

CARLOS JOSÉ TEIXEIRA DE TOLEDO

**DESENHO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
A CARREIRA DOCENTE COMO ELEMENTO ESTRUTURAL DA
EDUCAÇÃO BÁSICA**

Tese de Doutorado

Orientadora: Professora Associada Dra. Maria Paula Dallari Bucci

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2019

5. A CARREIRA DOCENTE NOS PLANOS EDUCACIONAIS

O Ministro da Educação da Coreia do Sul comentou comigo que em seu país não se tocava no orçamento da Educação, nem em momentos difíceis: “A educação é a chave do futuro, e por isso deve ser preservada”, disse ele. No Brasil, isso não ocorreu.

RENATO JANINE RIBEIRO, ex-Ministro da Educação, *A pátria educadora em colapso*, 2018.

5.1 O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Firmou-se, ao longo do século XX, à medida que ocorreu a superação do modelo oitocentista de Estado Liberal, a noção de que o planejamento é uma ferramenta essencial da atuação estatal no âmbito econômico e social, talhada para promover uma coordenação distinta daquela que é estabelecida pelo jogo das forças do mercado.²²⁰

Praticadas inicialmente no campo urbanístico (BENÉVOLO, 1993, p. 573 e ss.; SALVIA; TERESI, 1992, p. 44) e militar (SANT’ANNA, 2015), as técnicas de planejamento estatal foram adotadas de forma mais ampla pelo Estado Soviético pós-revolucionário – cujo modelo excessivamente rígido e autocrático produziu, com um custo trágico contado em vidas humanas, impressionantes resultados no campo do desenvolvimento técnico e industrial (FERREIRA, 1998). Logo a seguir, tais técnicas foram incorporadas ao ferramental dos países capitalistas, a partir da emergência dos modelos de bem-estar social, disseminados nos anos 30 e 40, e estendidas para a promoção do desenvolvimento dos países do terceiro mundo, por agências internacionais, como a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) (OLIVEIRA, 2006; LOMBARDINI, 1998; BERCOVICI, 2015).

A atividade planejadora tem, por sua própria feição, uma natureza marcadamente *racional, instrumental e prospectiva*, voltada para a realização de um determinado estado de

²²⁰ Ressalte-se que o planejamento também é instrumento de coordenação interna no âmbito das empresas privadas, o que não esmaece a função especial que ele assume, quando operado pelos entes de natureza política.

coisas, em dado momento futuro. Conforme lição de EROS GRAU (1990, p. 282), o planejamento é:

[...] forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos.

5.1.1. Aspectos críticos do planejamento

A prática estatal do planejamento, em determinadas etapas de seu desenvolvimento histórico, não esteve isenta de algumas distorções, denunciadas pela literatura sobre políticas públicas, das quais destacamos: a) a hegemonia de uma visão técnico-burocrática do planejamento; b) a ênfase excessiva no processo de elaboração do plano; c) a crença em modelos de racionalidade incapazes de apreender a complexidade das políticas públicas; d) a pouca consideração dada à dimensão jurídica do planejamento.

Vejamos, a seguir, cada um desses aspectos:

a) A hegemonia de uma visão técnico-burocrática do planejamento

GUY PETERS considera o planejamento “a primeira e quiçá a mais importante das estratégias de expansão da influência burocrática” e que, embora se possa alegar que as decisões dos planejadores favoreçam o bloqueio de interesses especiais e permitam uma visão de longo prazo, seu principal efeito é retirar a decisão de funcionários politicamente responsáveis e enfraquecer o controle democrático (1999, p. 373 et. seq).

Expressando a mesma preocupação do predomínio de uma visão técnico-burocrática, incapaz de garantir a legitimidade social do planejamento, observa ROBERTO DROMI (2009, p. 165):

A planificação não é somente uma operação técnica. É essencialmente, segundo nosso critério, um processo político, através do qual se define prospectivamente o que a sociedade quer em longo prazo, para projetar o curto e o médio prazo. É a ferramenta de ação governamental pela qual se particularizam e pontuam para cada setor as metas a alcançar e a destinação de recursos. (tradução nossa).²²¹

²²¹ No original: “La planificación no es sólo una operación técnica. Es esencialmente, según nuestro criterio, un proceso político, a través del cual se define prospectivamente lo que la sociedad quiere en largo plazo, para proyectar el corto y el mediano plazo. Es la herramienta de la acción gubernamental por la que se particularizan y puntualizan para cada sector las metas a alcanzar y los recursos a asignar”.

Analisando a experiência brasileira, GILBERTO BERCOVICI (2015, p. 20) enfatiza a natureza política do planejamento, conectando-a com o projeto constitucional e a própria estrutura federativa de nossa república:

O planejamento, embora tenha conteúdo técnico, é um processo político, especialmente nas sociedades que buscam a transformação das estruturas econômicas e sociais. Por meio do planejamento, é possível demonstrar a conexão entre estrutura política e estrutura econômica, que são interligadas. O planejamento visa à transformação ou à consolidação de determinada estrutura econômico-social, portanto, de determinada estrutura política. O processo de planejamento começa e termina no âmbito das relações políticas, ainda mais em um regime federativo, como o brasileiro, em que o planejamento pressupõe um processo de negociação e decisão políticas entre os vários membros da Federação e setores sociais.

b) A ênfase excessiva no processo de elaboração do plano

Uma visão que reduz o processo de planejamento às fases de diagnóstico, análise de alternativas e tomada de decisão, pode induzir o analista a desconsiderar a implementação como fase essencial no ciclo da política pública, gerando resultados, por vezes, frustrantes.

Conforme observa OLIVEIRA (2006), a partir do trabalho precursor de PRESSMAN e WILDAVSKY (1973), desenvolveu-se uma literatura voltada a debater as complexas interações entre a elaboração dos planos e a implementação, na qual se revelou a importância de se levar em consideração tanto os fluxos decisórios descendentes (*top down*) quanto os ascendentes (*bottom up*) (SABATIER, 1986), reconhecendo-se a importância crucial dos agentes envolvidos na implementação (*street level bureaucracy*) (LIPSKY, 1969).

Essa literatura alertou os formuladores de políticas públicas para a necessidade de estabelecer estratégias de gestão da implementação e de revisão do processo de planejamento, bem como promover a escolha adequada dos instrumentos adotados na implementação da política (*policy design*), em face das condições institucionais existentes (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

c) A adoção de modelos de racionalidade inadequados

Conectado à concepção tecno-burocratizante do planejamento das políticas públicas está o apego a modelos de racionalidade que dificilmente se relacionam com as condições objetivas do processo decisório. Nesse sentido, trazemos a interessante crítica de LUIGI

BOBBIO (2003) ao impulso de se buscar atalhos na solução dos complexos problemas das sociedades contemporâneas:

O arquétipo de Alexandre, o Grande, em Gordio, que corta o nó em vez de desatá-lo, voltou a exercer um forte apelo em nossa república pós-consociativa. De fato, a palavra “decidir” (*decidere*) tem, do ponto de vista etimológico, uma relação próxima à palavra “cortar” (*recidere*). E não se trata de uma etimologia totalmente enganosa. Não se decide sem cortar ou sacrificar alguma alternativa ou chance. Mas não se diz que o instrumento mais eficaz para realizar esta operação é a espada ou seus equivalentes modernos, seja a vontade da maioria ou a racionalidade de um governante-*manager*. (p. 8, tradução nossa).²²²

Essa crítica é resultado de um longo percurso da literatura sobre políticas públicas, em que se partiu de um modelo “clássico”, “racional-sinóptico” ou “racional-compreensivo” de racionalidade, baseado no pressuposto errôneo de que um decisor monocrático teria recursos de tempo e informações ilimitados para selecionar as melhores alternativas, justificáveis unicamente em critérios de adequação entre meios disponíveis e finalidades a realizar.

Trata-se de racionalidade orientada para o escopo ou *racionalidade substancial* – em contraponto à racionalidade formal, orientada ao procedimento. A maioria dos modelos decisoriais racionais propõe um ciclo, que compreende: a) fixação dos objetivos que devem ser ordenados e não-contraditórios; b) geração de todas as alternativas idôneas a alcançá-los; c) avaliação das consequências de cada alternativa; d) escolha da alternativa que apresenta a máxima combinação de eficiência e eficácia em relação ao objetivo inicialmente fixado. O modelo racional busca um *cálculo compreensivo*, em que todo o campo decisional é investigado, com a pretensão de eliminação da incerteza. Tal modelo se tornou popular especialmente nos anos 60, com o otimismo de fundar as escolhas políticas em bases científicas. Nesse filão, destacam-se a análise de custo-benefício, a programação por objetivos, a *decision analysis*, a análise de impacto ambiental e o modelo mais ambicioso, o *Planning Programming Budgeting System* (PBBS).

²²² No original: “L'archetipo di Alessandro Magno a Gordio che taglia il nodo invece di scioglierlo è tornato a esercitare un forte richiamo nella nostra repubblica postconsociativa. In effetti la parola "decidere" è, dal punto di vista etimologico, parente stretta di "recidere". E non si tratta di un'etimologia del tutto fuorviante. Non si decide senza tagliare via o sacrificare qualche alternativa o qualche possibilità. Ma non è detto che lo strumento più efficace per compiere questa operazione sia la spada o i suoi moderni equivalenti, siano essi la volontà di una maggioranza o la razionalità di un governante-manager.

Todavia, alguns obstáculos se colocam à realização plena desse modelo, dada a dificuldade de realização plena de suas condições, quais sejam: a) a separação absoluta entre meios e fins; b) que o processo decisional possa ser conduzido por um único decisor (individual ou coletivo) ou entidade capaz de produzir preferências ordenadas e não-contraditórias; c) que a análise das alternativas possa dissipar as fontes de incerteza, produzindo certeza razoável; d) que existam recursos suficientes para a análise, especialmente tempo para conduzi-la de forma completa.

Como se pode deduzir, dificilmente se verificam tais condições no plano da realidade, o que limita a utilidade do modelo a decisões de menor monta. Por conta de suas limitações, esse modelo veio a ser criticado e apelidado como *racionalidade olímpica* (HERBERT SIMON, *Reason in human affairs*, 1983) ou *omnicomprensiva ou sinóptica* (CHARLES LINDBLOM, *The intelligence of democracy*, 1965), observando que, em certos casos, é mais racional não se utilizar de um modelo (perfeitamente) racional.

HERBERT SIMON (1972), baseando-se na teoria organizacional e na psicologia social propõe, como alternativa, um modelo de *racionalidade limitada (bounded rationality)* também conhecido como *modelo cognitivo*. Nele, o decisor não pesquisa todas as alternativas possíveis, mas as avalia em sequência e escolhe a primeira que lhe parece satisfatória (*good enough*), em contraste com suas expectativas. Também se observa que o decisor ajusta continuamente os meios e fins durante sua pesquisa, o que contrasta com a rigidez prévia dos fins no modelo racional-comprensivo. Portanto, o modelo cognitivo se propõe a investigar a *heurística* – ou seja, os atalhos e estratégias – adotadas pelo decisor que dispõe de uma racionalidade limitada e promove uma busca sequencial, na qual são ignoradas alternativas importantes. Percebe-se que em situações de incerteza, o decisor recorre a padrões (*frames*) de decisões anteriores, o que obriga o estudioso a mapear as rotinas, procedimentos-padrões, regras comportamentais que podem direcionar o processo decisional. A *racionalidade substancial* cede passo a uma *racionalidade procedural*, em que os meios são confrontados com regras e procedimentos que também são passíveis de ajustamento pela experiência do decisor individual ou coletivo.

Uma outra linha crítica, adotada sobretudo pelos cientistas políticos de matiz pluralista, a partir do trabalho de CHARLES LINDBLOM (1959), ataca o modelo racional-comprensivo com base na incapacidade de representar como se desenvolvem as escolhas públicas nos sistemas democráticos, em que, além de míopes (como ressalta o modelo cognitivo), os atores também são fragmentários. Verifica-se que a decisão depende de um

contexto interativo, como um jogo em que cada ator é dotado de recursos, objetivos e lógicas de ação próprias. Se por um lado, tal fragmentação opera como uma garantia das liberdades democráticas, ocasiona perdas de eficiência que são frequentemente objeto de críticas dos adeptos da visão racional, que propõem reformas institucionais que favoreçam a coordenação e permitam à autoridade – técnica ou eleita – um maior poder discricionário.

Os adeptos da visão incremental, entretanto, não veem a fragmentação como um elemento a ser expurgado. Observando os *policy makers*, verifica-se que esses, em um ambiente decisional interativo, adaptam os fins aos meios e buscam o que é concretamente possível, em preferência ao que é abstratamente desejável. O parâmetro da qualidade da decisão é medido não em relação ao fim desejado, mas considerando a diferença em relação ao *status quo*. Assim, os atores atuam com base numa lógica de *comparações limitadas sucessivas* em direção à meta prefixada. Prevalecem, nesse movimento, os critérios de natureza política – dada a interação dos atores – em detrimento dos critérios técnicos. Totalmente diferente do método racional-compreensivo, o modelo incremental reduz a possibilidade de erros, dada sua natureza gradual e sempre ajustável.

Todavia, o modelo incremental também encontra suas críticas, se proposto como modelo prescritivo: em primeiro lugar, sugere uma renúncia à razoabilidade e uma rendição a processos de escambo político, em que prevalecem os interesses dos mais poderosos (ETZIONI, 1967); outra crítica, formulada por YEHEZKEL DROR (1964), diz respeito à tendência à inércia e conservação em detrimento das mudanças substanciais que, por vezes, são necessárias e desejáveis. Os incrementalistas, no entanto, defendem que o modelo não se limita ao escambo e propicia o aprendizado coletivo e a formação de uma racionalidade *a posteriori*. Ademais, reconhecem a necessidade de mudanças não-incrementais, mas consideram improvável provocá-las pela adoção de um determinado método decisional, visto tratar-se de eventos excepcionais; ao revés, “uma sequência veloz de pequenas mudanças pode alterar o *status quo* mais rapidamente que reformas de grande monta que se dão com menor frequência”. (LINDBLOM, 1979, tradução nossa).²²³

Outra crítica – decorrente da base pluralista do modelo – diz respeito à concepção de que o mútuo ajustamento entre as partes pressupõe uma igualdade fictícia, na hipótese de que “cada interesse tem seu sentinela”, ignorando que há flagrante desigualdade de recursos

²²³ No original: “A fast-moving sequence of small changes can more speedily accomplish a drastic alteration of the status quo than can an only infrequent major policy change”. Os dois textos de LINDBLOM aqui citados podem ser lidos em português em HEIDEMANN e SALM (2014).

entre os grupos de interesse – ao que os incrementalistas respondem que uma forte autoridade pode ser capturada pelos interesses mais potentes, ao passo que o mútuo ajustamento favorece que todos eles sejam confrontados, não obstante a desigualdade de força entre os atores. A adoção de um modelo incremental possui consequências sobre o desenho institucional, na medida que exige a criação de condições que favoreçam a cooperação entre os sujeitos, num processo de aprendizagem coletivo. Assim, a falta de coordenação e a sobreposição de competências pode se revelar uma qualidade, ao invés de um defeito.

BRUNO DENTE e JOAN SUBIRATS (2014) frisam a contribuição analítica do modelo, ao sublinhar o caráter essencialmente político das decisões de *policy*, nas quais, o critério decisional essencial é, em última análise, “o acordo entre os atores, ou seja, o consenso que se encontra na base dos mecanismos de legitimação de autoridade, nos sistemas políticos contemporâneos” (p. 64, tradução nossa).²²⁴ LUIGI BOBBIO, por sua vez, observa que “existe uma forte homologia entre o modelo incremental e a estrutura das arenas decisoriais no estado contemporâneo, onde qualquer política pública exige o concurso dos vários níveis de governo” e das “diversas agências funcionais” (2003, p. 37, tradução nossa).²²⁵

Um outro modelo decisional a desafiar a perspectiva racionalista é o chamado “modelo da lata de lixo” (*garbage-can model*). Além da incerteza já examinada no modelo cognitivo, seus criadores, COHEN, MARCH e OLSEN (1972), enfatizam, sobretudo, a ambiguidade que permeia o campo decisional. O modelo pressupõe que tal ambiguidade seja a marca de organizações “pouco estruturadas” (*loosely coupled*), em que os objetivos são vagos, as tecnologias pouco claras e a participação é fluida e inconstante, o que impede a constituição de um verdadeiro exercício de resolução de problemas (*problem solving*). Observa-se especialmente que a relação meios-fins se encontra debilitada, pois os atores não têm clareza sobre seus objetivos, que são definidos durante o processo interativo, em uma espécie de processo de aprendizagem. A participação também é inconstante, visto que os atores se dividem em vários processos decisoriais e ingressam e saem da arena a qualquer

²²⁴ Destacamos do original: “De hecho, a pesar de que cuanto más aumenta la complejidad decisoria, los procesos de decisión que se desarrollan en la esfera privada tienden a parecerse a los que desarrollan en la pública, hay igualmente un aspecto irremediavelmente político en las decisiones de *policy* que el modelo de Lindblom pone de relieve al afirmar que el criterio esencial para la decisión es, en último término, el acuerdo entre los actores, o sea, el consenso que se encuentra en la base de los mecanismos de legitimación de la autoridad en los sistemas políticos contemporáneos”.

²²⁵ No original: “È appena il caso di notare come esista una forte omologia tra il modello incrementale e la struttura delle arene decisionali nello stato contemporaneo, dove qualsiasi politica pubblica richiede il concorso di più livelli di governo (da quello europeo a quello locale) e di diverse agenzie funzionali [...]”

tempo. Muitos problemas concorrem, assim, pela “ocasião de escolha”. Frequentemente, as soluções preexistem ao problema em si e contribuem a defini-lo, pois, a disponibilidade da solução (p. ex., uma tecnologia nova) faz emergir uma necessidade ou problema inexistente ou desconhecido. Portanto, os elementos são “jogados” em uma “lata de lixo”, sendo que a decisão ocorre quando há o encontro de quatro variáveis: os participantes, o problema, a solução e a ocasião de escolha. A coincidência ou o acaso são os elementos mais importantes nesse modelo. Ao contrário do modelo racional, o tempo se torna a variável determinante; os atores podem lidar inteligentemente quando compreendem sua dinâmica e aceitam sua ambiguidade.

O modelo da lata de lixo, ao incorporar a ambiguidade e a aleatoriedade no fluxo decisional, propiciou o surgimento de outros esquemas explicativos, como a *abordagem de múltiplos fluxos* (*multiple stream approach*) de JOHN KINGDON (1984) e a *teoria do equilíbrio pontuado* (*punctuated equilibrium theory*) de BAUMGARTNER e JONES (1991).

O esquema proposto por KINGDON se baseia na existência de três fluxos diferentes: o fluxo dos problemas composto pelas questões a serem resolvidas; o fluxo das políticas públicas (*policy*), uma espécie de “sopa primordial” de ideias que competem por adoção; e o fluxo da política (*politics*), que determina a importância e a urgência das questões na agenda política. De vez em quando e imprevistamente, os três fluxos se confluem – na chamada “janela de política” (*policy window*) – e possibilitam uma solução para uma questão concreta, geralmente sob impulso de um empreendedor (*policy entrepreneur*) capaz de aproveitar esse *momentum*.

A *teoria do equilíbrio pontuado* enfatiza a dinâmica da agenda da política pública, geralmente caracterizada por longos períodos de estabilidade e incrementalismo, que são subitamente interrompidos por mudanças e maior amplitude e profundidade. Para BAUMGARTNER e JONES, os períodos de estabilidade refletem o predomínio de uma imagem da política (*policy monopoly*) nos subsistemas políticos, especialmente nas comunidades de especialistas (*epistemic community*). As imagens de política (*policy images*) são formadas com base em elementos empíricos, mas também apelos emotivos. A disputa para a criação de consenso em torno de uma política é um elemento crucial na luta política, sendo o empreendedor de políticas um ator importante na conexão entre problemas e soluções. Assim, para que haja mudança, é necessário que, em determinados momentos críticos, eventos focalizadores (*focusing events*) favoreçam determinada ideia, permitindo que ela transite do “subsistema” para o “macrossistema político”. Conforme explicam os autores “a

macropolítica é a política da pontuação – a política de mudanças em larga escala, das imagens que competem, da manipulação política e da reação positiva.” (BAUMGARTNER; JONES; MORTENSEN, 2014, p. 67, tradução nossa).²²⁶

Um esquema de síntese dos principais modelos decisoriais é proposto por LUIGI BOBBIO e nos parece especialmente útil para uma análise comparativa²²⁷:

Quadro 4 - Principais modelos decisoriais

Modelos decisoriais	Decisor	Condições cognitivas	Pesquisa de soluções	Modalidade de escolha	Critério decisional
Racional-compreensivo	Unitário	Certeza	Análise completa das alternativas e consequências	Cálculo	Otimização
Cognitivo	Unitário	Incerteza	Pesquisa sequencial	Confronto com os níveis de expectativa	Satisfação
Incremental	Decisão compartilhada	Parcialidade	Comparação limitada sucessiva	Mútuo ajustamento entre grupos	Acordo
“Lata de lixo”	Variável	Ambiguidade	Nenhuma	Encontro entre problemas e soluções	Acaso

Fonte: BOBBIO, 2003, p. 44.

Portanto, o esforço de realizar o planejamento de uma política pública depende de múltiplas variáveis – número de atores e coalizões, recursos de que dispõem, *timing* da decisão, disponibilidade de soluções viáveis, condições cognitivas, atenção do problema pelos membros da comunidade, etc. – o que torna a atividade planejadora um desafio muito mais simples do que a busca da solução “tecnicamente correta”.

Ou, adotando-se a formulação de DENTE e SUBIRATS (2014, p. 70, tradução nossa):

Os resultados de um processo de tomada de decisão de política pública dependem da interação de tipos diferentes de **atores**, com diferentes objetivos e papéis, que, dentro de uma **network** ou **rede** que pode ter diferentes características, intercambiam **recursos**, utilizando diferentes **modalidades de interação**, para conseguir um **acordo**, dentro de um **contexto decisional** determinado.²²⁸

²²⁶ No original: “Macro politics is the politics of punctuation – the politics of large-scale change, competing policy images, political manipulation, and positive feedback”.

²²⁷ Esquema adaptado de BOBBIO (2003, p. 44).

²²⁸ No original: “Los resultados de un proceso de toma de decisiones de política pública dependen de la interacción de tipos diferentes de **actores**, con diferentes objetivos y roles diferentes que, dentro de una **network** o **entramado** que puede tener diferentes características, se intercambian **recursos**, utilizando diferentes **modalidades de interacción**, para conseguir un **acuerdo**, dentro de un **contexto decisional** determinado.” (grifos no original).

Saliente-se que essa visão, advinda da *policy analysis*, não está imune a críticas. CARLOS MATUS (2005, p. 32) observa que a perspectiva das políticas públicas, embora permita um tratamento mais flexível dos problemas decisórios, suprindo as deficiências do processo de planejamento tradicional, ocasiona uma fragmentação da visão governamental, impedindo uma visão global da atividade governamental. Por essa razão, propõe um método de planejamento – Planejamento Estratégico Situacional – que busca incorporar a dimensão intersubjetiva e a incerteza como elementos essenciais da atividade planejadora. Preocupações semelhantes podem ser encontradas na concepção de planejamento como "*policy gambling*", proposta por YEHEZKEL DROR (1987).

A busca por um modelo de planejamento que propicie uma visão global de desenvolvimento do Estado e recupere sua capacidade de estabelecer uma agenda integradora, todavia, encontra sérios obstáculos nos diversos fenômenos que caracterizam a chamada “crise do Estado”, mencionados por SABINO CASSESE (2010): a fragmentação do poder estatal em autoridades independentes e/ou semipúblicas; o protagonismo da economia e o declínio da política; a captura dos Estados no âmbito das redes de organizações internacionais e supranacionais, dentre outros fenômenos que acabam por diminuir a capacidade planejadora estatal.

Não obstante tais dificuldades, parece-nos que a atividade planejadora é um elemento irrenunciável na atuação estatal, especialmente se considerada a centralidade do Estado na elaboração de políticas públicas capazes de realizar as exigências materiais de um Estado Social, consistentes na garantia de um mínimo existencial, no oferecimento de igualdade de oportunidade aos cidadãos e na garantia de justiça social, inclusive em âmbito intergeracional (MARRARA, 2011). Ou, como salienta BUCCI (2013, p. 191), analisando o caso brasileiro,

Diante das dificuldades da implantação de um processo centralizado de planejamento, em face da debilidade e descoordenação dos instrumentos de ação do Estado brasileiro, a formulação e implementação de políticas públicas se explica como forma de ação que viabiliza o planejamento como atividade de baixa institucionalidade, referida a setores específicos, dependente da capacidade de articulação do Estado localizada e em períodos determinados. As políticas públicas resultam de ação coordenada pelo Estado, mas de forma limitada, o que, paradoxalmente, viabiliza algum grau de planejamento, ainda que de forma particularizada sobre cada programa ou conjunto de programas de ação.

O último aspecto crítico a ser estudado diz respeito à dimensão jurídica do planejamento, o que, dada a centralidade do tema em nosso estudo, justifica a análise em um tópico específico.

5.1.2 A dimensão jurídica do planejamento

Interessa-nos aqui destacar a dimensão jurídica do planejamento, que compreende tanto o aspecto procedimental – isto é, a dinâmica do planejamento, com sua metodologia, etapas e participantes – quanto o próprio *plano*, como produto final da atividade planejadora.

Parece-nos que nem a doutrina do Direito Administrativo em nosso país tem dado a devida atenção à atividade de planejamento como ferramenta essencial da atuação estatal – no que discrepa, por exemplo, da doutrina jus-administrativista alemã (MARRARA, 2011; MAURER, 2006, p. 475-487) – nem a atividade planejadora tem sido atenta o suficiente à formalização jurídica do planejamento e às relações jurídicas que dele advém.

Embora a política pública nem sempre se exprima por meio do instrumento jurídico do plano e com ele não se confunda (BUCCI, 2002, p. 259), fato é que o planejamento se apresenta como um elemento essencial para a sua formulação e, no dizer de EROS GRAU, como uma “imposição da Constituição dirigente”, caracterizada pelo *government by policies* – em substituição ao *government by law* do Estado Liberal –, na qual o Direito não é “apenas a representação da ordem estabelecida, a defesa do presente, mas também a formulação de uma ordem futura, a antecipação do porvir” (1990, p. 318-319).

Não é por outra razão que a Constituição impõe à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (art. 21, IX), e dispõe que o planejamento é “determinante para o poder público e indicativo para o setor privado” (art. 174). Ademais, impõe a atividade planejadora como técnica de formulação de políticas públicas setoriais, como educação, cultura, urbanismo, reforma agrária, etc.²²⁹ E estabelece como elemento sistematizador da atuação governamental o Plano Plurianual (PPA), de periodicidade quadrienal (art. 165, § 4º).

²²⁹ A Constituição de 1988 menciona a atividade de planejamento em uma infinidade de dispositivos. Confirmam-se: art. 21, XVIII; art. 25, § 3º; art. 29, XII; art. 30, VIII; art. 43, § 1º, II; art. 48, II e IV; art. 49, IX; art. 58, § 2º, VI; art. 62, § 1º, I, d; art. 68, § 1º, III; art. 74, I; art. 84, XI e XXIII; art. 91, VII; art. 159, I, c; art. 165, I e § 1º, § 4º e § 9º, I; art. 166, *caput*, § 1º, II, § 3º, I, § 4º e § 6º; art. 167, § 1º; art. 174, *caput* e § 1º; art.

Porém, em trabalhos mais recentes, a dimensão jurídica do planejamento vem sendo melhor explorada, conectando-a às características constitucionais do Estado Democrático de Direito, propondo-se teses como a de um *direito ao planejamento* (VELOSO, 2014) ou relacionando o planejamento ao *direito fundamental à boa administração* (SANTOS; OLIVEIRA; VINCENTIN, 2016).

Um primeiro aspecto a considerar diz respeito ao planejamento como *processo*. BERCOVICI (2015, p. 27) salienta esse aspecto, ao dizer que

o planejamento é o processo, e o plano é a concretização. A insistência na elaboração de planos que não são cumpridos deve-se à concepção de que o planejamento só se viabiliza com planos determinados, quantificados minuciosamente. Para Nelson Mello e Souza, o planejamento é o processo racional de formular decisões de política econômica e social, cuja exigência é a atuação estatal harmônica e integrada para alcançar fins explícitos, mas não necessariamente quantificados.

Embora não seja uma novidade a normatização do processo do planejamento em nosso direito – visto que o Decreto-lei nº 200/67 já o situava como princípio fundamental da atividade administrativa (art. 6º) –, no contexto do Estado Democrático de Direito, instituído pela Constituição de 1988, ele ganha novo significado.

Conforme magistério de THIAGO MARRARA (2011), com esteio na doutrina germânica, as características do planejamento, inclusive em sua forma estatal, são:

- a) *complexidade*, pela multiplicidade dos elementos que o constituem, pluralidade de sujeitos e de interesses envolvidos;
- b) *orientação finalística*, pois é guiado por finalidades públicas e objetivos específicos;
- c) *seletividade*, na medida em que o objeto que o dirige seja minimamente claro, específico e exequível;
- d) *conexidade*, consistente na escolha de medidas compatíveis, racionalmente viáveis e voltadas para uma mesma finalidade claramente definida;

182, § 1º, §2º e §4º; art. 187, *caput* e § 1º; art. 188, *caput*; art. 212, § 3º; art. 214, *caput*; art. 215, § 3º; art. 216-A, § 1º e § 2º, V; art. 227, § 8º, II; art. 50, *caput* do ADCT.

e) *flexibilidade*, que se estabelece pelo equilíbrio entre a proteção mínima da segurança jurídica e a discricionariedade na escolha e revisão dos meios eleitos para atingir os objetivos fixados;

f) *criatividade*, caracterizada pela inventividade de soluções legais, legítimas e viáveis para a solução dos problemas apontados e a consecução das metas planejadas.

Para que a atividade planejadora seja bem sucedida e corresponda às características acima, será necessário adotar metodologias adequadas ao objeto do planejamento e à complexidade do contexto decisional – nos seus aspectos cognitivos, econômicos, culturais e institucionais – bem como às características da rede de atores envolvidos, seus recursos e interações (DENTE; SUBIRATS, 2014). Tal abordagem leva à qualificação do planejamento como *estratégico* – embora por vezes, essa qualificação venha a ser tomada apenas em sentido *adversarial* ou *conflitivo* (RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013, p. 108), quando seria mais correto entendê-lo como um processo *dialógico* ou *reflexivo*.

Na visão jurídica do planejamento, alguns aspectos são especialmente dignos de nota, a saber, as noções de *processualidade*, de *participação* e de *coordenação*.

Em primeiro lugar, observa-se que a atividade planejadora vem sendo entendida como uma manifestação da tendência a analisar a atuação estatal não mais sob a lente da atuação fragmentária e unilateral – cuja manifestação típica é o ato administrativo – mas sob o signo da *processualidade*, com sua natureza dilatada no tempo e pluripessoal (MEDAUAR, 1993, p. 23 e ss.).

Essa *processualidade*, por sua vez, implica em um reajuste entre a ideia de autoridade e liberdade, configurando uma “partilha qualitativa de poder” que impede, por meio da dialética processual, a “prevalência de uma visão limitada e parcial dos fatos” e restringe “o risco da consagração de atitudes precipitadas e impulsivas” (JUSTEN, 2016, p. 341 e ss.).

Conectado à teoria democrática, o processo se evidencia como o “modo normal de agir do Estado” (SUNDFELD, 2010, p. 91) e, atrelado à cláusula do devido processo legal (art. 5º, LV da CF/88), condiciona a atividade administrativa do Estado, que se vê moldada “por direitos de natureza processual, individuais ou coletivos (como os direitos à ampla publicidade ou à informação pessoal prévia, à manifestação, à motivação da decisão, de impugnar ou recorrer etc.)” (SUNDFELD, 2014, p. 309-310).

A dimensão principiológica da atuação processual estatal, por sua vez, conduz à ideia de *participação*, na medida em que atua “no sentido de controlar o *iter* de formação da vontade estatal, recheando-o com garantias de participação dos administrados antes da manifestação final dos órgãos estatais” (NOHARA, 2014, p. 240).

No que tange à atividade planejadora, a participação se impõe como elemento limitador da discricionariedade estatal, em processo dialético com as características de criatividade e flexibilidade, pois, conforme acentua MARRARA (2011, p. 9),

[...] quando se pensa em planejamento estatal necessariamente tem-se subentendido que essa atividade deva ser aceita direta ou indiretamente pelo povo. Em outras palavras, é preciso que o plano seja democraticamente validado quer por sua conformidade com a vontade do povo através do respeito às normas e aos valores inscritos no ordenamento jurídico, quer pela manifestação direta da sociedade nos processos de planejamento, por exemplo, via audiências públicas, consultas etc.

Embora haja autores que vejam na abertura ao diálogo uma “ficção social e política”, uma “euforia da participação” ou mesmo uma “ideologia da participação” (GARCÍA DE ENTERRÍA; FERNÁNDEZ, 2015, p. 112), o fato é que, mesmo sob uma perspectiva liberal tradicional, o controle democrático se impõe como elemento de fundamentação da contenção do poder, pois, conforme leciona ROBERTO DROMI: “[o] Estado de direito democrático não pode continuar associado à indiferença social e à apatia política, se realmente se busca construir um mundo de liberdade” (2009, p. 43, tradução nossa).²³⁰

Fato é que a concepção democrática da participação vem sendo reconhecida, do ponto de vista jurídico, seja na forma de um *direito fundamental de participação*, seja como insita a um *direito fundamental à boa administração*, de natureza implícita e decorrente dos princípios fundamentais embaixadores do Estado Democrático de Direito, reconhecido por autores respeitáveis como JUAREZ FREITAS, INGO SARLET, JUSTINO DE OLIVEIRA, DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, dentre outros recenseados por VANICE REGINA LÍRIO DO VALLE em sua obra dedicada ao assunto (2011, p. 79-82).

Este último direito, de caráter instrumental, voltado à viabilização de outros direitos fundamentais, pressupõe a abertura dialógica da Administração. Ou, conforme leciona

²³⁰ No original: “El Estado de derecho democrático no puede continuar asociado a la indiferencia social y la apatía política, se realmente se busca construir un mundo de libertad”.

VALLE, ao identificar o direito fundamental à boa administração a práticas de governança democrática,

[a] formulação da escolha pública em cenário de governança é processo que há de *combinar dialogicamente os aportes*, sopesando-os e decidindo, segundo motivação pública, de maneira que se conheça quais foram os vetores que predominaram naquela decisão (2011, p. 148).

Nessa linha, MARCOS AUGUSTO PEREZ afirma com propriedade a existência, em nosso texto Constitucional, de um princípio transversal de participação popular,²³¹ que se mostra essencial para conferir ao Estado os atributos de legitimidade e eficiência, atributos esses que mutuamente se alimentam. Propõe, assim, a superação do paradigma weberiano, baseado em *burocracia, eficiência e legitimidade*, pelo paradigma contemporâneo de administração, baseado no trinômio *participação, eficiência e legitimidade* (2009, p. 215 e ss.).

Não desconhece o citado autor os riscos da participação no processo decisório, enumerando-os: a) captura dos atores sociais pelo governo, o que se dá especialmente pelas práticas populistas; b) corrupção, pela promiscuidade entre atores sociais e governamentais; c) captura do processo decisório pelo poder econômico, com sua maior organização e poder de influência; d) deficiência de análise, pela excessiva politização do debate e desprezo pela busca racional das soluções; e) falha de coordenação, pela adoção de soluções contraditórias e inconsistentes, incapazes de harmonizar a atuação dos implementadores da política. A esses riscos nós acrescentaríamos: a *frustração*, gerando maior apatia política, caso a participação não resulte em implemento de eficiência e legitimidade – o que não pode ser colocado unicamente à conta do processo participativo, mas pode decorrer outros entraves institucionais, especialmente os encontrados no processo de implantação das políticas públicas.

Apesar dos riscos, o caráter participativo é essencial ao processo de planejamento, especialmente pela necessidade de envolvimento dos atores afetados pela política pública ou que participem de sua implementação – ou mesmo daqueles que, por sua posição, possam atuar com poder de veto ou de dilação, comprometendo a efetividade das medidas nela

²³¹ Conforme recenseamento realizado por PEREZ (2009), a Constituição se refere à participação nos seguintes dispositivos: art. 10; art. 37, § 3º; art. 29, XII; art. 187; art. 194; art. 198, III; art. 204, II; art. 205; art. 206, VI; art. 216, § 1º; art. 225; art. 227, § 1º. Acrescentamos a esse rol: art. 1º, II e V e par. único; 5º, incisos XXXIV, XXXVIII, LXXIII, LXXVII; art. 11; art. 18, § 4º; art. 31, § 3º; art. 58, IV; art. 61, § 2º; art. 74, § 2º; art. 89, VII; art. 103-B, XIII e § 7º; art. 130-A, VI e § 5º; art. 187; art. 216-A; art. 220, § 3º, II.

preconizadas. Não por acaso, a Lei Federal de Processo Administrativo prevê mecanismos de participação popular quando a matéria da decisão envolver questões de interesse geral.²³²

Isso nos leva à questão da *coordenação*. Todavia, para tratar desse tema, é interessante passarmos à análise do planejamento como produto, isto é, ao *plano*.

JOSÉ AFONSO DA SILVA observa que o processo de planejamento, inicialmente não se impunha como um elemento juridicamente obrigatório da atividade estatal, pois “dependia simplesmente da vontade do administrador, que poderia utilizá-lo ou não”. Se optasse por realizá-lo, “deveria fazê-lo mediante atos jurídicos, que se traduziriam num *plano*, que é o meio pelo qual se instrumentaliza o processo de planejamento” (1995, p. 77).

Assim, não obstante a pertinente observação de BERCOVICI e BUCCI, no sentido de que nem o planejamento nem as políticas públicas se circunscrevem ao aspecto formal do *plano*, a formulação deste confere à atividade planejadora um caráter de *produção normativa* que potencializa seus efeitos enquanto *instrumento de coordenação*.

Podemos dizer que a existência do *plano* permite a atribuição de um caráter *institucional* à política pública, como fazer coletivo. Tomamos emprestados aqui a noção de *instituição* que é desenvolvida por JOHN R. SEARLE (1996; 2005), em sua teoria acerca dos *fatos institucionais*. Para SEARLE, fatos institucionais somente existem em virtude da atribuição coletiva de um *status* a determinado objeto, dotando-o de uma função deôntica capaz de criar um impulso para ação que seja independente da inclinação dos indivíduos que participam dessa estrutura simbólica. Tal estrutura é baseada em *regras constitutivas* (*constitutive rules*) que, mais do que simplesmente ordenar comportamentos já existentes, criam uma estrutura significativa de regras, sem a qual, aquela atividade simplesmente não existe como um objeto. Um exemplo claro é o jogo de xadrez, que só existe como tal mediante um conjunto de regras que o constituem.

A política pública é um exemplo típico de instituição, na definição dada por SEARLE. A política pública somente ganha existência a partir de sua estipulação coletiva, bem como pelo estabelecimento de um conjunto estruturado e coerente de regras que diz *o que é a política pública*. Não há diferença ontológica entre a política pública e o conjunto de regras que a define, embora seja claro que não se *faz política pública* apenas com a edição dessas

²³² Vide artigos 31 a 34 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

regras – da mesma forma que o jogo de xadrez, como *práxis*, não prescinde da atuação de seus jogadores.

Na literatura jurídica, essas ideias não são totalmente novas, embora não formuladas com a linguagem epistemológica proposta por SEARLE. Um esboço dessas noções já poderiam ser encontrado nas formulações institucionalistas de autores como HAURIUO (1925), que construiu a sua definição de instituição a partir do conceito de uma *ideia-diretriz*, que ganha reconhecimento por meio de manifestações de comunhão que ocorrem no grupo social e se efetiva mediante um poder organizado, posto a serviço dessa ideia, para sua realização. Mais recentemente, BUCCI (2013, p. 205-206) formula o entendimento de arranjo institucional como elemento estruturante das políticas públicas:

A institucionalidade exhibe o aspecto sistemático das políticas públicas, o nexo de unidade dos vários elementos que compõem o programa de ação governamental. A iniciativa de organizar a ação consubstancia a sua dimensão objetiva, despersonalizada, e ao mesmo tempo, define papéis a cada um dos envolvidos na ação, constituindo posições subjetivas jurídicas, isto é, direitos e deveres estabilizados por forças de normas e estruturas jurídicas.

Nesse contexto, os *instrumentos jurídicos* adotados passam a ter enorme relevância, na medida que veiculam, de forma estruturada e sistematizada, o conjunto de regras constitutivas da política pública, seu aspecto *institucional*, favorecendo a coordenação dos sujeitos envolvidos em sua implementação.

Desta feita, o *plano*, embora não seja o único instrumento capaz de condensar a política pública, ganha importância estratégica, na medida que sua formulação, em torno de *normas-objetivo* (GRAU, 1990, p. 283), favorece o alinhamento dos agentes estatais em torno das *ideias-diretrizes* capazes de conferir densidade institucional à ação coletiva.

Porém, o reconhecimento dessa importância passa, historicamente, pela superação de um esquema mental que atrela forçosamente o conceito de norma jurídica à sanção – propiciando a coexistência de normas pertencentes a um tradicional “esquema se-então”, de aplicação silogística da lei, e normas formuladas no “esquema fim-meio”, efetivadas por meio de uma “aplicação projetada para o futuro, em que a decisão exige tempo, se confunde

em larga medida com a execução ou realização continuada e assenta em dados, valorações e estimativas altamente complexas” (SOUSA, 1997, p. 113,²³³ apud BUCCI, 2002, p. 263).

Aliás, conforme aponta ALMIRO DO COUTO E SILVA (1987, p. 10), a ausência de sanção por parte da norma do plano

não significa que ela não produza qualquer efeito jurídico. Será forçoso admitir que a mesma obriga, internamente, a administração pública, criando deveres jurídicos para os servidores incumbidos da realização das medidas indispensáveis à implementação do plano.

Outra dificuldade diz respeito à forma jurídica do documento normativo que veicula o plano – ou seja, qual o seu *status* no ordenamento jurídico –, visto que ele pode assumir variadas formas. Por vezes, as autoridades acabam por veicular planos *sem forma jurídica definida*, o que compromete seriamente a efetividade das determinações nele preconizadas, pois não geram reconhecimento social pelos destinatários.

Para a doutrina jus-administrativista, à luz da teoria dos atos administrativos, um plano veiculado em simples documento de divulgação, sem que sejam observadas as normas jurídicas de produção, é simplesmente um *pronunciamento administrativo* que sequer pode ser considerado um *ato administrativo*. É, do ponto de vista jurídico, *ato inexistente* (GORDILLO, 2006, p. 23). Por vezes, na prática governamental recente, as técnicas publicitárias acabam por se sobrepor às melhores práticas jurídicas, o que frequentemente gera desarticulação e insegurança jurídica.

Embora não seja incomum que planos sejam veiculados por meio de decretos, para que sejam dotados do chamado *poder extroverso* da Administração, atingindo outros destinatários além dos agentes públicos que estejam hierarquicamente vinculados à autoridade emissora da norma, é necessário que sejam positivados por meio de *lei em sentido estrito*. Assim, devem assumir a forma de lei complementar – se assim exigir o texto constitucional²³⁴ – ou lei ordinária. Tal conclusão condiz com o magistério de ALMIRO DO COUTO E SILVA, para quem “os planos estão sujeitos à reserva legal, sempre que de alguma forma interfiram na liberdade ou na propriedade dos indivíduos” (1987, p. 11). Ressalve-se

²³³ SOUSA, Antonio Francisco de. “Conceito indeterminados” no Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 1994.

²³⁴ Não há, no texto constitucional, nenhuma exigência de planificação por meio de lei complementar. Todavia, não se pode excluir a possibilidade de que haja a necessidade da adoção dessa espécie legislativa, em virtude da matéria que venha a ser objeto do plano.

que, no caso de planos que tenham vigência plurianual, tem-se entendido que não podem ser veiculados por medida provisória ou por lei delegada, em obediência à vedação do art. 62, § 1º, I, *d* e do art. 68, § 1º, III.²³⁵

Assim, embora haja autores quem objetem a aprovação do plano em lei formal como elemento capaz de engessar e comprometer a flexibilidade que deve presidir a atividade de planejamento (BEISIEGEL, 1999, p. 219), concordamos com SENA (2000, p. 65) de que a formalização do plano em base legal não impede que haja a contínua reavaliação de seu conteúdo e o seu reajustamento à realidade, seja por emendas legislativas, seja pela própria atividade interpretativa.

Cabe acrescentar que, para além da preservação dos direitos individuais, parece-nos que os planos devem ser veiculados por lei sempre que produzam efeitos que ultrapassem a esfera do ente político, ou seja, quando afetarem as relações interfederativas, gerando situações jurídicas para os entes que estão em outro nível do sistema federal. Isso, evidentemente, só será possível quando a Constituição Federal estipular mecanismos de coordenação federativa, tais como os previstos nos artigos 21, IX; 23, par. único; art. 30, VI e VII; art. 198; art. 216-A; art. 227, § 8º; e, no que diz respeito especificamente à educação, o art. 214, que estabelece o Plano Nacional de Educação.

Uma classificação tradicional, que adota por critério o grau de indução de comportamentos de que o plano é capaz, os subdivide em: a) planos *indicativos*, em que não há qualquer traço de cogência, limitando-se a fornecer dados e cálculos prévios capazes de orientar o comportamento dos agentes estatais e privados; b) planos *incitativos* ou *influenciadores*, em que se estabelecem incentivos e estímulos que buscam induzir os agentes públicos e privados a se alinhar às metas do plano; c) planos *imperativos*, que são juridicamente vinculativos para os respectivos destinatários, sendo dotados do maior grau de cogência (SILVA, 1987, p. 3; MAURER, 2006, p. 482).

²³⁵ Nesse sentido, vide discussão relatada por SENA (2015, p. 25-26), por ocasião da tramitação do PNE 2014/2024: “Finalmente, uma questão incidental na tramitação permitiu que o Congresso recuperasse seu poder de agenda. A partir da ameaça de ser o PNE objeto de trancamento por medidas provisórias (MPs) – o que transferiria sua apreciação final para depois das eleições de 2014 –, o deputado Glauber Braga, presidente da Comissão de Educação, formulou questão de ordem alegando que o PNE, plano decenal expressamente previsto na Constituição Federal, é um plano plurianual e, portanto, ‘protegido de trancamento por MPs’, nos termos do art. 62, § 1º, d, da Carta Magna. Esse entendimento consolidou-se com o parecer favorável da deputada Maria do Rosário, relatora na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) do recurso contra decisão que negava a questão de ordem formulada pelo deputado Glauber Braga. Com o julgamento favorável a esta proposição pela CCJC, o PNE pôde ser votado, o Legislativo não ficou impedido de legislar por ação do Executivo (edição de MP), e o PNE não será ‘emendável’ por MP no futuro”.

Entendemos que essa classificação, conquanto de alguma utilidade, não é suficiente para compreender a função coordenadora dos planos em âmbito federativo, na qual os três tipos de prescrição se encontram conjugados em um arranjo em que a mútua colaboração e a influência recíproca dos comportamentos extravasam o esquema de unilateralidade que ela sugere.

A importância dos planos na coordenação entre entidades autônomas é ressaltada por GARCIA DE ENTERRÍA e FERNÁNDEZ (2005, p. 341):

Se as diretrizes revelam-se instrumentos idôneos para garantir uma coordenação pontual das ações de uma pluralidade de sujeitos dotados de autonomia funcional, somente os planos, como atos complexos que incorporam um diagnóstico da situação, um prognóstico de sua evolução, um quadro de prioridades e objetivos e um programa sistemático de ação em função daqueles, podem garantir globalmente a convergência imprescindível das diferentes ações, sem a qual não é possível obter a excelência, em nenhum sistema. Os planos, o planejamento, constituem por isso a expressão mais específica da coordenação em seu aspecto funcional.

5.2 O PLANEJAMENTO NO ÂMBITO EDUCACIONAL

Dentre as atividades cometidas ao Poder Público, é na educação que a *função planejadora* – que para EROS GRAU se coloca como uma quarta função do Estado, ao lado da *normativa*, da *administrativa* e da *jurisdicional* (1990, p. 319) – ganha especial importância.

Isso decorre da *dimensão temporal* da atividade educativa, guiada necessariamente por marcos temporais – o ano letivo, os ciclos, as etapas – e pelos resultados almejados para cada um desses marcos. O planejamento educacional, nesse contexto, é atividade transversal, que envolve tanto as práticas pedagógicas – dirigidas, no âmbito escolar, pelo *projeto político-pedagógico* da escola, pelo *plano de ensino* da disciplina, pelo *plano de trabalho* dos professores e pelo *plano de aula* de cada segmento da sequência didática – quanto as atividades de gestão educacional, que para surtir os desejados efeitos devem estar orientadas pelo planejamento, realizado nos vários níveis do sistema de educação.

Não por outra razão, logo após a Conferência de Jomtien e a proclamação da *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* (1990), a UNESCO realizou o Congresso Internacional *Planejamento e Gestão do Desenvolvimento da Educação* (México, 1990), que