. N. (Orgs.) *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. Ed. Moderna: São Paulo, 2012.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação? *Educação, Sociedade e Cultura*, n.16, pp.133-169, 2001.

FAINSTEIN, S.; CAMPBELL, S. The structure and Debates of Planning Theory. In: FAINSTEIN, S.; CAMPBELL, S. (eds). *Readings in Planning Theory*. West Sussex: Blackwell Publishers, pp. 1-20, 2012.

FREIRE, P. *Política e educação: ensaios*. Editora Cortez. 1997.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. *RAC-eletrônica - Revista de Administração Contemporânea*. V.1, pp.136-150, 2007. Disponível em: <http://anpad.org.br/periodicos/content/frame_base.php?revista=3> Acesso em: 15 Jun 2014.



FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1991.

HEALEY, P. Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*. V.2, n.2, pp.101-123, 2003.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. A Educação Escolar: sociedade contemporânea. In: *Revista Fragmentos de Cultura*. V. 8, n.3, p.597-612, Goiânia: IFITEG, 1998.

LOPES, E. M. S. T. *500 anos de educação no Brasil*. 5 ed., Minas Gerais: Autêntica, 2011.

MAUÉS, O. C. A política da OCDE para a educação e a formação docente. A nova regulação? *Revista Educação*. Porto Alegre. V. 34, n. 1, pp. 75-85, 2011.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano Nacional da Educação*. Brasília, 2014.

NASCIMENTO, D. N. Da educação e o Projeto Neoliberal: direção da justiça social ou do reinado ilimitado do capital? *Revista Educação*. V.1, n.1, pp.61-79, Goiania: UFG, 1997.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. V.4, n.8, 1995.

PIQUET, R. P. da Silva; RIBEIRO, A.C.T. Tempos, Ideias, dias e lugares. O ensino do planejamento urbano e regional no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V. 10, n.1, 2008. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/191>>. Acesso 18 Abr 2014.

PRADO JR., C. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cia. Das Letras. 2011.

PURCELL, M. Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements? *Planning Theory*. V.8, n.2, pp. 140–165, 2009.



RAMOS, M. n. Arranjos de desenvolvimento da educação. In: ABRUCIO, L. F.; RAMOS, M. N. (Orgs.) *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. Ed. Moderna: São Paulo, 2012.

RANDOLPH, R. (2007). Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografia e ciências sociais*. Barcelona: Universidade de Barcelona. Vol. XI, n. 245, 2007. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-4517.htm>>. Acesso em 14 Abr 2014.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*. Vol. 15, n. 44, 2010.

THEODORE, N.; PECK, J. Framing neoliberal urbanism: translating “Commonsense” urban policy across the OECD Zone. *European Urban and Regional Studies*. V.19, n.1, pp.20-41, 2013.

VILLAÇA, F. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em: 28 Mai 2014.

ZIA, I. C. A. Estudo da formação inicial sob a dimensão dos saberes docentes e do ensino de Ciências por investigação. *Dissertação de Mestrado*. Universidade Federal do ABC (UFABC), Santo André/SP, 178p, 2014.