

PLANEJAMENTO E PROSPECÇÃO DE CENÁRIOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: AS ESTRATÉGIAS DO ESTADO NOS CASOS DO DISTRITO FEDERAL E DE MINAS GERAIS

ANA LUIZA GOMES DE ARAÚJO
URÂNIA FLORES DA CRUZ FREITAS
LUIS FERNANDO MORALES-ABARCA

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é demonstrar como se encontra o cumprimento do Plano Distrital de Educação (PDE) (2014-2024), por parte da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) e, paralelamente, analisar a situação do Estado de Minas Gerais no que se refere à escolha do vínculo jurídico de contratação de docentes, como forma de se demonstrar a importância do planejamento e da prospecção de cenários na política educacional. A análise será feita, considerando o estado da arte sobre prospecção de cenários na América Latina, de modo a enriquecer o debate a respeito de onde se está e para onde se almeja seguir na educação pública brasileira e a importância do planejamento e prospecção nesse intuito. Nesse cenário, demonstra-se a relevância do estudo do tema especialmente para o Campo de Públicas, uma vez que tal conhecimento contribui para a elaboração de políticas públicas mais assertivas e eficientes.

Para tanto, será feito o diálogo a partir de três textos apresentados no Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas - Gigapp, sendo um deles disponível nos anais do VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, 2017, intitulado “Prospección, política pública y planificación en América Latina: breve estado de la cuestión”, dos autores Luis Fernando Morales-

Abarca y Miguel Céspedes-Araya, e dois constantes dos anais do XI Congreso en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAPP, 2022. São eles: o artigo intitulado “Planejamento e Prospecção de Cenários da Educação Pública no Distrito Federal: avaliando e contribuindo com o Plano Distrital de Educação – PDE”, de autoria de Urânia Flores da Cruz, Pedro Artur Cruz de Melo e Christiano Luis Melo Moraes e o artigo intitulado “A utilização do instituto da designação de professores da Rede Estadual de Minas Gerais: até quando reinará a falta de planejamento”? de autoria de Ana Luiza Gomes de Araújo.

A metodologia utilizada no presente trabalho foi a pesquisa documental e quantitativa, para acesso aos dados do sistema de pessoal de Minas Gerais. Além disso, no caso do Distrito Federal, foi feita a análise do planejamento estratégico do Governo do Distrito Federal e da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) para verificar se foi considerado no mesmo a perspectiva de longo prazo e se previu o cumprimento do Plano Distrital de Educação (PDE) (2014-2024), por parte da mencionada SEEDF, como também perquirir a pertinência do caminho metodológico com a Ação-Reflexão-Ação (ARA) e a perspectiva estratégica. Paralelamente, analisou-se a situação do planejamento estratégico do Estado de Minas Gerais no que se refere à escolha do vínculo jurídico de contratação de docentes, e a partir desse debate entre os apontamentos dos textos demonstra-se a importância do planejamento e da prospecção de cenários na elaboração da política educacional brasileira.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A PROSPECÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ESTADO DA ARTE DA PROSPECÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Morales e Céspedes (2017) consideram que a prospecção, como prática e disciplina, surgiu na Europa, a partir da intervenção de organismos internacionais como o Banco Mundial e a Comissão Europeia, além de outros países como Estados Unidos, China, Índia, França e Coreia. De outra parte, na América Latina e Caribe, se desenvolveu mediante os parâmetros da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e do Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES) onde se propõe objetivos de desenvolvimento para 2030, a Agenda 2030.

Como parte do desafio de visualizar o desenvolvimento a longo prazo, instituições como a CEPAL têm levado a cabo estudos e publicações sobre prospecção. De acordo

com Aceituno, a prospecção corresponde à uma disciplina que busca entregar diretrizes que permitam diminuir a incerteza, adiantar-se às situações futuras, tomar melhores decisões e construir cenários mediante a análise do sistema estudado (Aceituno, 2014: 34). A CEPAL realiza esforços para pesquisar o desenvolvimento dessa temática ao redor do mundo e particularmente, estuda o trabalho que está se desenvolvendo nos países latino americanos para começar a planejar para além do curto e médio prazo. A prospecção, por si própria, implica em uma mudança estrutural, em um continente, cujas instituições públicas e seus órgãos se acostumaram às abordagens de desenvolvimento de curto prazo, onde os processos se tornaram ineficazes e há resistência à mudança por parte dos servidores públicos. Para além da CEPAL, têm ocorrido outros esforços para se colocar o tema da prospecção na agenda de desenvolvimento da América Latina, como são exemplos a Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a Universidad Externado y a Universidad del Valle de Colombia, entre outras.

Nesse sentido, Morales y Céspedes destacam que no livro “*Prospectiva y Política Pública para el cambio estructural en América Latina*”, os autores Vásquez, Becerra e Castaño (2014), assinalaram que existe uma dimensão macro, que contempla o nível do Estado e das políticas públicas. A transição dos modelos de desenvolvimento só pode se dar por meio de um Estado proativo, o que:

[...] requer revalorizar e renovar o planejamento articulando as instituições de planejamento mediante sistemas que promovam o pensamento estratégico, sistêmico e de longo prazo, de mãos dadas com uma visão ampla e holística do desenvolvimento em várias escalas: multiespacial, multidimensional, multi institucional, multisetorial, multidisciplinar e atemporal. Na dimensão micro, no nível das pessoas e instituições, propõe-se construir organizações prospectivas que permitam articular exercícios de alcance regional, redes, centros ou institutos e programas nacionais e internacionais de prospecção. (VÁSQUEZ; BECERRA; CASTAÑO, 2014, p. 21).

Por outro lado, Vásquez, Becerra e Castaño (2014) apresentam o conceito de prospecção como aquele que:

[...] pressupõe uma reflexão estruturada e sistêmica a respeito das alternativas futuras do país, território, setor ou instituição, mediante a interação estruturada com especialistas, redes e comunidades, baseada no diálogo fundamentado em fatos e dados. Implica na construção de visões de futuro, estruturadas, verossímeis, inovadoras, transformadoras e com possibilidade de realizar-se. (VÁSQUEZ; BECERRA; CASTAÑO, 2014, p. 48).

Partindo desse pressuposto, a prospecção é concebida como uma antecipação, mediante a qual se visualiza o futuro e a forma em que se quer transformar esse futuro.

A prospecção segundo Aceituno (2014, p. 34), requer diversos elementos para poder cumprir os objetivos para os quais foi criada, ao utilizar ferramentas próprias que permitam diminuir as incertezas face a tomada de decisão. Para tanto é necessário antecipar cenários, mediante métodos como a participação que permita planejar e construir cenários futuros, que ao final se reflitam em metas e visões de longo prazo.

Com base nessa revisão conceitual, os autores Morales e Céspedes (2017) consideram que tanto a prospecção como o planejamento, como um todo, têm entre si objetivos que se diferenciam quanto ao seguinte aspecto: por um lado, a prospecção envolve pensar em longo prazo em um futuro muito diferente do que se encontra no presente, enquanto que o planejamento de curto e médio prazo se foca mais nos processos repetitivos, onde a operacionalização dos processos é simples e direta. Portanto, complementar ou articular esses elementos para sua respectiva execução, pode se tornar um desafio no sentido de que os tempos em que são projetados são muito diferentes. Porém, se esse processo for realizado obter-se-á uma gestão pública mais alinhada à realidade da América Latina e ao que a sociedade demanda em termos de projetos de curto prazo, programas de médio prazo e políticas de Estado e planos de governo voltados ao longo prazo.

Em resumo, Morales e Céspedes (2017) concluem que, mediante a prospecção se pode construir cenários possíveis de longo prazo, e a partir do planejamento se estabelece os meios para materializar, no curto e médio prazo, as rotas ou vias que sirvam de guia para a concretização do cenário desejado ou escolhido pelos múltiplos atores, públicos e privados, da sociedade latinoamericana que se pretende construir no futuro. Por outro lado, as instituições públicas na América Latina devem trabalhar de maneira mais alinhada e próximas aos centros de pesquisa universitária com a finalidade de estabelecer redes governamentais e acadêmicas em torno do tema da prospecção e sua relação com as políticas públicas, com o intuito de construir um círculo virtuoso de médio e longo prazo, uma vez que tanto a prospecção como o planejamento de políticas públicas são um meio, nunca um fim em si mesmos, para promover o desenvolvimento integral das pessoas na América Latina.

Feita essa apresentação sobre a prospecção e o planejamento na América Latina, passar-se-á a análise de dois casos brasileiros: em um primeiro momento, a análise da implementação do Plano Distrital de Educação e em um segundo momento a análise da opção de vínculo jurídico para a contratação de docentes da rede estadual de Minas Gerais, de modo a perquirir-se em que medida se adota o planejamento estratégico e a

prospecção de cenários e a relevância dos mesmos nas políticas educacionais do Distrito Federal e de Minas Gerais.

O PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO, AS METAS E AÇÕES DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL: NOS CAMINHOS DA AÇÃO-REFLEXÃO-AÇÃO (ARA) E DA PROSPECTIVA ESTRATÉGICA

Analisou-se o cumprimento do Plano Distrital de Educação (PDE) (2014-2024), por parte da Secretaria de Estado de Educação do DF (SEEDF), em pesquisa, que se encontra em andamento, intitulada “Gestão, Planejamento e Prospecção de Cenários da Educação Pública no Distrito Federal: avaliando e contribuindo com o Plano Distrital de Educação – PDE.” Foi utilizada para tanto a metodologia Ação-Reflexão-Ação (ARA), além da prospectiva estratégica. Essa tríade trabalha com a ideia de que a teoria e a prática estão interligadas e são indissociáveis. Tal caminho lida com o conhecimento de forma dialógica. Tenta valorizar toda a experiência prática e teórica que trazem os atores envolvidos em qualquer situação que haja relação e ação entre atores e sujeitos (CRUZ FREITAS, 2018).

Neste sentido, foram apresentados os limites políticos e estratégicos no processo de pesquisa e de avaliação da implementação do PDE, visando a pensar caminhos e possibilidades para a elaboração do próximo plano distrital. Cruz Freitas *et al.* (2022) utilizaram aportes da metodologia Ação-Reflexão-Ação – ARA (CRUZ FREITAS, 2018), que permitiram revelar a importância da participação e principalmente, do controle social e da ação pública em todas as fases no que se refere às ações e reflexões em políticas públicas educacionais. Além da ARA utilizaram os aportes da prospectiva estratégica de Godet (2007) para pensar as possibilidades futuras.

Para Godet, o objetivo da prospectiva estratégica é determinar a partir das forças do presente, dos projetos e dos atores e atrizes, quais são os cenários possíveis, realizáveis e desejáveis. A prospectiva estratégica busca desenvolver competências no campo da previsão, estratégia e antecipação, e assim permite ir além das abordagens lineares do planejamento para que se avance ponderar diferentes futuros possíveis.

Para Cruz Freitas *et al.*, (2022) o planejamento por prospecção estratégica levanta duas questões importantes que precisam ser consideradas e resolvidas, por meio da aplicação de um conjunto de ferramentas metodológicas que lhe dão suporte. As perguntas são: o que poderá acontecer no futuro? o que será feito para antecipar e responder? A primeira questão remete à análise de tendências e padrões, análise de sinais,

construção de futuros, jogo de atores. A segunda pergunta remete ao projeto de construção de estratégias.

Para os autores, a compreensão e o estudo sobre os resultados do Plano Distrital de Educação - PDE permitiram apontar as possibilidades para a construção da educação do futuro no Distrito Federal, assim como permitiram perceber as intenções e interesses inscritos nos mesmos. Por isso invocaram, a ARA como metodologia para perceber a construção do PDE, que foi dialogada, participativa e visava ao controle social, e a prospectiva estratégica como metodologia e ferramenta possível na construção de cenários futuros da política educacional para o próximo decênio em Brasília. Juntas puderam clarear os caminhos para a educação do futuro que se quer no Distrito Federal e no Brasil (CRUZ FREITAS, *et al.*, 2022).

A ARA pode potencializar a ação pública, o controle social nas ações do Estado, e revelar as aprendizagens dos atores e atrizes envolvidas. Segundo CRUZ FREITAS (2021), pode revelar a educação que a luta faz, ou melhor, a pedagogia da luta por direitos¹. Com isso destacaram os avanços e/ou retrocessos na participação e no controle social no âmbito da elaboração, implementação, execução e avaliação das políticas públicas em diferentes campos, especialmente, no campo educativo.

Na metodologia Ação-Reflexão-Ação – ARA, a primeira ação no âmbito das políticas públicas é conhecer o máximo possível o problema e as soluções encontradas por meio de dados documentais, como também ações práticas das atrizes e atores envolvidos nas questões e ou problemas públicos, momento em que se percebe as aprendizagens realizadas e soluções encontradas. (CRUZ FREITAS, 2018)

O conhecimento prévio teórico e prático é fundamental para poder refletir sobre o futuro: o que fazer, para quê fazer, como fazer, com quem fazer e quando fazer. No entendimento da autora, o caminho aberto pela ARA possibilita o uso da prospectiva estratégica e da ação pública coletiva, por isso a escolha dos pesquisadores em trabalhar nessa perspectiva.

À vista disso, os pesquisadores descreveram as ações feitas para realização da pesquisa com os aportes da ARA. A primeira ação foi analisar o planejamento estratégico do governo, escolher e selecionar materiais, documentos, sites que pudessem revelar se o planejamento governamental considerou a prospectiva de longo prazo e se previu o

¹ Para saber mais: www.even3.com.br/Anais/aledbrasil2020/290929-A-PEDAGOGIA-DA-LUTA-POR-DIREITOS

cumprimento do Plano Distrital de Educação (PDE) (2014-2024), além disso, perceber qual o nível de execução do plano distrital por parte do governo.

Após estudos e reflexões à luz dos documentos governamentais disponibilizados e com utilização de softwares gratuitos, os pesquisadores do projeto partiram para a escuta atenta dos atores e atrizes² envolvidos e identificados durante a pesquisa e que participaram da elaboração e implementação do PDE. Então, a ação empreendida foi a realização de conversas e palestras com profissionais responsáveis e o grupo de pesquisa, como também a busca por informações, coleta de dados e conversas com representantes da sociedade civil como por exemplo, o Fórum Distrital de Educação coordenado pelo Sindicato dos Professores do Distrito Federal (SINPRO/DF).

Depois dessa dinâmica, os pesquisadores do projeto perceberam que haviam limites concretos para pensar em partir para a prospecção estratégica de cenários como inicialmente planejado, pois os dados que tinham, após um ano de estudos, eram insuficientes em função, principalmente do como foram disponibilizados. Então, tiveram que fazer nova reflexão sobre como iriam agir.

Pensaram em dividir o tempo de trabalho, parte do tempo do grupo foi destinado a conhecer softwares livres para que pudessem trabalhar os dados e buscar apresentá-los em formato que permitisse ser utilizado. Em outro momento, começaram a estudar e pensar as possibilidades do uso da prospectiva estratégica no processo de elaboração do PDE para o próximo decênio. Alguns atores e atrizes importantes, já citados, ao tomarem conhecimento e participarem do trabalho de pesquisa começaram a perceber as potencialidades da prospecção de cenários e suas ferramentas para o planejamento governamental.

Um documento importante analisado pelos autores na pesquisa foi o Plano Estratégico do Governo do Distrito Federal (GDF) (DISTRITO FEDERAL, 2019). Nele puderam perceber os caminhos buscados nas ações, bem como sua articulação com outros documentos que embasam a Administração Pública. A pesquisa sobre o Plano Distrital de Educação - PDE (2015-2024), ainda em andamento, no texto apresentado e aqui referenciado, apontada pelos autores Cruz Freitas *et al.* (2022) sinaliza que apesar de o PDE ter apenas 21 metas³, não foi disponibilizado ao amplo conhecimento da

² Representantes da Sociedade Civil membros do Fórum Distrital de Educação, Universidade, Tribunal de Contas do DF, Governo.

³ Para conhecer as 21 metas acesse: SEEDF. Plano Distrital de Educação 2015-2024 (DISTRITO FEDERAL, 2015).

comunidade escolar o que acabou por inviabilizar, consideravelmente, a ideia inicial do grupo de realizar a prospecção estratégica de cenários para a educação no Distrito Federal.

Perceberam ainda, que a participação social em relação ao plano foi descontinuada de forma que não garantiu a sua efetividade, ou seja, a ação pública que foi a mola propulsora no processo de elaboração das metas, perdeu sua força e prejudicou substancialmente o cumprimento das mesmas por parte do Governo do Distrito Federal. Ademais, os arquivos de dados relativos ao PDE que foram disponibilizados pela Secretaria de Educação, só apresentam dados de avaliação até 2018, sendo possível pensar que o governo, não engendrou esforços para cumprir o próprio planejamento e os acordos nacionais e internacionais.

No texto, Cruz Freitas *et al.* (2022) apresentam o estágio de cumprimento das metas 1, 2 e 3. Embora tenham sido construídos os dados de todas as metas, discutiram no artigo, apenas 3 porque foram as que se percebeu no compromisso e nas ações do planejamento estratégico do governo central. São elas: Meta 1 (educação infantil), Meta 2 (ensino fundamental), Meta 3 (ensino médio):

Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches públicas e conveniadas, de forma a atender no mínimo 60% da população dessa faixa etária, sendo no mínimo 5% a cada ano até o final de vigência deste Plano Distrital de Educação – PDE, e ao menos 90% em período integral (CRUZ FREITAS *et al.* 15: 2023).

Meta 2: Garantir o acesso universal, assegurando a permanência e a aprendizagem dos estudantes a partir dos 6 anos de idade, ao ensino fundamental de 9 anos, assegurando, também, a conclusão dessa etapa até os 14 anos de idade até o último ano de vigência deste Plano. (CRUZ FREITAS *et al.* 17: 2023).

Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 100%, assegurando o acesso, a permanência e a aprendizagem. (CRUZ FREITAS *et al.* 18: 2023).

Ao analisar as metas de forma geral os autores mostraram o estágio de cumprimento das metas, inclusive alguns retrocessos a partir de 2017. Em 2015 e 2016 os dados revelaram que das 21 metas, apenas três delas (12, 13 e 21) alcançaram os objetivos estabelecidos, pois os números no Distrito Federal já estavam praticamente no alvo dos indicadores.

A meta 1 só alcançou parcialmente os objetivos no indicador 1C, onde a meta é atender 90% das crianças de 0 a 3 anos que frequentam creche pública e conveniada em período integral até 2024, porque os números também são favoráveis desde o início do

plano. O alcance dos objetivos estabelecidos na meta 1 podem ser verificados por meio de 3 indicadores, o primeiro (1A) referente ao atendimento de 4 a 5 anos (taxa de escolarização), o segundo (1B) específico para o resultado do atendimento de 0 a 3 anos (taxa de escolarização) e o terceiro (1C) para o atendimento de 0 a 3 anos na educação integral.

Conforme apresentado no relatório anual de monitoramento e avaliação do Plano Distrital de Educação, período 2015-2018, a meta 1 é compatível com a meta nacional no objetivo universalização da educação infantil na pré-escola (4 a 5 anos) e em relação ao atendimento em creches (0 a 3 anos). Observa-se que o Distrito Federal priorizou somente o atendimento em creches públicas e conveniadas, excluindo a referência de outras redes de ensino no atendimento dessa faixa etária, o que mascara a verificação do real atendimento dessa população, como pode ser observado na oferta de 4 a 5 anos.

O percentual de atendimento do indicador (1C) se diferencia do Plano Nacional de Educação - PNE definido com o valor percentual de 50%, enquanto no PDE o valor foi fixado em 60%. Extrapolando o PNE, o PDE acrescentou ao texto da meta um percentual de atendimento incremental, ao ano, de no mínimo 5% em relação a faixa etária de 0 a 3 anos e 90% do atendimento em período integral.

Cruz Freitas *et al.* (2022) relatam ser possível perceber durante a pesquisa que o PDE não contempla a busca ativa, mas apenas a criação de cadastro sobre a demanda manifesta. Em março de 2017, o Tribunal de Contas do Distrito Federal publicou o relatório “Auditoria Operacional para avaliar aspectos da implantação do PNE/PDE no Distrito Federal.”, com o foco principal de avaliar as ações do Governo do Distrito Federal (GDF) para atingir os resultados pretendidos pela Meta 1 (educação infantil) e pela Meta 6 (ensino em tempo integral) do PDE, para o exercício de 2016.

No mesmo relatório foi criado um painel para avaliar o grau de implementação das seguintes metas do PDE: Meta 1 (educação infantil), Meta 2 (ensino fundamental), Meta 3 (ensino médio), Meta 4 (alunos com necessidades educacionais especiais), Meta 6 (ensino em tempo integral), Meta 8 (escolas do campo), Meta 11 (educação profissional técnica de nível médio) e Meta 20 (investimento público em educação pública). Em artigo apresentado ao GIGAPP, Cruz Freitas *et al.* (2022) optaram por trabalhar as Metas 1, 2 e 3. No tocante a meta 1, o relatório do tribunal apontou que sobre o indicador (1A) em 2016, o Governo do Distrito Federal não conseguiu cumprir as metas de universalização do acesso ao ensino na pré-escola e de ampliação da oferta de atendimento em creches, nem ampliar a oferta de educação em tempo integral; com relação ao indicador (1B) o

Distrito Federal estava muito distante de promover, já em 2016, o aumento da oferta equivalente a 5% da população desta faixa etária.

Para cumprir a meta estabelecida no PDE, seria necessário, em 2016, um incremento da oferta em 9.596 matrículas, tendo como base a oferta no ano de 2015. Quanto ao indicador (1C), que tem por objetivo atender 90% dos alunos da educação infantil em tempo integral, cabe esclarecer que o documento normativo da Estratégia de Matrículas da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEEDF estabeleceu que todas as escolas conveniadas e os Centros de Ensino de Primeira Infância (CEPI) deveriam oferecer atendimento em tempo integral, com duração de 10 horas de atividades.

A meta 02 do PDE apresenta dois indicadores para fixar os objetivos do ensino fundamental, o indicador (2A) se concentra na população de 6 a 14 anos que frequenta o ensino fundamental, enquanto o indicador (2B) verifica a população de 16 com o ensino fundamental concluído.

De acordo com o Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação do PDE 2015-2018:

A meta é clara quanto à idade em que esta etapa deve ser concluída: 14 anos de idade. No entanto, pelos dados apresentados há um aumento em relação à distorção idade série, verifica-se que não há uma política pública eficiente para os alunos que estão em defasagem de aprendizagem em relação à idade, onde em 2018 com 273.866 alunos no ensino fundamental, percebe-se um percentual de 20,68% (56.647) de alunos defasados e somente 5,0% (2.834) participaram de programa específico para corrigir essa distorção. (SEEDF, 2018, p. 47).

A falta de políticas públicas para corrigir o problema da distorção idade série foi constatada também pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal. Em seu relatório apontou a redução drástica das ações de correção de fluxo no ensino fundamental, além disso cada escola da rede tinha a opção de implantar, ou não, os programas de correção de fluxo. E não havia uma determinação da SEEDF para a adoção generalizada do programa. Portanto, sem atacar a raiz do problema não será possível atingir os objetivos da meta integralmente.

A observação da evolução da meta 3 pode ser considerada a partir de seus dois indicadores. O primeiro (3A) refere-se ao atendimento de 15 a 17 anos na escola, independente da etapa/modalidade que frequenta. O segundo indicador (3B) é específico para o resultado do atendimento, na mesma faixa etária, do aluno que frequenta apenas o ensino médio. A elevada taxa de distorção idade-série (24,62%) na faixa de 15 a 17 anos,

constitui um dos principais obstáculos para a ampliação de matrículas no ensino médio e, por consequência, impede o alcance dos objetivos da meta.

A análise do PDE permite perceber que para planejar as melhorias das políticas públicas, dentre outras coisas, é preciso conhecer com profundidade os planos estratégicos propostos e saber o nível ou estágio de efetivação dos mesmos. Para conhecer os planos é necessário ter acesso aos projetos e relatórios de acompanhamento e monitoramento de modo a entender o que está registrado. O relatório da SEEDF utiliza termos técnicos que não são de domínio público, o que pode restringir sua análise e compreensão.

Embora esteja descrito no plano “o compromisso com os cidadãos, necessitando assim de sinceridade e clareza com a população”, foi possível perceber que não é nesse sentido que caminha a prática. Observou-se na pesquisa, que a participação nas decisões públicas foi ficando cada vez mais escassa. As metas 1, 2 e 3 que se inscreviam como um outro compromisso, não foram cumpridas e após a pandemia teme-se que todo o processo tenha ficado praticamente sem acompanhamento. Os dados de acompanhamento só foram disponibilizados em 2019, e representam os resultados do monitoramento até o ano de 2018.

A partir da análise documental e pela escuta aos relatos das ações realizadas, Cruz Freitas *et al.* (2022) afirmam ter sido possível perceber que as batalhas propostas para alcançar os resultados-chave não foram travadas, ao menos no âmbito da educação. Essa escolha política fez com que as metas que aparecem descritas no plano estratégico e no compromisso do governo, não fossem cumpridas.

Outra questão que pode ser percebida é que embora o Governo do Distrito Federal tenha feito um plano estratégico em que estão descritas ações e metas de curto, médio e longo prazo, o mesmo governa com os curtos e médios prazos, e com maior intensidade para o curto prazo. A ARA e a Prospectiva Estratégica permitem pensar e agir com a visão do futuro e merecem ser utilizadas em prol de políticas públicas mais assertivas.

Diante disso, os autores propõem a ARA e a Prospectiva Estratégica e suas ferramentas como metodologias para o planejamento do Estado. Ambas têm como princípio a participação dos atores e atrizes envolvidos na temática, partem da realidade concreta e do conhecimento profundo de estudos e pesquisas. Ademais, conseguem discutir soluções para os problemas públicos por meio da ação pública e da visão e planejamento da educação do futuro.

Feitas essas considerações, proceder-se-á a análise do regime de contratação de docentes na rede pública de ensino de Minas Gerais, o que demonstrará a opção pelas escolhas de curto prazo e o ônus de não prospectar na política educacional.

OS PROFESSORES DESIGNADOS DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE MINAS GERAIS

A regra constitucional para a contratação de pessoal no serviço público brasileiro para cargos efetivos e empregos públicos é o concurso público, nos termos do artigo 37, II da CR/88, cabendo a contratação temporária para situações de excepcional interesse público, conforme previsão legal. Nesse sentido, a própria Constituição da República, excepcionou em seu artigo 37, IX, a exigência do concurso público, nos seguintes termos: Art. 37 IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público

A respeito da contratação temporária, observa Mello (2007, p. 261) que o preceito constitucional contempla hipóteses em que (i) “a própria atividade é eventual, não se justificando a criação de cargo ou emprego público; ou (ii) a necessidade é temporária, por não haver tempo hábil para realizar o concurso público”.

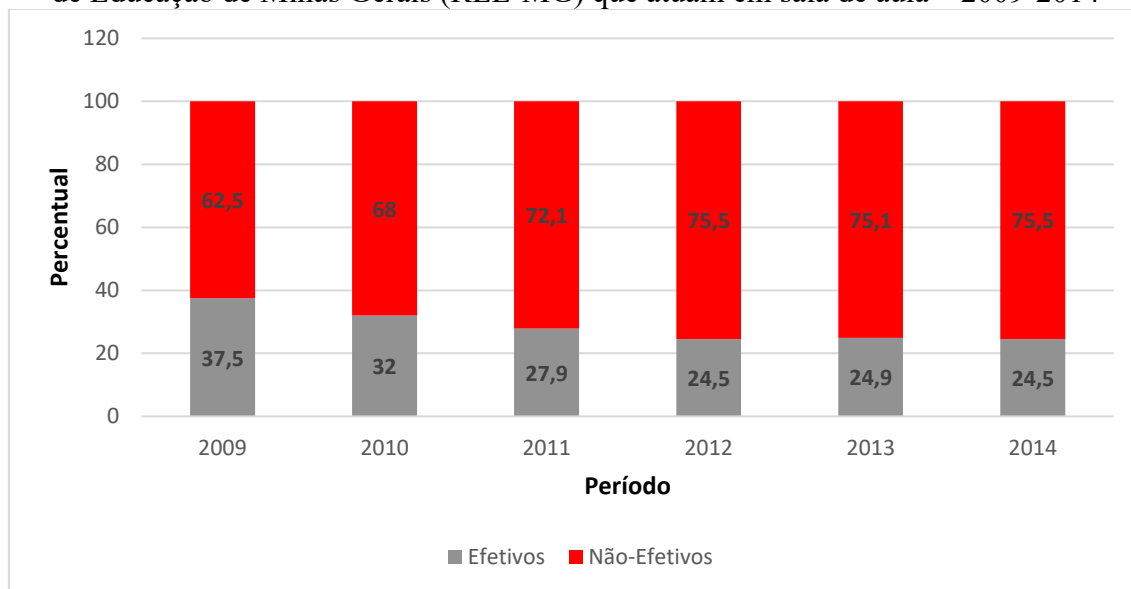
Em Minas Gerais, a opção por vínculos precários, de natureza temporária, para a contratação de docentes para a rede estadual de ensino impacta em diversos fatores da política pública educacional, como será demonstrado a seguir, trazendo ainda mais um agravante de ordem jurídica, a saber, o recente reconhecimento de inconstitucionalidade parcial pelo Supremo Tribunal Federal – STF do vínculo precário de designação dos docentes para cargos vagos.

Como se pode constatar, embora a regra constitucional seja a do concurso público e a exceção, a contratação temporária, a realidade apresenta dados bem distintos. Na rede estadual de ensino de Minas Gerais, como apresentado no gráfico, a grande maioria dos docentes são não concursados (não efetivos). Dito isso, cabe a seguinte indagação: se a regra constitucional é o concurso público por que é utilizado o vínculo precário da designação? Não seriam essas contratações inconstitucionais?

De fato, a regra é o concurso público. Mas, inquestionavelmente, há situações nas quais o concurso público não se mostra adequado, seja em razão da transitoriedade da demanda (necessidade temporária), seja por questões de excepcional interesse público. Nesses casos, cabe a contratação temporária, a qual está condicionada “à existência de lei

específica enumerando as hipóteses consideradas de excepcional interesse público, situações de anormalidade, em regra incompatíveis com a demora do procedimento do concurso” (MARINELA, 2018, p. 712).

Gráfico 1: Percentual de professor em cargos efetivos e não-efetivos da Rede Estadual de Educação de Minas Gerais (REE-MG) que atuam em sala de aula – 2009-2014



Fonte: AMORIM *et al.* (2018), p. 12.

No caso de Minas Gerais, o vínculo mais comumente utilizado para a contratação de docentes é a designação e não o contrato temporário. Isso se deu por que a Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989, em seu art. 22, estabeleceu que a contratação temporária somente seria utilizada para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público, não se aplicando às funções de magistério. Estas foram tratadas, posteriormente, pela Lei nº 10.254/90, que no art. 10, §1º, alínea “a”, instituiu a designação para o exercício de função pública para os cargos de professor, regência de classe, especialista em educação e serviçal, para exercício exclusivo em unidade estatal de ensino. Desse modo, percebe-se que as funções de magistério no Estado de Minas Gerais são supridas pelo instituto da designação e não pela contratação temporária, além dos concursos públicos.

A designação apresenta características marcantes de precariedade, tais como o fato de não prever um limite máximo de vigência, nem número máximo de prorrogações. O professor designado fica em exercício na escola até a chegada de um professor efetivo ou até o fim do ano letivo. Nitidamente, a designação vem sendo utilizada ao longo do tempo

para suprir a falta de professores para o exercício do magistério e não para situações excepcionais e transitórias, como licenças e afastamentos do professor efetivo. Por ser um vínculo precário muitas vezes utilizado para o exercício de funções de natureza permanente, a designação teve sua inconstitucionalidade questionada junto ao Supremo Tribunal Federal na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade ADI 5267, proposta em fevereiro de 2015.

Diante da proposição da mencionada ADI, era de se esperar que o Governo do Estado de Minas Gerais pensasse em outra forma constitucional de prover sua necessidade de mão de obra docente, a partir de uma análise de prospecção de cenários, que considerasse a forte possibilidade de a designação vir a ser declarada inconstitucional e os impactos que tal inconstitucionalidade geraria. De fato, o Estado de Minas Gerais fez concursos públicos para o magistério e nomeou profissionais para o cargo efetivo de professor, mas em número insuficiente, razão pela qual seguiu se valendo do instituto da designação por muito tempo até a sua declaração de inconstitucionalidade em 15.04.2020. Como se pode perceber o julgamento do Supremo Tribunal Federal levou mais de 5 anos para ser proferido e nesse período, a designação seguiu sendo utilizada.

É importante ressaltar que a opção pela designação não é inofensiva. Oliveira *et al.*, 2019 apontam que a remuneração dos professores designados é em média 34,57% inferior à remuneração dos servidores efetivos. Acrescente-se a isso o fato de que os professores designados têm acesso a um leque reduzido de direitos e garantias se comparado aos professores efetivos. Além disso, sinaliza Araujo (2022) que a rotatividade dos professores designados é ainda um dos grandes problemas enfrentados pela escola pública, o que prejudica a construção de um vínculo estável entre professor, escola e seus pares, dificultando a realização do trabalho educativo. E conforme dados apontados por Araújo (2022), a partir de entrevistas realizadas por Martins *et al.* (2022), com servidores da superintendência central de saúde do servidor, órgão da Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG/MG, os professores designados apresentam um número de licenças para tratamento de saúde menor do que os professores efetivos; entretanto, os seus afastamentos são significativamente mais duradouros, o que aponta para um adoecimento mais grave entre designados e sinaliza que estes muitas vezes, optam por continuar com suas atividades laborais, mesmo doentes, por temerem pela continuidade de seu vínculo precário de designação.

Sendo assim, cabe assinalar que mesmo com as desvantagens apontadas para docentes e comunidade escolar, advindas do uso da designação e ainda tratando-se de

instituto de constitucionalidade duvidosa, o Estado de Minas Gerais seguiu valendo-se dele para suprir suas necessidades de pessoal, enquanto não sobreveio a declaração de inconstitucionalidade pelo STF. Conforme será adiante demonstrado, mesmo após tal declaração de inconstitucionalidade, o Estado utilizou-se de subterfúgios para seguir suprindo sua carência de pessoal, de forma precária, apesar de se tratar de uma carência permanente e continuada, o que demonstra um comportamento estatal nitidamente reativo.

A utilização continuada do instituto da designação pode ser explicada em alguma medida, pelas dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado de Minas Gerais, no que se refere à nomeação de servidores efetivos, por ter extrapolado os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, a Emenda Constitucional 109/2021, alterou o artigo 167 da Constituição, no sentido de restringir as nomeações de servidores para casos de reposição de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios. Sendo assim, a designação contribui para a continuidade da prestação do serviço educacional, apesar de todas as mazelas que envolve. De todo modo, o cenário crítico já era plenamente previsível e o comportamento estatal mostrou-se meramente reativo.

Prova disso é o fato de que após a declaração de inconstitucionalidade parcial da designação ser prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, para as situações de cargos vagos, em 15.04.2020, o Estado de Minas Gerais optou por regulamentar o instituto da convocação, previsto na Lei estadual 7.109, de 1977, mediante o Decreto 48.109, de 30.12.2020, editado após 43 anos da publicação da lei, com o intuito de viabilizar a convocação para o exercício de magistério a título precário, tendo como uma de suas hipóteses, a convocação para vacância de cargo efetivo, enquanto não for realizado concurso público e até a efetiva entrada em exercício de servidor nomeado.

Essa situação fática chamada de convocação em muito se assemelha às hipóteses de designação que foram declaradas inconstitucionais. Tanto é que tal situação não passou despercebida pelo Ministério Público Federal que ajuizou a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 915, que foi julgada pelo STF, em 20.05.22, na qual se reafirmou o entendimento de não ser cabível o uso de institutos precários dessa natureza (seja designação, seja convocação) para a atividade permanente da educação, em situação de cargo vago.

Diante de mais essa “derrota” judicial, o Estado de Minas Gerais ingressou com recurso solicitando a prorrogação do prazo de cumprimento da sentença, o que foi deferido por meio de uma modulação dos efeitos da decisão de modo a ser fixado um

prazo de 24 (vinte e quatro) meses para o cumprimento da sentença pelo Estado de Minas Gerais.

Como apontado por Araújo (2022), constata-se assim que ao longo das décadas, a designação tem sido amplamente utilizada pelo Estado de Minas Gerais, apresentando, do ponto de vista gerencial, a vantagem de solucionar rapidamente os problemas relacionados à escassez de mão de obra, a um custo mais baixo que o gasto com efetivos. Essa característica trouxe flexibilidade para o gestor tornando seu uso ainda mais atrativo, especialmente, em cenários econômicos de déficit fiscal. Todavia, como demonstrado, tal opção, apesar de sua pretensa vantagem gerencial, produz inúmeros impactos nefastos na saúde docente, na política educacional e nos direitos e vantagens a que fazem jus designados comparativamente aos efetivos.

Analisando-se a política educacional mineira, nas últimas décadas, no que pertine à escolha do vínculo jurídico de contratação docente, constata-se um comportamento omissivo, em um primeiro momento, no que se refere à opção cômoda pela designação, em vez do criterioso planejamento da força de trabalho e reativo, em um segundo momento, quando da declaração de inconstitucionalidade da designação, ocasião na qual a política adotada foi a busca de instrumentos para a manutenção das contratações precárias, como foi exemplo, a regulamentação da Lei estadual 7109/77, 43 anos após a sua edição. Desse modo, fica nítido o cenário crítico no qual o Estado de Minas Gerais se encontra, tendo que no curto prazo (vinte e quatro meses), solucionar seus problemas de contratação de docentes, com agravantes como os limites de gastos impostos pela situação fiscal delicada em que se encontra e a decisão judicial do STF que impõe que uma solução seja adotada neste prazo. Tal situação poderia ter sido minimizada se fosse adotado o planejamento estratégico com viés prospectivo. Mas, uma vez que o devido planejamento da força de trabalho não ocorreu ao longo do tempo, com o propósito de consagrar o direito social à educação e antever os impactos da possível declaração de inconstitucionalidade da designação, terá, necessariamente, que ocorrer agora, pela necessidade criada a partir da atuação judicial que limitou o uso dos institutos precários da designação e da convocação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises do Plano Distrital de Educação e da política de contratação de docentes adotada pelo Estado de Minas Gerais constata-se, em ambos os casos, a atuação estatal centrada no curto prazo, embora, no caso do Distrito Federal exista nitidamente

um plano de médio e longo prazo, o que não se vislumbra em Minas Gerais. Além disso, percebe-se a atuação estatal mais reativa que prospectiva.

Mediante o uso da prospecção é possível construir cenários de longo prazo e a partir do planejamento estratégico estabelecer os meios para materializá-lo, no curto e médio prazo, as rotas que sirvam de guia à concretização do cenário desejado e escolhido pelos múltiplos atores na sociedade. Nesse sentido, o uso de ferramentas como a ARA e a prospecção estratégica, nos processos de planejamento estatal, têm como princípio a participação de atores e atrizes envolvidos, a partir da realidade concreta e do conhecimento profundo dessa realidade e de seus estudos e pesquisas.

Dessa forma, a Ação Reflexão Ação - ARA e a Prospectiva Estratégica permitem pensar e agir com a visão do futuro. Por essa razão, propõe-se a ARA e a Prospectiva Estratégica e suas ferramentas como metodologias para o planejamento do Estado e a prospecção de cenários para a educação pública. Ambas têm como princípio a participação dos atores e atrizes envolvidos na temática, partem da realidade concreta e do conhecimento profundo dessa realidade, de estudos e pesquisas. Ademais, conseguem discutir soluções para os problemas públicos por meio da ação pública e da visão e planejamento da educação do futuro, o que seria muito salutar, tanto no caso de Minas Gerais quanto do Distrito Federal. Ambos os casos ilustram a importância de construir a cultura das boas práticas de planejamento estratégico e prospecção que contribuam para melhorar a qualidade da política educacional.

Contudo, apesar de todas as vantagens da utilização da ARA e da prospecção estratégica, este estudo demonstrou que ela ainda foi pouco implementada no planejamento estatal no Distrito Federal e em Minas Gerais, encontrando-se mais presente na teoria do que na prática administrativa cotidiana.

REFERÊNCIAS

ACEITUNO, Paola. La Prospectiva en la construcción local de políticas públicas. **Revista de Estudios Políticos y Estratégicos**, Santiago, v. 2, n. 1, p. 28-49, 2014. Disponível em: <http://www.prospectivayestrategia.cl/pdf/aceituno.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2023.

AMORIM, Marina Alves; SALEJ, Ana Paula. Professores da rede estadual de educação de Minas Gerais (REE/MG): informações e sugestões aos gestores: nota técnica. **Revista Brasileira de Educação Básica**, Belo Horizonte, n. 17, 2020. Disponível em: <http://rbeducacaobasica.com.br/professores-da-rede/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

AMORIM, Marina Alves; SALEJ, Ana Paula; BARREIROS, Brenda Borges Cambraia. Superdesignação de professores na rede estadual de ensino de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230053>. Acesso em: 17 jan. 2023.

ARAUJO, Ana Luiza Gomes de *et al.* Desafios ao planejamento da força de trabalho no Estado de Minas Gerais: o instituto da designação no recrutamento dos professores da Educação Básica. **Revista Fórum Administrativo**, v. 20, n. 229, p. 9-17, 2020.

ARAUJO, Ana Luiza Gomes de. A utilização do Instituto da Designação de Professores da rede estadual de Minas Gerais: até quando reinará a falta de planejamento? *In*: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 11., 2022, Madrid. **Planificación y prospección de escenarios políticos e institucionales**. Madrid, [s. n.], 2022. Disponível em: <https://congresoxi.gigapp.org/ProgramaDefinitivo/gt-2022-13>. Acesso em 20 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. **Ação direta de inconstitucionalidade ADI 5267**. Supremo Tribunal Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Sessão 13/03/2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4732504>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade ADI 4876**. Artigo 7º da Lei Complementar nº 100/2007 do Estado de Minas Gerais. Norma que tornou titulares de cargos efetivos servidores que ingressaram na administração pública sem concurso público, englobando servidores admitidos antes e depois da Constituição de 1988. Ofensa ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, e ao art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Relator: Ministro Dias Toffoli. Sessão 26/03/2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4332889>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental ADF 915**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Sessão 1/12/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6311525>. Acesso em: 118 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF amplia prazo para Minas Gerais regularizar contratos temporários no ensino público**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=492442&ori=1>. Acesso em: 17 jan. 2023.

CRUZ FREITAS, Urânia Flores. **Ação-reflexão-ação**: trabalho, formação docente e aprendizagens. **Revista Com Censo**, Brasília, DF, v. 5, n. 3, 2018.

CRUZ FREITAS, Urânia Flores da ; CRUZ DE MELO, Pedro Artur Cruz; **MELO MORAIS**, Christiano Luis Melo. Planejamento e prospecção de cenários da educação pública no Distrito Federal: avaliando e contribuindo com o Plano Distrital de Educação – PDE. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 11., 2022, Madrid.

CRUZ FREITAS, Urânia Flores da Cruz. **Desenvolvimento à moda brasileira:** dinheiro e desigualdades na educação. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. **Plano distrital de educação 2015-2024.** Brasília, DF, 2015. Disponível em:

https://www.educacao.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/pde_site_versao_completa.pdf. Acesso em 15 ago. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Relatório anual de monitoramento e avaliação do plano distrital de educação: Lei nº 5499, de 14 de julho de 2015: período 2015/2018. Brasília, DF, 2018. Disponível em:

<https://www.educacao.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-PDE-2018.pdf>. Acesso em 15 ago.2022.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. **Plano estratégico do Distrito Federal 2019-2060.** Brasília, DF, 2019.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Relatório de auditoria:** auditoria operacional para avaliar aspectos da implantação do PNE/PDE no Distrito Federal. Brasília, DF, 2017. Disponível em:

<https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/ExecucaoDoPlanoDistrital.pdf>. Acesso em 15 ago.2022.

GODET, Michel. **Prospectiva Estratégica:** problemas y métodos. En colaboración con Philippe Durance y la participación de Prospektiker. Paris: CNAM, 2007.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** 12. ed. São Paulo: Saraiva JR, 2018.

MARTINS, Ralf Felipe; ARAUJO, Ana Luiza Gomes de; AMORIM, Marina Alves. Vínculo de trabalho & adoecimento docente: análise das licenças dos professores da Rede Estadual de Educação de Minas Gerais. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 38, 2022.

MEDINA, J.; Becerra, S.; CASTAÑO, P. 2014. Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y El Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Decreto Estadual 48.109, de 30 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a convocação de profissionais para o exercício das funções de magistério nas unidades de ensino de educação básica e superior dos órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo. Belo Horizonte, 2020. Disponível em:

https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=48109&comp=&ano=2020&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em: 17 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Lei 10.254, de 20 de julho de 1990.** Institui o regime jurídico único do servidor público civil do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em:

https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=10254&comp=&ano=1990&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em: 17 jan. 2023.

MORALES-ABARCA, Luis Fernando; CÉSPEDES-ARAYA, Miguel. Prospectiva, política pública y planificación en América Latina: breve estado de la cuestión. *In:* CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y

POLÍTICAS PÚBLICAS, 8., 2017, Madrid. **Gobernando el futuro: Iberoamérica en la encrucijada.** Madrid: Madrid Edition, 2017.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de *et al.* Dois pesos, duas medidas e uma política pública: a distinta realidade de incentivos dos professores efetivos e designados na rede estadual de educação de Minas Gerais. **Fórum Administrativo**, v. 19, n. 223, p. 9-22, 2019.

VÁSQUEZ, Javier Medina; BECERRA, Steven; CASTAÑO, Paola. **Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y El Caribe.** Santiago de Chile: CEPAL, 2014. (Libros de la CEPAL, 129).