



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**LÚCIA MARIA BESERRA VERAS**

**PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CEARÁ:**  
**UMA ANÁLISE DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO 2015-2024**

**FORTALEZA – CEARÁ**

**2016**

LÚCIA MARIA BESERRA VERAS

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CEARÁ:  
UMA ANÁLISE DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO 2015-2024

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Germano Magalhães Junior.

FORTALEZA – CEARÁ

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Veras, Lúcia Maria Beserra .

Planejamento educacional no Ceará: Uma análise do Plano Estadual de Educação 2015-2024 [recurso eletrônico] / Lúcia Maria Beserra Veras. - 2016.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 194 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2016.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas .

Orientação: Prof. Dr. Antonio Germano Magalhães Junior.

1. Educação. 2. Planejamento. 3. Políticas Públicas. I. Título.

LUCIA MARIA BESERRA VERAS

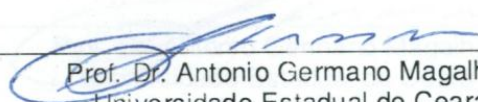
PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CEARÁ: UMA ANÁLISE DO PLANO  
ESTADUAL DE EDUCAÇÃO 2015-2024

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

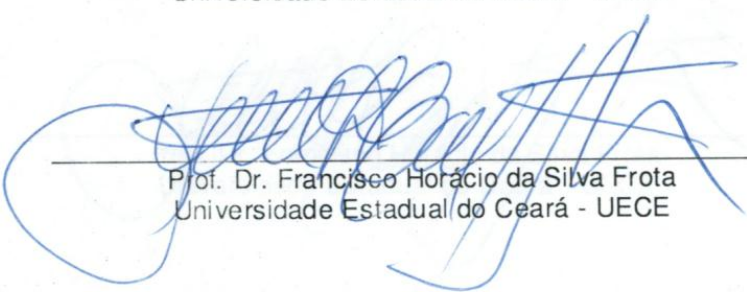
Aprovada em: 26/10/2016

BANCA EXAMINADORA



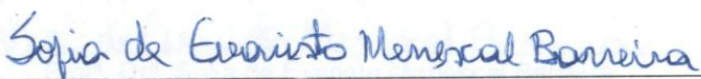
---

Prof. Dr. Antonio Germano Magalhães Junior  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



---

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



---

Profª. Drª. Sofia de Evaristo Menescal Barreira  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Às mulheres que ocupam lugares especiais na minha vida (Maria José, Maria Eudes, Maria Iracema, Maria Juraci, Maristela, Solange Maria e Luzia Helena), pela presença permanente, pela força e pela inspiração.

Ao Expedito, ao José, ao Antônio e ao Manuel, pai e irmãos de sangue e de sonhos.

Ao Vitor e à Nara, por me ensinarem a ser forte e a amar incondicionalmente!

Ao Gabriel, meu pequeno príncipe, que chegou trazendo incertezas, esperanças e renovação!

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela força divina.

Ao Professor Germano, orientador disciplinado e dedicado.

À Professora Sofia Menescal, amiga cuja presença firme e carinhosa durante a elaboração do trabalho me deu firmeza e perseverança para continuar.

Ao Professor Horácio Frota, pela importante contribuição quando do exame de qualificação.

A todas as pessoas que, direta ou indiretamente, colaboraram para a realização deste trabalho. Não sendo possível citar todos os amigos, destaco alguns em especial, pela presença mais próxima e significativa neste percurso. Cada um deles, a seu jeito e a seu tempo, compartilhou comigo a elaboração deste trabalho; então, com muito carinho, eu agradeço a: Isabel Pontes, Aurila Freire e Ada Pimentel.

“[...] Os projetos educacionais refletem um certo tempo e uma dada realidade, uma certa consciência só possível em cada tempo e lugar.”

(Maria Eudes Bezerra Veras)

## RESUMO

O tema em debate neste estudo, “Planejamento Educacional no Ceará: uma análise do Plano Estadual de Educação 2015-2024”, voltou-se para a articulação e alinhamento entre o Planejamento Educacional Macro (Nação) e o Planejamento Micro (Estadual) para os próximos dez anos. A questão central que orientou seu desenvolvimento está delineada na seguinte indagação: que orientações políticas determinaram o planejamento e a elaboração do Plano Estadual de Educação 2015-2024, de forma a atender às metas estabelecidas nacionalmente e às metas locais, favorecendo o cumprimento do dever do Estado e do direito do cidadão para com a Educação? Na busca de respostas para tal questionamento, elaborou-se um estudo de base qualitativa, a partir do desenvolvimento de pesquisas do tipo bibliográfico e documental, tomando como referência a análise de documentos nacionais e locais, especialmente o Plano Nacional de Educação, cujas diretrizes e metas nortearam a elaboração do Plano Estadual de Educação. Defende-se a hipótese histórica emanada do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932, no que concerne aos problemas seculares que ainda persistem na educação e à proposta de efetivação de um Sistema Nacional de Educação, sob pena de se reduzir o Plano Estadual da Educação do Ceará a mera formalidade, sem consequências para a transformação do quadro que hoje se delineia com todas as contradições, desencontros, imprecisões e improvisações que marcam a trajetória da educação no Brasil e, por consequência, no Estado do Ceará. Para desvelar tal pressuposto, desenvolveu-se uma retrospectiva histórica da educação no país desde os tempos do Brasil Colônia até os dias atuais, observando suas inconsistências e repercussões nas fragilidades da educação no âmbito local. A trajetória da educação percorrida até aqui foi permeada por políticas de governo adotadas em detrimento de políticas de Estado, fomentando a complexa relação entre os entes federados, a superposição de programas, os sucessivos equívocos, as incertezas, dentre outros constrangimentos que acabaram por delinear o pano de fundo da realidade contemporânea, em que permanecem inconsistências quanto ao cumprimento de pactos, do planejamento e das propostas aprovadas em Lei, bem como do cumprimento integral do dispositivo constitucional de ser a Educação um bem público, direito de todos e dever do Estado. Observaram-se aspectos pertinentes ao legado de educadores serem abandonados ou negligenciados; à



descontinuidade de programas governamentais; e às inconsistências entre o discurso declaratório, por equalizar e unificar o atendimento educacional sem encontrar ressonância na incapacidade governamental de universalizar o acesso e garantir a permanência e o sucesso aos alunos. Nesse percurso, declaramos que a questão da garantia do direito à educação, conforme prevista na Lei do Plano Nacional de Educação e no Plano Estadual de Educação, não passa somente pela aprovação de leis ou pela aprovação de planos. Se assim fosse, a questão estaria resolvida há muito tempo. É necessária a determinação política de fazer, de envolver a escola, a família e a comunidade, os recursos para investir, o pessoal qualificado, a proposta pedagógica atraente e a escola digna para conquistar e manter os alunos.

**Palavras-chave:** Educação. Planejamento. Políticas públicas.

## **ABSTRACT**

The subject under discussion in this study, “Educational Planning in Ceará: an analysis of the State Education Plan 2015-2024” turned to the coordination and alignment of Educational Planning Macro (Nation) and Micro Planning (State) for the next ten years. The central question that guided this work development is outlined in the following question: What policy guidelines determined the planning and preparation of the State Education Plan 2015 - 2024 in order to meet the targets nationally established and local goals, favoring the fulfillment of State duties and the citizen's right to Education. In the search for answers to this question, we developed a qualitative-based study from a bibliographical and documentary research, taken as a reference to the analysis of national and local documents, especially the National Education Plan whose guidelines and goals guided the development the State Education Plan. We advocate the historical hypothesis emanated from the Manifesto of the Pioneers of the New School from 1932, about secular problems that persist in education as well as the proposed execution of a National System of Education, under penalty of reducing the State of Ceará's Education Plan to a mere formality, without consequences to the transformation of the actual frame which is outlined with all the contradictions, misunderstandings, inaccuracies and improvisations that mark the history of education in Brazil and, consequently, in the State of Ceará. To unveil this assumption, we developed a historical review of education in the country since the days of colonial Brazil until today, observing its inconsistencies and impact on education's weakness at the local level. The education's trajectory covered until now is permeated by government policies adopted at the expense of state policies, fostering the complex relationship between the federal entities, programs that overlap each other, successive mistakes, uncertainties, besides other constraints that ultimately shape the contemporary reality background where inconsistencies remain, concerning compliance with covenants, planning and proposals approved by law, as well as a full compliance with constitutional aspect which education is a public asset, a universal right and duty of the State. We observe the aspects of the legacy left by the educators being abandoned or neglected; the discontinuation of government programs, inconsistencies between declaratory speech to make the educational service equal and unified without finding resonance in the government's inability to universalize access and ensure students permanence and success. Along the way,

we declare, the issue of education guarantee, as provided for in the National Education Plan and State Education Plan laws, is not solved only by passing laws and approving plans. If so, the matter would be resolved long ago. It required political commitment to do, to involve the school and family, community, resources to invest, qualified personnel, attractive pedagogical proposal and a worthy school to gain and keep students. In addition, we can infer that the guidelines and the goals and actions proposed by the current Plan are the result of national consensus built through the National Education Conference. In definitive terms, this is the resumption of which was proposed by the Manifesto of the Pioneers from 1932, which although old, remains present and a dream for most educators.

**Keywords:** Education. Planning. Public Policies.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –Comparativo do atendimento escolar Brasil x Ceará de 0 a 3 anos .....	146
Gráfico 2 –Comparativo do atendimento escolar Brasil x Ceará de 4 e 5 anos.....	147
Gráfico 3 –Comparativo do atendimento escolar Brasil x Ceará de 6 a 14 anos.....	156
Gráfico 4 –Concludentes do ensino fundamental na idade certa .....	157
Gráfico 5 –Evolução da distorção idade-série no ensino fundamental, Ceará 2006- 2014.....	159
Gráfico 6 –População de 15 a 17 que frequenta a escola.....	161
Gráfico 7 –População de 15 a 17 que frequenta o ensino médio .....	162
Gráfico 8 –População de 4 a 17 anos em 2010, com deficiência, que frequenta a escola.....	166
Gráfico 9 –Matrículas de alunos de 4 a 17 anos que estudam em classes comuns de educação básica .....	166

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características do planejamento .....	48
Quadro 2 – Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932 .....	85
Quadro 3 – Correspondência entre Diretrizes e Metas .....	108
Quadro 4 – Diretrizes do PNE e do PEE.....	108
Quadro 5 – Fatores determinantes do desempenho pedagógico das escolas.....	113
Quadro 6 – Vencimentos, remunerações, jornadas de trabalho das carreiras do magistério público da educação básica no Ceará .....	120
Quadro 7 – Síntese das congruências entre as Metas do PNE e do PEE .....	141
Quadro 8 – Alinhamento entre as Metas do PNE e do PEE. ....	141
Quadro 9 – Classificação da Educação Brasileira na década de 1985-1995.....	173

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.C.	Antes de Cristo
ABE	Associação Brasileira de Educação
ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
Caic	Centro Integrado de Assistência à Criança
CBE	Congresso Brasileiro de Educação
CDS	Conselho de Desenvolvimento Social
CEI	Centro de Educação Infantil
Cendec	Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIC	Centro Industrial do Ceará
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNE	Conselho Nacional de Educação
Conae	Conferência Nacional da Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Estado
Contee	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
Coplan	Comissão Nacional de Planejamento
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMI	Ensino Médio Integrado
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FEB	Força Expedicionária Nacional
Fecop	Fundo Estadual de Combate à Pobreza
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GQT	Gerenciamento da Qualidade Total

IES	Instituições de Ensino Superior
Inan	Instituto de Alimentação e Nutrição
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ipece	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará
JK	Juscelino Kubitschek
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LEC	Liga Eleitoral Católica
MEC	Ministério da Educação
Mobral	Movimento Brasileiro de Alfabetização
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Paeg	Plano de Metas e Bases para a Ação de Governo
Page	Programa de Ação Econômica do Governo
Paic	Programa de Alfabetização na Idade Certa
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDS	Partido Democrático Social
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PEE	Plano Estadual de Educação do Ceará
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
Pisa	<i>Programme for International Student Assessment</i>
Plaig	Plano de Ação Integrada do Governo
Plandece	Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará
Planed	Plano Estadual de Desenvolvimento
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
Pnac	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnaic	Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR/DR	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PNE	Plano Nacional de Educação

Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPS	Partido Popular Socialista
Proares	Programa de Apoio a Reformas Sociais
Prof. Dr.	Professor Doutor
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup>	Professora Doutora
Pró-Infância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego
Prós	Partido Republicano da Ordem Social
Proterra	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSEC	Plano Setorial de Educação e Cultura
PSECD	Plano Setorial de Educação Cultura e Desporto
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SNE	Sistema Nacional de Educação
Spaeece	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
TGD	Transtornos Globais do Desenvolvimento
UDN	União Democrática Nacional
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicamp	Universidade de Campinas
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unifor	Universidade de Fortaleza
Urca	Universidade Regional do Cariri
Usaid	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
UVA	Universidade Estadual Vale do Acaraú



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>2</b>	<b>ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL</b> .....	28
2.1	ESTADO E POLÍTICA PÚBLICA .....	28
2.2	NEXOS ENTRE POLÍTICA PÚBLICA E PLANEJAMENTO NO BRASIL .	40
2.3	REVISITANDO PLANOS GOVERNAMENTAIS E SEUS REFLEXOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA.....	53
2.4	AS CONTRIBUIÇÕES DO MANIFESTO DOS PIONEIROS PARA A EDUCAÇÃO CONTEMPORÂNEA .....	80
<b>3</b>	<b>PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CEARÁ COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	86
3.1	O CEARÁ OBSERVADO EM SUAS MÚLTIPLAS DIMENSÕES .....	87
3.2	DIRETRIZES ORIENTADORAS DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (2015 A 2024).....	105
<b>4</b>	<b>DETERMINANTES DA ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO CONSUBSTANCIADO E FUNDAMENTADO À LUZ DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM VIGOR</b> .....	125
4.1	DO DIREITO À EDUCAÇÃO .....	125
4.2	A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO E O FEDERALISMO BRASILEIRO.....	132
4.3	O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO .....	137
<b>5</b>	<b>REFLEXÕES FINAIS: PLANEJAMENTO EDUCACIONAL – MERA FORMALIDADE?</b> .....	170
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	180
	APÊNDICE A – QUADRO DE CONGRUÊNCIA.....	192
	ANEXO A – DECLARAÇÕES DE REVISÃO E DE NORMALIZAÇÃO .....	194

## 1 INTRODUÇÃO

Que orientações políticas determinaram o planejamento e a elaboração do Plano Estadual de Educação do Ceará (PEE) para o período compreendido entre 2015 e 2024? Esse questionamento justifica nosso interesse em compreender os determinantes políticos e as diretrizes advindas do Plano Nacional de Educação (PNE) que orientaram e nortearam o planejamento estadual, sugerindo interfaces com outras políticas públicas para o alcance de seus objetivos e metas.

Defendemos a hipótese histórica emanada do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932, amparada nos estudos de Bordignon (2009), Cunha (2014), Gadotti (2008) e Saviani (2014). Nessa perspectiva, estudos de Buarque (2014), relativos aos problemas seculares que ainda persistem na educação, concorrem para alertar sobre a importância de efetivação de um Sistema Nacional de Educação, sob pena de se reduzir o PEE a mera formalidade, sem consequências para a transformação do quadro que hoje se delinea com todas as contradições, desencontros, imprecisões e improvisações que marcam a trajetória da educação no Brasil e, por consequência, no Estado do Ceará.

Num Estado Federativo como o brasileiro, composto de União, estados, municípios e Distrito Federal, com repartição de poder e responsabilidades, o cumprimento de metas do PNE exige pactos, embates, colaboração e alinhamento entre planos, programas e projetos, em que cada ente federado deve colaborar na medida de suas peculiaridades e de suas competências específicas, definidas pela Constituição Federal de 1988.

No momento em que o Congresso Nacional debatia o novo Plano Nacional de Educação, o Brasil foi reprovado no vestibular para o futuro. A mídia divulgou os trágicos resultados da avaliação na educação pelo Ideb, mostrando que nossas escolas públicas têm média de 3,7. Em muitos estados, a nota de 2011 regrediu em relação a 2009. Essa reflexão aponta para os graves problemas da educação brasileira. (BUARQUE, 2014, p. 122).

Temos historicamente convivido com as mais diferentes manifestações de insatisfação da sociedade com o descaso governamental para com a educação, desde a educação infantil, pela falta de cobertura da demanda por creches, passando pelo descaso ou pela violência que se agrava em salas de aula da educação básica, até as universidades em que professores atravessam longos períodos de greves, comprometendo semestres inteiros sem que tenham respostas

governamentais consequentes capazes de apontar pistas para satisfação das reivindicações que apresentam.

Estudos de Buarque (2014) observam que as fragilidades da educação no Brasil ameaçam nosso futuro em um mundo que inicia sua marcha para uma economia e sociedade motivadas pelo conhecimento. Contemporaneamente, mais do que nunca, “[...] a ciência e a tecnologia são as bases para o futuro das novas gerações e não haverá progresso para os países que não forem capazes de gerar conhecimentos antecipando-se aos demais” (BUARQUE, 2014, p. 123).

O suscitado autor complementa seu raciocínio asseverando que:

Um breve diagnóstico da realidade brasileira no campo da educação pode ser compreendido a partir dos últimos dados disponíveis, amplamente divulgados em estudos pesquisas e pelos meios de comunicação, quais sejam: de acordo com o Censo IBGE (2010), temos no Brasil cerca de 13,9 milhões de adultos analfabetos. Isso representa 9,6% da população com 15 anos ou mais; o Inaf [Indicador de Alfabetismo Funcional] (2011) aponta que 27% da população brasileira adulta vivencia a condição de analfabetismo funcional; do total de nossas crianças, nem 40% terminam a educação básica; dos que conseguem chegar ao ensino superior, apenas 38% dominam a capacidade de ler e escrever, e ainda menos é a porcentagem dos que dominam habilidades matemáticas; ao comparar o Brasil com outros países, a Unesco declara que ocupamos a 88ª posição, um dos últimos lugares entre os demais avaliados pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudante (Pisa); nossos professores da educação básica estão entre os que recebem piores salários, são menos respeitados socialmente e sobre os quais menos se exige; nossos prédios escolares e equipamentos pedagógicos estão entre os que apresentam pior qualidade; milhares de nossas escolas não passam de restaurantes mirins: o aluno frequenta apenas pela merenda, sem exigências, sem leituras, sem estudo, sem dever de casa e, inclusive, sem aulas. (BUARQUE, 2014, p. 124).

Considerando as observações de Buarque (2014), podemos inferir que os problemas que perpassam a educação nacional não se restringem às questões legais ou ao conteúdo filosófico de seus postulados. Muitas questões persistem e comprometem o alcance da sonhada educação de qualidade para todos. Por isso mesmo e sem negar a importância da legislação e dos fundamentos éticos e filosóficos que norteiam os determinantes da educação brasileira, definimos como objetivo geral deste estudo compreender os determinantes de elaboração do PEE, aprovado pelo Conselho Estadual de Educação do Ceará em 9 de setembro de 2015, através do Parecer nº 674/2015, para o período compreendido entre 2015 e 2024.

O interesse pelo desenvolvimento desta pesquisa está relacionado a uma prática profissional exercida há mais de 20 anos, em especial ao tempo

dedicado ao Conselho Estadual da Educação do Estado do Ceará, em que somos vocacionadas à busca permanente de alternativas consequentes para deliberar, propor e orientar decisões legalmente fundamentadas, capazes de garantir o direito do cidadão e o dever do Estado no que concerne à educação.

A relevância deste estudo para profissionais da área da educação está na possibilidade de ampliar o debate e as discussões sobre o tema, bem como na reflexão sobre nossa responsabilidade como educadores e cidadãos pelos problemas persistentes apresentados pela educação brasileira na garantia de acesso ao ensino de qualidade. Assim considerando, a importância deste estudo para a sociedade anuncia com ele possibilidades de respostas para os impasses no que se refere à implantação de um Sistema Nacional de Educação nos moldes propostos pelo Movimento dos Pioneiros de 1932.

O Manifesto dos Pioneiros propõe políticas nacionais, com definição de diretrizes e parâmetros a partir de discussões com os entes federados. É um documento que, muito embora tenha sido proposto nos idos de 1932, permanece atual por todas as suas proposituras, além de sugerir a organização da educação no Brasil a partir da criação de um Sistema Nacional de Educação.

A constituição do Sistema Nacional exige envolvimento, divisão de responsabilidades, consensos, interdependência entre as partes componentes do sistema, tendo a União um papel central, com estados e municípios tendo autonomia para gerenciar os próprios sistemas.

O PNE foi concebido na perspectiva de inspirar a idealização dos Planos Estaduais e Municipais. Elaborado com a participação dos profissionais de educação, gestores da educação pública e privada, alunos, pais, movimentos sociais, o Plano Nacional guarda em si fundamental importância para este estudo, porque o debate sobre seu conteúdo e estratégia organizacional nos dá a oportunidade de reconhecer fracassos, mas também de contribuir para formular políticas estaduais de educação, alinhadas e planejadas para fazer cumprir o direito de todos e o dever do Estado na oferta de educação de qualidade para todos.

Genuíno Bordignon (2009, p. 11), quando trata da organização da educação brasileira, suscita alguns questionamentos:

Por que temos a organização da educação que temos? Por que há tanta discrepância, conforme já denunciava Anísio Teixeira, entre o Brasil real e o Brasil oficial? Por que as leis pouco 'pegam' entre nós? Por que o

princípio constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino não se efetivou ainda?

Acrescenta Bordignon (2009, p. 11) que somos “[...] herdeiros de uma tradição napoleônica e positivista, ainda alimentamos a falaciosa crença de que a norma pode criar valores e infundi-los nas pessoas”. O documento-base da Conferência Nacional de Educação 2010 (BRASIL, 2011, p. 13-14, grifos do original) aponta cinco grandes desafios para o Estado e para a sociedade brasileira, a saber:

a) Promover a construção de um Sistema Nacional de Educação, responsável pela institucionalização de orientação política comum e de trabalho permanente do Estado e da sociedade na garantia do direito à educação. b) Manter constante debate nacional, orientando a mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação básica e superior, por meio da definição de referências e concepções fundamentais em um projeto de Estado responsável pela educação nacional, promovendo a mobilização dos diferentes segmentos sociais e visando à consolidação de uma educação efetivamente democrática. c) Garantir que os acordos e consensos produzidos na Conae redundem em políticas públicas de educação, que se consolidarão em diretrizes, estratégias, planos, programas, projetos, ações e proposições pedagógicas e políticas, capazes de fazer avançar o panorama educacional no Brasil. d) Propiciar condições para que as referidas políticas educacionais, concebidas e implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, promovam o direito do/da aluno/a à formação integral com qualidade; o reconhecimento e valorização à diversidade; a definição de parâmetros e diretrizes para a qualificação dos profissionais da educação; o estabelecimento de condições salariais e profissionais adequadas e necessárias para o trabalho dos/das docentes e funcionários/as; a educação inclusiva; a gestão democrática e o desenvolvimento social; o regime de colaboração de forma articulada, em todo o País; o financiamento, o acompanhamento e o controle social da educação; e a instituição de uma política nacional de avaliação. e) Indicar, para o conjunto das políticas educacionais implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, que seus fundamentos estão alicerçados na garantia da universalização e da qualidade social da educação básica e superior, bem como da democratização de sua gestão.

No Brasil contemporâneo, com vastas desigualdades regionais, econômicas e sociais, grandes são os desafios impostos à educação. A agenda em pauta nas instâncias responsáveis pelo planejamento educacional no Brasil revela a necessidade permanente de discussão, de avaliação das ações educacionais e, sobretudo, de monitoramento e avaliação da educação brasileira com vistas a equacionar as oportunidades de acesso ao ensino e ao cumprimento da garantia constitucional do direito à educação para todos e de qualidade.

Justificamos, então, este estudo na perspectiva de viabilizar a compreensão dos determinantes comuns utilizados na elaboração do PEE e do PNE, de forma que, levado a efeito nos contornos territoriais do Estado do Ceará, o

Plano Estadual possa atender tanto à dimensão local como à dimensão nacional e resolver ou minimizar os graves problemas da educação contemporânea.

Desse modo, definimos como objetivo geral deste estudo compreender os determinantes de elaboração do PEE, aprovado pelo Conselho Estadual de Educação do Ceará em 9 de setembro de 2015, através do Parecer nº 674/2015, tendo como base o PNE 2015-2024.

Mais especificamente, interessa: descrever os conceitos e nexos entre Estado, políticas públicas e planejamento educacional; discorrer sobre o planejamento educacional no Ceará, como instrumento de políticas públicas e discutir as diretrizes orientadoras da elaboração do PEE 2015-2024; analisar os determinantes de elaboração do PEE, consubstanciado e fundamentado à luz do PNE em vigor.

Na perspectiva de alcance dos objetivos delineados para este estudo, o trabalho será subdividido em cinco capítulos. O primeiro consiste nesta introdução, onde apresentamos uma síntese do estudo retratando a problemática investigada, o método que utilizamos, os temas elencados ao longo do trabalho e algumas considerações sobre seus achados.

No segundo capítulo, discorreremos sobre Estado, políticas públicas e planejamento educacional no Brasil, buscando compreender os nexos que associam diferentes concepções de Estado aos determinantes de políticas públicas. Apresentaremos metodologias antagônicas de planejamento, que ora rejeitam a participação, ora convocam a sociedade, a depender do referencial doutrinário, sob a perspectiva do momento político – ditatorial, democrático, socialista, liberal – que determina o planejamento como instrumento de suas políticas públicas.

Este estudo, em seu percurso histórico, referenda e dá suporte ao debate acerca do planejamento educacional no Brasil contemporâneo. Para tanto, vamos recorrer aos estudos e obras clássicas e contemporâneas de: Abad (2003), Arretche (2003), Azevedo (1971), Bordignon (2009), Buarque (2014), Chauí (1995), Comte (1978), Cury (2014), Engels (2002), Lima (2012), Maquiavel (2000), Marx (1985), Moreira (1980), Reis (2003), Rua (2009), Sabatier (1995), Schumpeter (1979), Souza (2006), Theodoulou (1995 apud LIMA, 2012), Tocqueville (1987) e Vieira e Albuquerque (2001a, 2001b).

No terceiro capítulo, nosso estudo se volta para o planejamento educacional no Ceará como instrumento de políticas públicas. Apresentaremos o cenário local, com destaque para as questões políticas e as desigualdades

econômicas e sociais que persistem e limitam o acesso, a permanência e o sucesso de significativo contingente populacional na escola. Discutimos as diretrizes orientadoras do PEE, cuja unidade temporal envolve o período de 2015 a 2024. Referidas diretrizes estão consubstanciadas no PNE.

No quarto capítulo, com base nessas considerações, buscamos analisar e compreender os determinantes do PEE, plasmado e fundamentado à luz do PNE vigente, na categoria relativa à universalização do ensino.

No quinto capítulo, este estudo chega ao seu termo, com as considerações finais, onde estão apontadas as fragilidades identificadas no PEE e as possibilidades para enfrentamento.

A opção metodológica é sempre controversa para aqueles que se lançam ao desafio de desenvolver um estudo e produzir conhecimentos. Ao decidir por uma escolha metodológica, o pesquisador determina o caminho a ser percorrido para a construção do conhecimento, do estudo e da pesquisa.

Por falar desses desafios, Kvale (1996) nos propõe a “metáfora do pesquisador como um viajante”. Em princípio, percebemo-nos movidos pelo interesse de percorrer uma jornada por caminhos desconhecidos. Analogicamente, os mapas e a bússola disponíveis são os livros e os documentos que conseguimos reunir ao longo do percurso, com os quais travamos um diálogo solitário e introspectivo. Nessa jornada incerta, o que há de evidência é tão somente a vontade de desbravar novos conhecimentos que supomos que sejam capazes de emergir do processo de reflexão para a mudança – não das dimensões históricas da realidade observada –, o que está posto é irreversível, e isso seria ingênua pretensão. Contudo, almejamos que este périplo, essencialmente, provoque transformações nesta viajante que se lança na rota da busca, acreditando ser capaz de superar a si mesma, em seus próprios limites, tensões, indignações com o que está posto, com o fito de superar, enfim, a vontade de voltar à estaca zero.

Nessa linha de raciocínio, em nossa compreensão, esta pesquisa se adéqua mais aos estudos de natureza qualitativa, os quais nos permitem compreender a multiplicidade de significados e nos instigam a interpretá-los, a dar-lhes sentido, a conectá-los e a relacioná-los entre si mesmos e com os diferentes contextos que permeiam a realidade e o objeto de investigação em geral.

Assim considerando, pretendemos dar conhecimento ao leitor sobre os caminhos percorridos, as escolhas feitas, os desafios enfrentados e cada passo

dado em direção ao alcance dos objetivos pretendidos com esta investigação, buscando o necessário rigor que se espera de um estudo de natureza científica.

A metodologia adotada nesta pesquisa está associada à problematização do tema e das teorias que fundamentam seus achados, sendo indispensável para a definição, compreensão e análise dos dados encontrados durante o estudo.

Considerando a temática e o problema central de nossa investigação, encontramos na abordagem qualitativa os referenciais mais pertinentes para alcançar nossos objetivos e responder às questões levantadas. A denominação “qualitativa” relaciona-se com a riqueza em pormenores descritivos sobre pessoas, locais, conversas; comporta, portanto, um “[...] contato aprofundado com os sujeitos, nos seus contextos naturais” (CHIZZOTTI, 1998, p. 57).

A opção pelo estudo de base qualitativa viabiliza a investigação descritiva, pela exploração de palavras, e não de números. A palavra escrita assume relevância na abordagem qualitativa, porque considera o registro dos dados, os quais, à medida que são coletados, são agrupados de forma a se inter-relacionarem e a mostrarem ao investigador quais são os mais relevantes para o estudo. Na investigação qualitativa, a fonte natural da pesquisa é o ambiente, no qual o investigador é o principal instrumento para a pesquisa. Sendo assim, o pesquisador deve fazer questão de se certificar de que está compreendendo as diversas perspectivas de forma adequada.

Partiremos de pressupostos conceituais que nos permitam a inserção reflexiva nos contextos com os quais trabalharemos. Utilizaremos os conceitos de Estado, política pública e planejamento como elementos compreensivos da trajetória da educação no cenário nacional e local, aqui delimitado no Estado do Ceará.

Definimos ser importante, em um primeiro momento, uma aproximação mais profunda com o conteúdo específico dos nexos históricos entre diferentes concepções de Estado e suas repercussões nos determinantes das políticas públicas e, por consequência, no planejamento, mais especificamente seus reflexos na dimensão educacional no Brasil, de modo geral, e no Ceará, de modo específico.

Para uma aproximação com os conteúdos relacionados às concepções de Estado, serão efetuadas leituras específicas vinculadas à elaboração de planos de educação. Nesse contexto, a *pesquisa bibliográfica* sobre o tema em questão terá importância fundamental, sendo consultados os registros existentes em livros, *sites* e documentos oficiais de âmbito nacional e estadual, além de artigos e teses.



A pesquisa bibliográfica se apresenta de fundamental importância para este estudo, porque a fonte de pesquisa pode ser revisada tantas vezes quanto sejam necessárias, além de colocar o pesquisador em contato com o que registrou e produziu a respeito do tema em estudo. Permite um aprofundamento teórico do tema que norteia a investigação, contribuindo para ampliar seu conhecimento (GIL, 2002).

A pesquisa documental guarda similaridades com a pesquisa bibliográfica. O que diferencia esses dois tipos de pesquisa é basicamente a natureza das fontes estudadas. Segundo Pádua (1997, p. 62), a pesquisa documental é:

[...] aquela realizada a partir de documentos contemporâneos ou retrospectivos considerados cientificamente autênticos (não fraudados). Tem sido largamente utilizada nas ciências sociais, na investigação histórica, a fim de desenvolver/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências.

Estudos de Gil (2002, p. 62-63) sugerem as vantagens da pesquisa documental nos seguintes termos: “A pesquisa documental apresenta algumas vantagens por ser fonte rica e estável de dados. Não implica altos custos, não exige contato com os sujeitos da pesquisa e possibilita uma leitura aprofundada das fontes”.

Para efeito deste estudo, a pesquisa documental assume importante destaque. A leitura e a interpretação de documentos perpassam todo o percurso da pesquisa, considerando que o alcance dos objetivos declarados vai requerer o estudo de documentos, tais como o Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação, o Plano Estadual de Educação 2015-2024 e a legislação complementar inerente ao tema, com especial interesse para as Atas de Reunião do Conselho Estadual da Educação do Estado do Ceará, produzidas por ocasião de pautas deliberativas para sua elaboração e aprovação.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932 configura-se nesta pesquisa como divisor de águas com referência ao passado, em que a educação no Brasil esteve vinculada ao sabor dos interesses de poucos governantes, e ao futuro, o qual, a partir desse documento, anuncia-se como propósito de lutas pelas conquistas de um projeto nacional de educação para todos.

A Constituição Federal de 1988 destaca a exigência da educação concebida como dever do Estado e direito do cidadão, propondo, para tanto, uma

forma federativa da educação em suas atribuições e competências (artigo 60, incisos I e IV), dando forma ao teor básico de seu artigo 211. A vigente Carta Magna postula também a exigência de um Plano Nacional de Educação (artigo 214), a obrigação de um piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública (artigo 206, inciso VIII) e a necessidade de uma formação básica comum (artigo 210).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) é outro documento a ser revisitado neste estudo. Prevista na Constituição Federal de 1988 (artigo 22, inciso XXIV), a referida lei será mencionada seguidas vezes em seu conteúdo fundamental para dar suporte a esta pesquisa. Como nos ensina Cury (2014, p. 31), a educação deve ser organizada nos seguintes termos:

[...] o art. 23 anuncia o regime de colaboração (art. 211) sob uma de suas formas: as competências comuns (inciso V) que envolvem os quatro entes federativos (federal, distrital, estaduais e municipais) em esforço articulado e conjunto, no sentido de garantir educação de qualidade.

O Plano Nacional de Educação é outro documento a ser explorado, também previsto na vigente Carta Magna, o qual, por força da Emenda Constitucional nº 59/2009, deu ao artigo 214 da Constituição uma nova redação, a saber:

A lei estabelece o Plano Nacional de Educação de duração decenal (e não mais plurianual, como antes), com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação, em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas, modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos de diferentes esferas federativas. (CURY, 2014, p. 35).

O PEE para o período compreendido entre 2015 e 2024 será examinado à luz de seu texto em articulação com as Atas do Conselho Estadual da Educação do Estado do Ceará. Trata-se de documento básico imprescindível para o alcance dos objetivos deste estudo.

O Conselho Estadual da Educação do Estado do Ceará foi criado em 4 de junho de 1963 por força da Lei Estadual nº 6.322, a qual define as finalidades e as competências desse colegiado, que foi criado após a vigência da Lei Federal nº 4.024/1961, que adotou o princípio da descentralização do ensino, instituindo, para tanto, a responsabilidade de cada estado e do Distrito Federal para organizar seus respectivos sistemas de ensino (CEARÁ, 2015).

A categoria que permitiu associar ideias e conceitos e apoiou o estudo foi definida a partir da análise das informações comuns existentes no PNE e no PEE, extraindo sentido e significado. Por meio dessa compreensão, elegemos a seguinte categoria: universalização do atendimento escolar, que se encontra analisada detalhadamente em relação às especificidades da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Os achados nas pesquisas que efetivamos sobre o tema em foco neste estudo nos permitiram algumas aproximações relevantes que aqui vale destacar. Apreendemos que, dentre os grandes obstáculos para a educação de qualidade no Brasil, encontra-se a nossa compreensão sobre a forma como a sociedade reflete e questiona suas instituições. Evidenciamos que a legislação, o planejamento e as políticas públicas, embora essenciais, por si só não garantem seus propósitos. Como bem nos alerta Abad (2003, p. 13): “[...] a capacidade humana de reflexão crítica e ação transformadora não se dá por acaso, não é dádiva, não se funda na magia [...] nem é fruto de uma generosa concessão dos poderes hegemônicos”, requer, porém, capacidade para compreender e transformar a realidade e mudar o destino de si próprio e da sociedade em que se insere.

A baixa qualidade da educação no Brasil permanece um desafio que vai exigir em curto tempo além da intervenção do Estado na adoção de medidas universais e consequentes que garantam o preceito constitucional da educação como dever do Estado e direito do cidadão, um trabalho redobrado dos professores na mobilização dos alunos, de suas famílias e da sociedade em geral para um alerta sobre a necessidade do envolvimento de todos pela educação para todos.

Para não dizer “que não falamos de flores”, a pesquisa revela o dualismo, a falta de equidade e a certeza de que nem todas as escolas públicas são iguais ou de péssima qualidade, não obstante se apresentem a falta de infraestrutura da maioria das escolas, as contratações temporárias, a falta de disciplina, o descumprimento do tempo letivo estabelecido em lei, o abandono escolar por parte de alguns responsáveis pelas escolas, a estrutura física insuficiente e indigna e o clima escolar incompatível com um local de ensino.

Num momento difícil da sociedade brasileira e sem respostas prontas para todas as nuances que perpassam a questão levantada neste estudo, lançamos um questionamento voltado ao entendimento das repercussões dos problemas nacionais sobre a situação da escola pública no Ceará: terá sido a

mobilização nacional da participação e envolvimento de toda a sociedade em torno da elaboração de planos nacionais e estaduais mera formalidade legal?

Tal questionamento não se faz ao acaso, mas como produto de estudos, de pesquisas e de uma vivência profissional no Conselho Estadual da Educação, o que nos permite assegurar que, passados dois anos da elaboração do Plano Nacional de Educação, ainda não se constituiu o Sistema Nacional de Educação, definido pela Lei do Plano como necessário para estabelecer o regime de colaboração.

No caso do Ceará, apesar de já existir o Sistema Estadual de Educação, instituído pela Lei nº 9.636/1972, não houve até o momento atualização da referida lei nem foi definido do que se trata o regime de colaboração. Não se tem notícias da constituição das comissões que acompanharão e avaliarão o PEE.

Como se não bastasse, a universalização do ensino, conforme prevista na Lei do PNE e PEE, não passa somente pela aprovação de leis ou pela aprovação de planos. Se assim o fosse, a questão estaria resolvida há muito. Prescinde da determinação política de fazer, de envolver a escola, a família, a comunidade, bem como recursos para investir, pessoal qualificado, proposta pedagógica atraente e escola digna para atrair e manter os alunos.

Distante da pretensão de produzir verdades últimas, este estudo assumiu o compromisso de discutir uma questão relevante para a compreensão dos desafios impostos à educação no Estado do Ceará. Depois de revisitar um longo processo histórico, discutir conceitos, analisar o texto legal, tentar compreender princípios e diretrizes nacionais que iluminam os caminhos da educação no Ceará, a pesquisa chega ao seu termo deixando em aberto o convite para que outros pesquisadores se lancem ao desafio de aprimorar respostas para questões que permanecem convocando nossa ousadia e determinação.

## 2 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

“O passado é que veio até mim, como uma nuvem, vem para ser reconhecido; apenas não estou sabendo decifrá-lo.”

(Guimarães Rosa)

Resgatar historicamente o percurso das políticas públicas e suas relações com o planejamento educacional no Brasil é uma incumbência incitadora e necessária para que possamos compreender o desafio imposto ao Estado brasileiro de fazer cumprir o dispositivo constitucional de garantia do direito à educação, assegurado no texto da Constituição Federal de 1988. Partindo dessa premissa, desenvolveremos este capítulo em quatro subitens.

Inicialmente, vamos buscar referências para a compreensão das diferentes formas de Estado e suas implicações sobre as políticas públicas, para, em seguida, discutir os vínculos entre políticas públicas e planejamento no Brasil e, no amparo dessa análise, revisitar os planos governamentais, procurando compreender seus reflexos na política educacional brasileira, bem como, por fim, desenvolver uma discussão sobre as contribuições formuladas pelo Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932, considerado como referência para a compreensão da realidade da educação brasileira contemporânea.

Referido documento representa um divisor de águas na educação brasileira contemporânea por externar as dificuldades políticas, ideológicas e legais que, ao longo do tempo, destacam-se nas lutas pela educação no Brasil.

### 2.1 ESTADO E POLÍTICA PÚBLICA

As palavras, conceitos e atos políticos só são inteligíveis quando inseridos no contexto dos problemas que dividem ou unem pessoas que deles se utilizam. Assim compreendendo, objetivamos adentrar nos meandros conceituais que norteiam diferentes concepções de Estado e políticas públicas que perpassam a política educacional brasileira, reunindo elementos explicativos da relação entre o significado da política no sentido da luta pelo poder (*politics*) e da busca de acordos de governabilidade e o sentido de “*policy*”, termo relativo à ação governamental

traduzido em políticas públicas. Compreendemos, no entanto, que o desenvolvimento de políticas públicas efetivadas pelo Estado vai depender da orientação política que norteia sua conformação (ABAD, 2003).

Compreender a ação do Estado como determinante de políticas públicas na área da educação requer vislumbrar correntes de pensamento antagônicas, que, de modo recorrente, guardados os devidos contornos, revelaram-se como norteadoras da condução de diferentes governos ao longo da história da educação brasileira: uma de base liberal e outra de base marxista.

Segundo a perspectiva liberal, o Estado assume maior neutralidade na organização da vida social, aglutinando diferentes interesses demandados da sociedade e disponibilizando as condições objetivas para o estado de direito. Em direção oposta, no pensamento marxista, longe de assumir postura neutra, o Estado é um elemento da superestrutura da sociedade, uma vez que nesse plano estão situadas as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b).

Sobre o uso da palavra “política”, convém destacar ensinamentos de Lima (2012, p. 50), o qual sugere:

[...] o termo política na língua portuguesa, assim como em outras línguas latinas, pode assumir duas conotações principais, que a língua inglesa consegue diferenciar usando os termos *politics* e *policy* (RUA, 2009; SECCHI, 2010). Assim, o termo política, quando com o sentido de *politics*, tem, na concepção de Bobbio (2002 apud SECCHI, 2010, p. 1), o sentido de ‘atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem’. Para Rua (1998), a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos.

Segundo Secchi (2010), quando o termo “política” assume o significado expresso em “*policy*”, torna-se mais concreto e tem relação com orientações para decisão e ação, assim o termo “política pública” (*public policy*) está relacionado a ele. Sabatier (1995 apud OLIVEIRA, 2006) defende que o termo “política pública” surgiu como subgrupo da disciplina de ciência política entre os anos de 1960 e 1970.

No Brasil, os estudos sobre políticas públicas são recentes e comportam muitas divergências conceituais. Para Secchi (2010), qualquer definição de política pública é arbitrária, pois não há consenso na literatura especializada sobre questões básicas incorporadas a esse conceito.

Para Rua (2009, p. 27), “[...] política pública é um conjunto de decisões, não uma decisão isolada”. Sob essa perspectiva, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a se constituir como política pública.

Estudos de Lima (2012) identificaram que a abordagem sobre políticas públicas pressupõe duas dimensões: a estatista e a multicêntrica. Na abordagem estatista, o termo “política” vincula-se ao termo “decisão”, portanto reduz a autoria, atribuindo ao Estado o meio da ação da política pública para atender às demandas da sociedade. Na abordagem multicêntrica, o termo “política” vincula-se ao “objetivo” e amplia a quantidade de políticas que possam ser classificadas como públicas, incorporando uma diversidade de decisões, arenas e processos, o que, conforme Theodoulou (2012), frequentemente confunde e atrapalha a compreensão do uso do termo.

Lima (2012, p. 52), sobre a abordagem estatista, define como associada à “política pública estatal”, quando o ator principal é o Estado; e conceitua a abordagem multicêntrica como “política privada de interesse público”, quando a atuação principal não couber ao Estado, mas seus objetivos estiverem voltados ao enfrentamento de problemas sociais, ou seja, de interesse do Estado. Sendo assim, palavras e atitudes permanecem obscuras, a não ser quando se relacionam às questões da realidade histórica predominantes em determinada sociedade.

A partir dessa compreensão, pretendemos discutir com maior aproximação as políticas públicas direcionadas à educação no Brasil em diferentes momentos históricos, quando certamente políticas partidárias determinaram avanços ou retrocessos e foram determinantes para configurar o quadro da educação brasileira na realidade presente.

Pensar a política nessa dinâmica não significa limitar-se ao estudo de suas manifestações pelo Estado ou pelos partidos, mas repensar suas dimensões presentes no atual contexto histórico, em que os movimentos sociais e os cidadãos, de um modo geral, viveram momentos de ditadura no passado e o seu inverso no presente pelo exercício da democracia almejado pela Constituição Federal de 1988, quando passam a adquirir importância decisiva como agentes políticos. Alienados ou empenhados em causas diversas, no contexto das discussões que perpassam a problemática da educação nacional, esses sujeitos nivelam-se de modo tão influente como o próprio governo ou os partidos (SOUZA, 2006).

A política, sob um determinado ponto de vista, “[...] consiste justamente na atividade pela qual uma sociedade reflexiona e questiona a validade de suas instituições, junto com as suas normas e comportamentos” (ABAD, 2003, p. 13), mas a capacidade humana de reflexão crítica e ação transformadora não se dá por acaso, não é dádiva, não se funda na magia “[...] nem é fruto de uma generosa concessão dos poderes hegemônicos” (ABAD, 2003, p. 13), requer, porém, capacidade para compreender e transformar a realidade e mudar o destino de si próprio e da sociedade em que se insere.

O termo “políticas públicas” resgata uma série de elementos e pressupostos, não sendo possível seu entendimento sem o conhecimento do Estado e da sociedade em que o termo se insere. Portanto, para compreender como as políticas públicas se configuram no Brasil contemporâneo, faz-se necessária uma breve retrospectiva histórica que resgate a evolução do conceito e da ação política em diferentes sociedades. Iniciamos essa incursão recorrendo a Aranha e Martins (1992, p. 176), cujas contribuições convergem para o que segue:

Na Grécia antiga, os tempos homéricos (séc. XII a VIII a.C.) se caracterizam pelo poder da aristocracia guerreira, marcada pela crença nos mitos, cujos relatos foram reunidos por Homero na *Ilíada* e na *Odisséia*. Segundo a perspectiva do mito, as ações humanas se explicam pela interferência dos deuses e as leis que regem o comportamento humano também têm origem divina.

No período arcaico (séculos VIII a VI a.C.), ocorrem mudanças com o desenvolvimento das atividades comerciais, o que determina o surgimento da “*pólis*” grega (Cidade-Estado). Uma abordagem sobre os fatos históricos mais significativos que marcaram a travessia humana nas sociedades mais antigas tem destaque nos estudos de Aranha e Martins (1992, p. 176):

[...] o surgimento da escrita, da moeda, das leis escritas, que culminam com o aparecimento da filosofia no século VI a.C.

.....  
Em Atenas, sobretudo, desenvolve-se a concepção de cidadania e de democracia.

.....  
Os sofistas (Protágoras, Górgias e outros) viveram no século V a.C. e são os filósofos responsáveis pela elaboração teórica que legitima o ideal democrático da nova classe dos comerciantes. Mestres da retórica, os sofistas ensinam a usar os instrumentos da virtude política, ou seja, a arte de falar bem e persuadir, tão necessária para o cidadão nas assembleias e praças públicas.



A construção do conhecimento sobre a perspectiva política encontra em Platão e Aristóteles significado que atravessa o tempo e referenda estudos e pesquisas sobre o tema.

A ordem democrática grega foi destruída após o longo envolvimento de Atenas e Esparta na Guerra do Peloponeso, culminando com a derrota de Atenas. Finalmente, no século IV a.C., a Grécia foi conquistada pelos macedônios. É nesse contexto que vivem Platão e Aristóteles. Platão, jovem de família aristocrática, presencia tais alterações políticas e critica a democracia, que permitiu a condenação à morte de seu mestre Sócrates. Na concepção platônica, as questões políticas não podem ser assunto de decisão de qualquer pessoa, pois só os homens preparados devem se ocupar delas. Na obra *A República*, imagina uma cidade ideal, onde os futuros administradores, educados durante grande parte da vida, seriam escolhidos entre os filósofos, representantes do mais alto grau da formação humana. O homem comum, incapaz de superar as dificuldades do conhecimento opinativo, se ocuparia apenas com os problemas concretos do dia-a-dia, como agricultura, comércio e defesa da cidade, deixando aos sábios competentes a direção dos destinos comuns. Aristóteles, discípulo de Platão, critica os exageros do mestre e desenvolve a clássica divisão das formas de governo – monarquia, aristocracia e república –, conforme se refiram ao governo de um só, de um pequeno grupo ou do povo. Considera que o importante é promover a justiça e também a ‘vida boa’, ou seja, que os cidadãos tenham possibilidade de viver em uma cidade feliz. Para tanto, é preciso que as formas de governo não sejam corrompidas, o que acontece quando a monarquia degenera em tirania, a aristocracia em oligarquia e a república não resiste à demagogia. (ARANHA; MARTINS, 1992, p. 177).

Para Aristóteles (1998), a política utiliza-se de todas as outras ciências e todas elas perseguem um determinado bem. A política seria o bem supremo dos homens. Em sua compreensão, a atividade política, no cotidiano, abre espaços para a participação política fora dos limites do governo. É, portanto, experiência que repercute na vida pessoal, harmonizada com o coletivo, atribuindo à política grega uma referência para o comportamento individual em face do coletivo social, da multiplicidade da “*pólis*” (MAAR, 1994).

Segundo Aranha e Martins (1992, p. 177), a concepção política grega parte do seguinte pressuposto:

[...] existe um modelo de governante ideal, capaz de ser educado para o exercício correto de suas funções públicas. Trata-se de uma concepção normativa e prescritiva porque estabelece normas e indica caminhos para distinguir o bom governo da ação política corrompida.

As transformações verificadas no Renascimento e Idade Moderna culminaram com o desenvolvimento das cidades, o fortalecimento da burguesia

comercial, a formação das monarquias nacionais, fenômenos esses que exigiam novos instrumentos teóricos de interpretação.

No século XVI, Maquiavel (2000, p. 25) representa um marco na elaboração da moderna concepção de política, tendo ensinado a observar a realidade, a enxergar o essencial atrás das meras aparências, a reconhecer que “[...] política é, antes de tudo, exercício de escolha”. A partir dessa concepção, Maquiavel (2000) sugere que a ação política, para ser eficaz e responsável, exige informação correta, diagnóstico oportuno, avaliação adequada dos resultados previsíveis, capacidade de decisão e, sobretudo, sabedoria (MOREIRA, 1980).

Para Maquiavel (2000), toda cidade se divide em dois desejos: o desejo dos grandes, de oprimir e comandar, e o desejo do povo, de não ser oprimido nem comandado. Esses desejos divergentes fazem emergir lutas no interior das sociedades, obrigando-as a instaurar um polo superior capaz de neutralizar disputas, conferindo-lhe identidade (CHAUÍ, 1995).

Chauí (1995, p. 394) observa ainda a relação entre política, conflito e uso da força e destaca a percepção de Maquiavel sobre o “bom político”, tal como sugere:

Maquiavel reconhece que a política é a lógica da força, e que é impossível governar sem fazer uso da violência. A política, portanto, não se limita às utopias e abstrações, mas se manifesta no jogo das forças em circunstâncias concretas. Em Maquiavel, o bom político é aquele que consegue identificar as forças do conflito para nele intervir com eficácia. Reconhece que os valores morais válidos para regular a conduta individual não se aplicam a ação política que envolve o destino dos cidadãos. Recusando a predominância dos valores morais na ação política, Maquiavel sugere um novo conceito de ordem, a ordem mundana enquanto projeto do Estado, e não mais a ordem divina.

Sobre o uso do termo “Estado”, os estudos de Chauí (1995) sugerem que seu emprego se deu a partir do Renascimento, incorporando uma nova realidade que passa a permear a vida coletiva naquele momento da realidade histórica.

[...] a palavra Estado só começa a ser empregada no Renascimento e Idade Moderna (na Grécia era usada a palavra *polis*, na Roma antiga e Idade Média dizia-se *civitas*). Além da palavra nova, é também nova a realidade a que ela se refere: o Estado passa a significar a posse de um território em que o comando sobre seus habitantes se faz a partir da centralização cada vez maior do poder. (ARANHA; MARTINS, 1992, p. 180).

Para Marx (1982, p. 544), a “política” é a atividade que resulta da luta entre as classes sociais:

O que é a sociedade, qualquer que seja a sua forma? O produto da acção recíproca dos homens. São os homens livres de escolher esta ou aquela forma social? De modo algum. Considere-se um certo estado de desenvolvimento das faculdades produtivas dos homens e ter-se-á tal forma de comércio e de consumo. Considerem-se certos graus de desenvolvimento da produção, do comércio, do consumo e ter-se-á tal forma de constituição social, tal organização da família, das ordens ou das classes, numa palavra, tal sociedade civil. Considere-se tal sociedade civil e ter-se-á tal Estado político, que não é mais do que a expressão oficial da sociedade civil.

Diante de tais considerações, vale ainda destacar as observações de Chauí (1995, p. 409) ao se reportar à perspectiva de Marx (1985) sobre as relações entre Estado e sociedade civil, nos seguintes termos:

A necessidade de estudar as relações entre governantes e governados daria lugar, como centro da própria atividade política, à análise das relações entre classes dominantes e classes dominadas, entre exploradores e explorados. A atividade política em Marx precisaria levar em conta as relações entre classes, a lógica do capital e a força de trabalho.

Na concepção de Engels (2002), os homens edificam sua história de acordo com as condições vividas, que servem de base para a construção de suas concepções, formando agentes políticos que irão interferir na história. Simbolizando a condição privilegiada de quem tem “condições objetivas” para exercer a política, o Estado e seu agente, o governo, colocam-se como objeto principal da disputa de todas as orientações políticas, de todos os partidos, incluindo as oposições e a situação, tendo como papel principal manter-se no poder (MAAR, 1982).

A vida política e os fatos políticos sempre foram objeto de reflexão por parte dos filósofos e sociólogos, motivando embates em todos os tempos e em diferentes sociedades. Mas, até o século XIX, não se considerava a política como um ramo do conhecimento científico. Essa ideia é relativamente recente. Comte (1978) e Tocqueville (1987) inauguram nova linha de argumentação sobre esse conceito.

Após a Primeira Guerra Mundial, a ciência política adquire maior relevância, renovando e ampliando o campo do conhecimento político, quase sempre o associando à ideia de Estado e/ou de governo, a quem compete o bem público ou o bem comum.

Schumpeter (1961, p. 301) identifica o bem comum como:

[...] o farol orientador da política, sempre fácil de definir e de entender por todas as pessoas normais, mediante uma explicação racional. Não há, por conseguinte, razão para não entendê-lo e, de fato, nenhuma explicação para a existência dos que não o compreendem, salvo a ignorância (que pode ser remediada), a estupidez e o interesse anti-social. Ademais, esse

bem comum implica soluções definitivas de todas as questões, de maneira que todo fenômeno social e toda medida tomada ou a ser tomada podem inequivocamente ser tachados de bons ou maus. [...] É verdade que a administração de alguns desses assuntos requer qualidades e técnicas especiais e terá, conseqüentemente, de ser confiada aos especialistas. Essa medida não afeta o princípio, contudo, pois esses especialistas agirão simplesmente no cumprimento da vontade do povo. [...] É também exato que numa comunidade de qualquer tamanho, especialmente se nela ocorre o fenômeno da divisão do trabalho, seria muito inconveniente se cada indivíduo tivesse de entrar em contato com todos os outros para acertar um ponto qualquer, na sua qualidade de membro do corpo dirigente ou governante. Muito mais conveniente seria consultar o cidadão apenas sobre as decisões mais importantes (por *referendum*, digamos) e resolver as outras questões por intermédio de um comitê por ele nomeado, ou seja, uma assembléia ou parlamento, cujos membros seriam eleitos por votação popular.

A teoria política defendida por Schumpeter (1979) implica a democracia, mas acrescenta as dificuldades para levá-la a efeito, partindo justamente do conceito de bem comum. Em seu entender: “Não existe algo que seja um bem comum unicamente determinado, sobre o qual todas as pessoas concordem. Algumas pessoas podem desejar coisas diferentes, assim o bem comum está fadado a significar diferentes coisas” (SCHUMPETER, 1979, p. 315). Nessa perspectiva, sempre que as vontades dos indivíduos se mostram contraditórias, é muito provável que as decisões políticas produzidas não se conformem ao que o povo realmente quer.

Os governos democráticos (voltados para os interesses do bem comum) poderiam distinguir-se pela avaliação de seu discurso e de sua prática efetivada em políticas públicas. Ao descrever sua teoria para a democracia, Schumpeter (1979) defende sete princípios: o respeito à vontade do eleitorado; a legitimidade do eleito para assumir o governo; a transformação dos desejos grupais em fatores políticos; a competição pela liderança política efetivada através do voto livre; a imprecisão entre democracia e liberdade; o controle do eleitorado sobre a ação política; e a estruturação de políticas de acordo com a vontade popular.

Trazendo essas considerações para a contemporaneidade brasileira e, mais precisamente, para o tema selecionado neste estudo, é importante destacar como os indivíduos se inserem na política (*politics*) e como desenvolvem as políticas públicas (*policy*). Herdeiros de uma tradição napoleônica e positivista, persistimos alimentando a falaciosa crença de que a norma pode criar valores e infundi-los nas pessoas (BORDIGNON, 2009).

Nos últimos anos, assistimos a um crescimento dos estudos na área de políticas públicas no Brasil [...]. Apoiando-se em Melo (1999), Arretche

(2003) confirma que a área de políticas públicas no Brasil se caracteriza por uma baixa capacidade de acumulação de conhecimento, em função da proliferação horizontal de estudos de caso e da ausência de pesquisa. (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p. 533).

Nessa mesma linha de pensamento, Souza (2003, p. 16) sugere: “Esse é o primeiro problema a ser superado pelos estudiosos do tema”. De modo otimista, acredita que a solução do problema tem avançado pela criação de fóruns específicos sobre políticas públicas, instância oportuna para a disseminação de conhecimentos sobre a matéria.

Trazendo a perspectiva das políticas públicas para a questão do planejamento educacional no Brasil, Souza (2014, p. 146) faz a seguinte referência sobre os planos elaborados no país:

[...] da década de 1930 até o limiar do século XX, sabe-se que não foram muitos os momentos de elaboração ou implementação, de fato, de planos de educação de abrangência nacional no Brasil, e que tais planos implicaram pouca mobilização sociopolítica. A vertente nacional desenvolvimentista que marcou a década de 1930 influenciaria as políticas públicas de educação até a década de 1970, em meio à ascensão do modelo de industrialização (1937-1955), ao longo de sua crise e substituição por um modelo ‘associado’ de desenvolvimento econômico (1955-1968) (RIBEIRO, 1995), desaguando, até os anos iniciais da chamada Nova República, no tecnocratismo e economicismo que caracterizariam os Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs), derivados dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) (VIEIRA, 2014; VIEIRA; FARIAS, 2007; KUENZER; CALAZANS; GARCIA, 2003; CURY, 1998; HORTA, 1997, 1982), expressão de ‘uma estratégia de adequação entre o modelo político e o modelo econômico, de base capitalista’ (VIEIRA, 2008, p. 117). A partir do início da década de 1990, de um lado, em meio à reconstrução do federalismo e da democracia (ARRETCHE, 2002a; 2002b), e, de outro, sob os ventos da redefinição do papel do Estado e da própria educação no país (PERONI, 2003; SILVA Jr., 2002; VIEIRA, 2000), o processo de construção de um planejamento educacional sistematizado veio a dar lugar, primeiramente, em 1993, ao Plano Decenal de Educação para Todos (PDET) (BRASIL, 1993) – esquecido antes da metade de sua vigência (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2014; CERQUEIRA, 2008; VIEIRA, 2000) –, para, em seguida, engendrar o PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001) e, três anos e meio após o término de sua vigência, ao novo PNE.

Portanto, é nova a experiência de planejamento no Brasil, tanto em nível federal como estadual; através dos estudos realizados, podemos constatar o abandono dos planos, a descontinuidade governamental, bem como a dificuldade de efetivação de políticas de Estado para a Educação, o que impõe grandes limites à sua execução, por ser uma política pública social, direito de todos, que deve ser assegurada a todos num estado federado como o brasileiro, exigindo processos

mais amplos de discussão, de construção, de distribuição de competências, de articulações e também de participação.

Estudos de Avritzer (2011) sobre a qualidade da democracia no Brasil contemporâneo relacionam a participação da sociedade civil em instâncias de negociação, pactuação e consensos, a exemplo do que se verifica nos conselhos de políticas públicas da saúde, da assistência social, da educação, dentre outros, como fonte indutora da democracia deliberativa.

Tal participação se deu a princípio pela via legal como resultante do pacto democrático contido na Constituição Federal de 1988 e posteriormente consolidado em legislação complementar. Esse fato permite questionar a efetividade da participação originária do aparato legal que determinou, por exemplo, o funcionamento dos conselhos de políticas públicas. Essa questão é atualizada na própria legislação que determina a criação dos conselhos e exige paridade entre a representação do Estado e a representação da sociedade civil organizada.

Os estudos de Avritzer (2011) voltados a compreender a efetividade deliberativa da participação sistematizam um conjunto de trabalhos e diferentes metodologias utilizadas por pesquisadores contemporâneos sobre o tema. A partir de sua leitura, pode-se observar que a participação em um contexto de deliberação e conflito político envolve representantes dos interesses do Estado e representantes dos interesses da sociedade civil organizada. Nesse embate, coexistem correlações de forças nem sempre convergentes para o alcance da efetividade nas tomadas de decisões, não existindo nesse cenário uma noção explicativa única e absoluta capaz de dar conta de tamanha complexidade (AVRITZER, 2011).

Reis (2003) propõe que a política pública não se furta ao imperativo da utilidade social. Sendo assim, mesmo quando adota uma postura crítica, ela o faz apostando na possibilidade de desencadear cursos de ações alternativas. Portanto, não há dúvidas quanto ao objeto de análise das políticas públicas, que consiste na análise do Estado em ação, que tem por objeto o estudo de programas governamentais, suas condições de emergência, mecanismos de operações e prováveis impactos sobre a ordem social e econômica (ARRETCHE, 2003).

Outro problema apontado por Souza (2003) diz respeito à proximidade da área de políticas públicas com a burocracia governamental, o que tanto pode convergir para trabalhos normativo-prescritivos como para a possibilidade de essas mesmas instâncias governamentais ditarem a agenda de pesquisa acadêmica.

Nessa mesma linha de pensamento, Arretche (2003) salienta que o programa de pesquisa brasileiro de conteúdo acadêmico tem sido fortemente subordinado aos interesses da agenda política do país, o que também é válido no que se refere aos interesses de organismos multilaterais.

Apoiando-se em Melo (1999), Arretche (2003) confirma que a área de políticas públicas no Brasil se caracteriza por uma baixa capacidade de acumulação de conhecimento. [...] Nas palavras de Souza (2003:17), 'a área ainda apresenta um uso excessivo de narrativas pouco pautadas por modelos ou tipologias de políticas públicas, por teorias próximas do objeto de análise e que mantêm uma leveza metodológica exagerada'. [...] urge superar a atual geração de estudos, excessivamente concentrada nos fracassos [...] e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos. (TREVISAN; VAN BELLEN, p. 533-534).

No Brasil contemporâneo, as políticas públicas se configuram como mecanismos do Estado (entenda-se os políticos) para intervir no controle das contradições que a relação capital x trabalho gera sobre a vida coletiva. Tais contradições, trazidas para o campo da educação, revelam-se nos extremos, em que o tudo e o nada contrariam o bom senso, uma vez que, sob a justificativa de herança cultural secular, as profundas desigualdades persistem, muito embora os discursos legitimados pela Constituição Federal de 1988, a respeito do dever do Estado quanto à garantia dos direitos de cidadania, estejam sempre contidos na fala daqueles que almejam o poder e daqueles que nele se instalam. Entra em cena a complexidade da ação estatal através de organismos, instâncias administrativas e aparatos financeiros nos diferentes níveis de poder federal, estadual e municipal.

Santos (2012, p. 11) observa ainda que:

Sob o discurso da democracia, o Estado incorpora as demandas de diferentes grupos sociais e, neste processo, acaba também incorporando as contradições presentes na disputa de interesse desses grupos. Nessa relação entre o Estado e a sociedade, a definição das políticas públicas acaba sendo orientada por esta disputa, sendo que, em maior ou em menor grau de influência, dependerá do grau de organização destes grupos.

A história nos ensina que, ao longo do tempo e em diferentes sociedades, o Estado tende a agir buscando soluções paliativas para os conflitos emergentes. No geral, implanta medidas imediatistas para minimizar tensões sociais entre grupos de interesses divergentes, mas não deixa de preservar seus próprios interesses.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2000, p. 18), sobre as políticas públicas de caráter social, consideram que elas:

[...] apresentam uma importância fundamental para o Estado Capitalista, uma vez que contribuem para efetivar mecanismos de controle social assegurando iniciativas e estratégias que administram os conflitos sociais e que garantem os interesses do capital.

Em seus estudos, Shiroma, Moraes e Evangelista (2000) observam que, para compreender o sentido de uma política pública, é importante ir além de sua esfera específica. Destacam, portanto, a necessidade de compreender o significado do Projeto Social do Estado como um todo e as contradições gerais do momento histórico em que essa política se desenvolve.

Para Azevedo (2004), as políticas sociais materializam a intervenção do Estado no projeto dominante de sociedade que se pretende implantar ou reproduzir. [...] refletem não apenas as relações de poder e os conflitos que operam na sua definição, como também a própria representação que a sociedade apresenta de si no momento histórico em que estas emergem. De acordo com esta perspectiva, a análise de uma política pública precisa ir além da denúncia das relações entre Estado e sociedade que orientam sua proposição, articulando-a ao projeto amplo de sociedade. Compreendendo a política pública enquanto resultado da prática social, destaca-se a necessidade de investigar as especificidades históricas e o sistema de significações que permeiam as relações sociais e caracterizam sua implementação em determinado contexto. (SANTOS, 2012, p. 12).

A partir dessa perspectiva, Azevedo (2004) afirma que a investigação da política educacional assume importância fundamental para o entendimento das contradições existentes entre o estado e a sociedade, destacando a necessidade de compreensão do contexto histórico e das especificidades de onde ela se insere.

Sendo a educação dever do Estado, não cabe a interpretação conservadora de que, assimiladas as deficiências, cabe à sociedade civil ou à família prover as condições favoráveis à conquista do acesso universal e da qualidade na educação: “[...] isso tem nome: omissão de dever em face de um direito juridicamente protegido” (CURY, 2014, p. 34).

A análise mais aprofundada dos caminhos percorridos pelos determinantes políticos no campo do planejamento das políticas da educação no



Brasil e a correlação que fazem desse duplo sentido e coexistência são conteúdos a serem explorados no decorrer desta pesquisa. Para dar sequência a essa reflexão, resgatar os caminhos percorridos pelo planejamento como instrumento de política pública é o tema sobre o qual passamos a discorrer.

## 2.2 NEXOS ENTRE POLÍTICA PÚBLICA E PLANEJAMENTO NO BRASIL

Refletir sobre os nexos entre políticas públicas e planejamento é um exercício oportuno neste estudo, à medida que possibilita a compreensão das articulações presentes ao longo da história e cujos determinantes acabaram por interferir nas decisões tomadas no âmbito da educação. Esse é o desafio que assumimos e sobre o qual passamos a discutir ao longo deste texto.

Azanha (1993, p. 75) observa que racionalizar o conjunto da vida social é um sonho que vem sendo perseguido desde a Antiguidade Clássica e postula que:

[...] todas as utopias tiveram a aspiração, a partir de diferentes propósitos, de reconstruir racionalmente a vida social. Mas é apenas no século XX que surge a idéia de um modo que parece inteiramente claro de que seria possível reproduzir no campo das atividades sociais o êxito alcançado pela ciência e pelas tecnologias científicas no campo da natureza. A idéia, no fundo, é de uma simplicidade brutal: assim como os métodos da ciência permitiram acumular conhecimentos a partir deles foi possível um domínio tecnológico da natureza, do mesmo modo métodos adequados de estudo dos assuntos sociais e econômicos permitirão a racionalização da ação na solução dos problemas mais graves nas sociedades contemporâneas.

A crença numa ciência do planejamento se funda na ideia de que o desenvolvimento da ciência é resultante da aplicação da investigação de métodos adequados. Entretanto, hoje essa perspectiva vem sendo questionada por historiadores e filósofos para os quais prevalece a desconfiança de que o desenvolvimento científico possa se resumir a um simples efeito da aplicação de métodos gerais identificáveis, codificáveis e, por isso mesmo, transmissíveis. Histórica e filosoficamente, é falsa a ideia de que há um conjunto de procedimentos de aplicação universal (método científico) e de que o desenvolvimento da ciência é fruto de sua aplicação sistemática (AZANHA, 1993).

A partir de tais considerações, é oportuno discutir o conceito de planejamento e seus nexos causais como determinantes de políticas públicas com vistas a equacionar as questões que historicamente perpassam o campo da educação no Brasil. No entender de Azanha (1993, p. 76):

O significado do termo 'planejamento' é muito ambíguo, mas, no seu uso trivial ele compreende à idéia de que, sem o mínimo de conhecimento das condições existentes, numa determinada situação e sem um esforço de previsão das alterações possíveis dessa situação, nenhuma ação de mudança será eficaz e eficiente, ainda que haja clareza dos objetivos dessa ação.

Assim compreendendo, defendemos o pressuposto de que, embora o planejamento e a política pública existam a partir das ações dos sujeitos, os determinantes do Estado, em forma de legislação, são parâmetros para o desenvolvimento das políticas, sendo por eles influenciado. Existe uma relação dialética e triangular entre o Estado, a política e o planejamento; sendo o planejamento uma ação própria do governo, constitui-se como forma específica de intervenção do Estado. Há, portanto, uma relação de subordinação do planejamento à política educacional, ou seja: a política educacional determina o planejamento na medida em que planejamos para executar políticas. Entretanto, as relações entre essas atividades nem sempre se dão de modo claro, bem como não são transparentes os limites entre a legislação que determina uma política pública e seu planejamento (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b).

As políticas públicas da educação nos diversos estados brasileiros convergem das práticas educativas efetivadas nas escolas, isso pode ser constatado pelos diversos movimentos dos discentes e docentes em busca de melhores condições de ensino, inovação de técnicas e conteúdos, formação permanente de professores, expansão das condições de acesso e permanência dos alunos, segurança das escolas, dentre outras.

Para além do campo da educação, convergindo nosso olhar para outras políticas públicas (saúde e assistência social, por exemplo), guardados os devidos contornos e diferenças, percebemos insatisfação popular semelhante no que se refere ao atendimento dos interesses da população. Nesse aspecto, cabe buscar respostas para uma compreensão sobre os entraves entre o planejado e o que tem sido colocado em prática. Não descartamos aqui o interesse do Estado no alcance da eficiência, eficácia e efetividade de suas iniciativas.

Por isso mesmo, considerando o que está posto como realidade no alcance dos propósitos institucionais de garantia de direitos dos cidadãos, interessa aqui resgatar aspectos indutores da prática do planejamento de políticas públicas como referência importante para o alcance dos objetivos declarados neste

estudo. Sobre a ideia de planejamento, estudos de Howard (1902 apud OLIVEIRA, 2006, p. 282-283) sugerem que:

A idéia de planejamento surgiu no final do século XIX e início do século XX na Inglaterra em paralelo ao conceito de cidade-jardim, em resposta ao caótico crescimento das cidades européias da época, quando já apresentavam poluição, congestionamento e má qualidade de vida. Interessava criar uma cidade mais amena, com suas funções distribuídas espacialmente. Esse conceito impactou na área urbanística do século passado. Nesse período o planejamento assumia uma visão estritamente técnica do urbanista ou arquiteto visionário.

Com a criação da União Soviética em 1922, outra vertente de planejamento econômico centralizado entrou em cena. O Estado teria completo controle sobre os recursos, distribuindo-os conforme planos e metas de seus políticos e burocratas. A ação do Estado Soviético é orientada pelo planejamento normativo, fundamentado na ação instrumental do modelo positivista. Essa lógica promove a reprodução de comportamentos bem-sucedidos do passado, como se o futuro não estivesse sujeito a determinantes próprios e inusitados (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b).

Sobre planejamento urbano no Brasil, Friedmann (1988, p. 43) afirma:

A partir da década de 1930, a vertente espacial-urbanística do planejamento se expandiu nos Estados Unidos e na Europa para as esferas social e econômica. No período avançaram as idéias keynesianas de forte intervenção estatal nas economias do mundo capitalista. Começou então a ganhar força a vertente do planejamento de políticas de desenvolvimento regional, culminando com a criação de agência especializada para esse fim nos EUA, entre países da Europa e também no Brasil, com a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

Nos anos de 1930, no Brasil, a concepção de planejamento registrou significativas mudanças: “[...] de um modelo tecnicista para uma dimensão política; da concepção normativa e prescritiva para a dimensão estratégica; com diretrizes para a transformação da realidade e objetivos e metas rumo ao futuro desejado e possível” (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011, p. 2). Mas essa concepção de planejamento não foi incorporada à área da educação. Nessa época, a ideia de planejamento consistia em fazer planos para controlar o futuro, com forte papel governamental nas decisões. O planejamento subdividia-se em fases sequenciais (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011).

Após a Segunda Grande Guerra Mundial, o planejamento normativo se expande aos países de economia capitalista, rompendo com a ideia de

incompatibilidade entre planejamento e mercado. Na América Latina, esse estilo de planejar adquiriu concretude na década de 1960. Tal perspectiva, no Brasil, estava vinculada ao planejamento de ações do programa norte-americano “Aliança para o Progresso”, em face de suas exigências de projetos associados ao desenvolvimento econômico e social para a concessão de financiamentos (VIEIRA, 1999).

A partir dos anos de 1950, o planejamento teria assumido corpo metodológico próprio, com forte caráter normativo-prescritivo, que dominou a América Latina até o final dos anos de 1980. Nesse contexto, Matus (1993), Ministro de Salvador Allende, no Chile, inconformado com a queda de seu líder por um Golpe Militar, passou a analisar as fragilidades do planejamento normativo-prescritivo e propor a alternativa do planejamento estratégico-operacional, passando a dar consultoria em diversos países da América Latina, inclusive no Brasil. Com base em seus ensinamentos, muitas publicações passaram a analisar a necessidade da travessia do planejamento normativo-prescritivo para o estratégico-operacional.

Nesse contexto, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) foi criada, mais precisamente em 1948, a partir de um movimento dinamizado pelo Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de implantar em cada continente núcleos de apoio ao planejamento das economias subdesenvolvidas.

No Brasil, o pensamento da Cepal foi disseminado nas décadas de 1960 e 1970 por Celso Furtado (1985), na defesa de uma agenda de planejamento econômico com base na industrialização como geradora de empregos e na necessidade da intervenção do Estado para assegurar o desenvolvimento do setor.

Considerando que a ação da Cepal historicamente não se dá de modo linear, Bárcena (2016) identifica cinco etapas na obra dessa comissão:

- Anos de 1950 – Industrialização pela substituição de importações;
- Anos de 1960 – Reformas para desobstruir a industrialização;
- Anos de 1970 – Reorientação dos estilos de desenvolvimento para a homogeneização social e a diversificação pró-exportadora;
- Anos de 1980 – Superação do problema de endividamento externo mediante “ajuste com crescimento”;
- Anos de 1990 – Transformação produtiva com equidade.

Estudos sobre o ideário da Cepal e suas influências para o campo da política educacional (FRIGOTTO, 1989; KUENZER, 1988) identificam que a

articulação entre essas duas políticas criou um reducionismo pedagógico ao defender uma proposta de reforma educacional voltada a atender aos interesses imediatos do capital.

Foi por volta dos anos de 1980 que o planejamento passou a ser questionado. Matus (1993) levantou a discussão sobre os limites de o planejamento prever e controlar o futuro, mesmo considerando que a atividade de planejar é iniciativa pautada no conhecimento técnico, por isso mesmo é de grande valor.

Nesse mesmo contexto histórico, surgiu nos Estados Unidos, no bojo das discussões sobre direitos civis, a ideia de que o planejamento não deveria ser um instrumento meramente técnico, e sim político. O planejamento deveria servir como instrumento de mudança social e de “advocacia”, principalmente para preservar os interesses dos menos favorecidos social e politicamente (DAVIDOFF, 1965 apud OLIVEIRA, 2006).

Foi no período da Ditadura Militar que no Brasil o planejamento passou a ser compreendido como sistemática governamental formalizada pelo Decreto-Lei nº 200/1967, quando se fortalece a base instrumental sistemática expressa nos planos gerais de governo; programas setoriais e regionais de caráter plurianual. Foi quando surgiram os Planos Nacionais de Desenvolvimento e, por consequência, os Planos Setoriais de Políticas Públicas (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b).

Na década de 1970, o planejamento passou a ser considerado como instrumento político para articular e moldar diversos interesses envolvidos no processo de intervenção de políticas públicas. O planejador deveria ser mediador dos interesses da sociedade no processo e o resultado final deveria ser tomado preferencialmente em consenso (OLIVEIRA, 2006).

Os países latino-americanos, inclusive o Brasil, no passado, adotaram modelos de planejamento nem sempre compatíveis com sua realidade. Isto porque as técnicas de planejamento, muitas vezes, haviam sido concebidas em função de contextos muito distintos. Quando foram importadas e transpostas sem muitas adaptações para economias periféricas, esbarraram em dificuldades as mais diversas, inclusive as condições de governabilidade de então. (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b, p. 31).

Com o desenvolvimento tecnológico, o crescimento das organizações envolvidas no processo de planejamento e as interações entre elas fizeram emergir a chamada “sociedade em rede” (CASTELLS, 1999). O planejamento passou a ser um processo acoplado à qualidade das interações entre diversos atores envolvidos.

Surgiu, então, o conceito de planejamento colaborativo, caracterizado pela busca da confiança nas decisões em torno da idealização de políticas públicas.

Najam (apud OLIVEIRA, 2006, p. 276) verifica que a literatura em políticas públicas tardou a reconhecer a importância no processo de planejamento, conforme se observa no excerto adiante:

A literatura de políticas públicas foi um pouco tardia em reconhecer a importância da implementação no processo de planejamento, até mesmo porque os estudiosos de políticas públicas tinham um viés tradicional das ciências políticas, tendo um foco de análise nos processos legislativos ou administrativos do Executivo.

A esse respeito, sob a perspectiva de Oliveira (2006), ainda vale destacar uma referência na literatura internacional sobre o planejamento para o desenvolvimento de políticas públicas consequentes que foi delineada nos estudos de Pressman e Wildavsky (1973 apud OLIVEIRA, 2006).

Posteriormente, na literatura internacional (CASTELLS, 1999) e também na nacional (IANNI, 1979; LAFER, 1970; MATUS, 1993), foram elaborados e publicados diferentes estudos sobre o tema focalizando diferentes aspectos relacionados ao planejamento de políticas públicas a partir do reconhecimento de que o êxito das iniciativas governamentais carecia de embasamento teórico e construção do conhecimento na área.

Outra curiosa discussão sobre o processo de planejamento foi desenvolvida por Mazmanian e Sabatier (1983 apud OLIVEIRA, 2006) e por van Meter e van Horn (1975 apud OLIVEIRA, 2006, p. 278), quando defenderam a ideia de que “[...] o processo deveria ser controlado de cima para baixo (*top down*), ou seja, as decisões são tomadas por autoridades que têm um certo controle do processo e decidem o que e como serão implementadas as políticas”.

Contrariando esse pensamento, estudos de Lipsky (1980 apud OLIVEIRA, 2006, p. 278-279) destacam a importância de considerarmos o fluxo no processo de planejamento, incorporando aqueles que estão mais próximos das ações resultantes das políticas públicas, nos seguintes termos: “[...] o planejamento deve ocorrer de baixo para cima. Para os adeptos dessa visão, ela se justifica por questões de efetividade e eficiência, considerando que a participação de atores sociais concorre para democratizar o processo de planejamento”.

A perspectiva do planejamento que se dá “de baixo para cima” pressupõe uma sociedade participativa e conhecedora de seus direitos. Tal possibilidade tem

se materializado entre países mais desenvolvidos econômica e intelectualmente. Do contrário, nos países mais pobres, onde a maioria da população permanece excluída de oportunidades educativas, participar do processo de planejamento e interferir nas decisões de caráter governamental ainda é uma possibilidade distante.

Outra vertente explicativa das diferenças entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento estaria na capacidade financeira, sendo essa uma das razões mais evidenciadas para explicar as falhas em planejamento nos países em desenvolvimento, considerando que essas nações não dispõem de recursos suficientes para aplicar em diferentes políticas públicas. Por isso mesmo, permanecem na dependência de doações ou de empréstimos de agências multilaterais.

Sobre a perspectiva da governabilidade em contextos democráticos, Diniz (1997, p. 30) sugere três dimensões associadas à governabilidade, quais sejam:

A primeira refere-se à capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas ao seu enfrentamento. A segunda diz respeito à capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, enfatizando, além da tomada de decisão, os problemas ligados ao processo de implementação. Finalmente, em estreita conexão com esse último aspecto, situa-se a capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas.

A baixa capacidade técnica da gestão responsável pelo planejamento de políticas públicas seria outro limitador dos países em desenvolvimento. Sob essa concepção, faltam recursos humanos capacitados e motivados, equipamentos, experiência e competência técnica dos órgãos responsáveis por planejar e executar políticas públicas, além de muitas vezes existir centralização exagerada no processo de planejamento (MANOR, 1999 apud OLIVEIRA, 2006).

No que se refere às questões financeiras, no caso brasileiro têm limitado sobremaneira o planejamento e a execução de políticas públicas. O país vivencia sucessivas crises econômicas, políticas e institucionais e não vem conseguindo equacionar a arrecadação de impostos e outras rubricas para pagamento das dívidas com investimento em políticas públicas, limitando a capacidade de êxito do planejamento (LOPES, 1990).

Outro elemento limitador do planejamento de políticas públicas consiste na capacidade de gestão. O processo de planejamento exige interação de diversas organizações dentro do Estado e dessas com a sociedade civil, e o setor

privado e muitos dos atores sociais que transitam no processo não estão devidamente qualificados para contribuir, acabando, não raro, por comprometer a lógica do processo.

Referindo-se à produção do conhecimento na área de planejamento no Brasil, estudos de Bordignon, Queiroz e Gomes (2011, p. 28) identificam algumas restrições e acrescentam:

A literatura brasileira clássica, na área de planejamento (LAFER, 1970; MATUS, 1993), o vê de modo simplista, sendo compreendido como processo de elaborar planos e controlar o futuro pela via da estruturação de etapas sequenciais (estabelecer objetivos, metas, metodologias, recursos, avaliação etc.) como se fosse uma receita de bolo.

Existem estudiosos do tema que defendem “[...] um viés economicista, em que o planejamento é econômico e puramente governamental” (IANNI, 1979; LOPES, 1990 apud OLIVEIRA, 2006, p. 282). “[...] Assim, a cultura de planejamento do Brasil ainda vive um pouco da época do milagre econômico dos anos 1960 e 1970 e da utopia do ‘Estado desenvolvimentista’, ligada ao conceito de planejamento da primeira metade do século passado” (OLIVEIRA, 2006, p. 282).

A pergunta que se impõe é: por que os planos sempre prometedores de transformações anunciadas não lograram êxito? Ou, por que, quando não abandonados no nascedouro, não se constituíram em meios efetivos de organização da ação governamental, não pautaram os governos? Para responder a tais questionamentos, Bordignon, Queiroz e Gomes (2011) asseveram que, à parte as circunstâncias políticas e a cultura brasileira de governo, a teoria do planejamento induz a pensar que, até os anos de 1950, o planejamento educacional foi, de certa forma, confundido ou concebido como formulação do arcabouço legal, diretriz a orientar ações. Acreditavam ser possível mudar a realidade somente por meio de normas legais. A ação seria mera consequência, concepção essa que marca fortemente sua presença até a contemporaneidade.

O Planejamento Estratégico – PE apresenta-se como uma reação às limitações do planejamento normativo tradicional, distinguindo-se deste por ser: contínuo e sistemático; por operar análises macro (econômicas e políticas); por prever futuros alternativos; por utilizar métodos quantitativos e qualitativos; e por trabalhar as incertezas. (MATUS, 1996, p. 17 apud VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b, p. 34).

Em documento denominado *O planejamento em novos tempos*, o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (Cendec), do Instituto de



Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), já incorporando as ideias de Matus (1993 apud VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b), concluiu que o modelo teórico da época, de grande rigidez conceitual e operacional, teria tornado o planejamento uma operação mais conceitual do que uma firme orientação para a solução de problemas. Avaliou ainda que esse modelo de planejamento, baseado na predição sobre o futuro, conferiu ao planejamento normativo uma lógica interna consistente, mas completamente discordante da lógica de funcionamento do mundo real, perdendo sua capacidade operativa pela falta de capacidade para lidar com as incertezas inerentes a uma sociedade complexa, cambiante e conflitiva.

Nesse esteio, a predominância dos aspectos econômicos termina por marginalizar os componentes políticos, que, ao final, acabam por se impor, caracterizando-se também pelo centralismo e pelo tecnicismo, que geram resistência junto aos operadores das políticas governamentais (ver quadro 1, a seguir).

**Quadro 1 – Características do planejamento**

Planejamento normativo	Planejamento estratégico
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perspectiva determinista de futuro com a presunção de ser possível controlá-lo, sem levar em conta os condicionantes políticos e sociais;</li> <li>- Base tecnicista, simplificando a realidade como objeto estático, que pode ser orientada e controlada pelo planejador, situado fora dela;</li> <li>- Definição dos objetivos a partir do diagnóstico físico, como desenho do futuro, do ponto de chegada determinado;</li> <li>- Reduccionismo dos condicionantes do plano à dimensão econômica;</li> <li>- Separação das atividades de elaboração e de gestão do plano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parte da análise da compreensão da situação, da conjuntura política, econômica e social e dos limites e possibilidades com visão sistêmica do todo;</li> <li>- Democrático, participativo e descentralizado, privilegia a participação de diferentes atores sociais em sintonia com as aspirações da sociedade;</li> <li>- Oferece aos gestores públicos instrumentos de governabilidade, ampliando a eficácia do aparelho estatal e atuando no sentido determinado pelas forças políticas;</li> <li>- Não se constitui em “camisa de força”, mas em referência para que as decisões a curto prazo levem ao alcance do desejado a longo prazo;</li> <li>- O planejamento federal interage com estados e municípios;</li> <li>- Articula planejamento, ação e avaliação como momentos não sucessivos, mas que interagem para dar visibilidade ao plano.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria com base em Matus (1993).

O conteúdo do documento *Planejamento dos novos tempos* é fundamentado nos princípios da Constituição Federal de 1988 e na teoria do planejamento estratégico. Nessa perspectiva, insere a ampla participação das representações de estados e municípios e referenda o Poder Legislativo em sua missão e autonomia. Nesse esteio, a participação da sociedade civil é convocada, para tanto novas estratégias são propostas, a exemplo da realização de conferências

municipais, estaduais e nacionais, espaços de discussões sobre políticas públicas, consensos e deliberações convergentes para ações a longo prazo.

Ao lidar com incertezas, o planejamento estratégico converge para diferentes possibilidades na sistematização das ações. Na medida de sua aplicabilidade por diferentes instâncias, adquiriu relevância em seus desdobramentos para o setor privado, delineando-se como planejamento estratégico corporativo (atende às demandas do mundo econômico, podendo também ser usado em instituições públicas interessadas em participar do mercado) e, para o setor público, como planejamento estratégico situacional (podendo ser aplicado a qualquer órgão cujo centro do interesse não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo econômico, político e social, conforme Matus [1993]).

Os pressupostos do planejamento estratégico situacional demarcam uma fundamental mudança em relação ao planejamento normativo tradicional: da centralização para o exercício da descentralização; do reducionismo econômico para a inclusão das variáveis sociopolíticas; do autoritarismo para a participação.

Autores diversos, a exemplo de Gandim (1994), concordam com o argumento de que a origem dessa perspectiva de planejamento remonta às reflexões empreendidas no Chile, pela Equipe Latino-Americana de Planejamento – ELAP. Este grupo é influenciado pelas idéias disseminadas na Conferência Episcopal Latino-Americana, na época do Concílio Vaticano II, que postulavam um novo horizonte de participação e da mudança estrutural para favorecer a fraternidade, a solidariedade, a justiça social e a liberdade. (GONDIM, 1994 apud VIEIRA, 2001, p. 36).

Com a disseminação do desejo de implantar o planejamento participativo no Brasil, os governos do período da transição democrática adotaram em seus planos administrativos a demanda social por participação. Infelizmente, nesse mesmo período, há uma redução no tamanho do Estado, que, conseqüentemente, reduz sua capacidade de ação e de garantia de direitos aos cidadãos (ALBUQUERQUE, 2000 apud VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b).

Adepto desse mesmo ideal, Demo (1979 apud VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b, p. 37), em seus estudos, defende o planejamento participativo, alertando para o pressuposto de que “[...] participação é conquista e construção organizada da emancipação”. Sugere a coparticipação como estratégia para fazer acontecer o exercício democrático no cotidiano, entretanto, apesar de todo o conhecimento disseminado sobre a ideia de participação e de todo o arcabouço constitucional democrático em vigor nas últimas décadas, o povo brasileiro, em expressiva maioria,

manteve-se ausente das arenas de debate sobre as prioridades a serem definidas e objetivadas pelas políticas públicas.

O planejamento fundado no ideário do Gerenciamento da Qualidade Total (GQT) historicamente foi associado a uma questão de sobrevivência (Segunda Guerra Mundial, Japão do pós-guerra). Há registros de que seus princípios e técnicas, quando adotados, promovem melhorias tais que atualmente as empresas de maior sucesso são aquelas que incluem as ferramentas de gestão da qualidade.

A GQT, muito embora tenha predominado em organizações do mundo do trabalho, é uma estratégia abrangente que visa melhorar a competitividade, a eficácia e a flexibilidade de uma organização por meio de planejamento, organização e compreensão de cada atividade, envolvendo cada indivíduo em cada nível, tendo sido adotada por todos os tipos de organização (BARDINE, 2016).

Contrariando essa perspectiva, vale destacar a compreensão de Albuquerque (2000, p. 12 apud VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b, p. 12), nos seguintes termos: “As críticas a esta proposta sublinham o envolvimento da totalidade das pessoas na organização como uma estratégia disfarçada da imposição de um padrão normativo, o qual interfere diretamente na cultura organizacional”.

Pactuando com esse pensamento, Arroyo (1992 apud VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b, p. 39) sugere que: “[...] o controle da qualidade sob a responsabilidade de setores específicos requer a mobilização e o envolvimento de todos, o que não implica a valorização do ator social como sujeito”. Mais especificamente, em se tratando do planejamento educacional no Brasil, vale considerar o entendimento de Ferreira (2000 apud BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011, p. 31), o qual sugere que o planejamento:

[...] é o contrário de improvisação. E não improviso quando tenho um objetivo em vista. Então o planejamento se constitui na definição da caminhada da situação presente para o futuro desejado e suas estratégias de percorrê-la. Da transformação da educação que temos para a educação que queremos.

Assim compreendido, o planejamento se realiza em três momentos, embora sucessivos, sempre interligados e recorrentes, incorporando: análise da realidade presente como compreensão da situação, da educação que temos – reflexão, leitura de mundo –, muito mais que sua contabilização estatística do diagnóstico tradicional; projeção das transformações dessa realidade num horizonte de futuro determinado e das estratégias para realizá-las, traduzidas na qualidade da

educação que queremos e na definição dos objetivos e ações necessárias para alcançá-las; e realização, monitoramento, reflexão e reorientação das ações – a práxis da caminhada.

No entender de Vieira e Albuquerque (2001b, p. 6), ao longo do tempo:

[...] o planejamento consumiu o esforço, a energia e o talento de toda uma tecnocracia, que, isolada em seus escritórios, não foi capaz de captar o movimento concreto da sociedade. Exerceu, assim, uma função ideológica dos grupos que assumiram o poder, legitimando suas intenções e omitindo suas práticas.

A despeito de suas características conservadoras e reprodutoras da ordem social, Vieira e Albuquerque (2001b, p. 8) destacam o pensamento dos especialistas na matéria, a exemplo de Gondim (1994) e Matus (1993), nos seguintes termos: “Defendem que há lugar para o planejamento no contexto das sociedades periféricas que buscam os caminhos da democracia. Sem planejamento, a outra opção seria o livre jogo das forças do mercado, o salve-se quem puder”.

Assim compreendendo, a governabilidade do Estado se insere como condição indispensável ao equilíbrio social em sentido amplo. Pelo que foi possível apresentar e discutir nesta dissertação, podemos considerar que o conceito de planejamento não se confunde com a mera rotina de planejar, tal como verificamos entre gestores responsáveis por essa atividade em diferentes instâncias governamentais, até porque o planejamento não se dissocia da política, da ideologia que representa: “[...] A crença num planejamento ‘objetivo e neutro’ baseado em metodologias científicas é uma ilusão perigosa”, como assevera Friedmann (1988, p. 169).

Ainda é oportuno destacar o pensamento de Azanha (1993), ao sugerir que não há uma ciência do planejamento nem mesmo há métodos de planejamento gerais e abstratos que possam ser aplicados à variedade de situações sociais, independentemente de considerações de natureza política, histórica, cultural econômica, etc.

É evidente supor que, para situações sociais específicas, há uma variedade de técnicas de planejamento que podem ser eficazes e eficientes, do mesmo modo que há tecnologias científicas aplicáveis a determinadas parcelas do trabalho científico. Portanto, não podemos supor que há um saber geral sobre planejamento e que o domínio desse saber nos habilita e credencia a alcançar

todos os ideais, objetivos e metas delineados no ato de planejar, porque a realidade não é estática e as questões sociais se configuram numa dinâmica nem sempre presumível.

A propósito do esforço desenvolvido em todas as experiências brasileiras de planejamento no campo da educação, os planos sempre estiveram vinculados à política educacional de cada momento histórico expressa nos textos constitucionais, nas leis complementares e, mais oportunamente, nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sendo essa última perspectiva uma obrigatoriedade a ser formulada na concepção de planos educacionais para o atual contexto histórico.

É pertinente ainda observar que o fato de existir um plano não garante que haja continuidade na ação governamental, tendo em vista que essa ação depende das condições de governabilidade, entendidas como estabilidade política, administrativa e econômica. Vale ressaltar que muitas vezes o fracasso de um plano está relacionado a outros fatores, não sendo possível simplificar justificativas para o insucesso de diferentes alternativas desenvolvidas no passado (AZANHA, 1993).

Nessa perspectiva, é importante lembrar que o anseio de racionalidade que motiva o enfrentamento dos obstáculos do planejamento pode ter suas justificativas associadas a restrições observadas tanto nos períodos de ditadura quanto na vivência do sistema democrático. Como sugere Azanha (1993), a instabilidade da hegemonia dos agrupamentos políticos é uma dessas condições essenciais e a descontinuidade da ação administrativa pode ser, muitas vezes, simples decorrência inevitável das vicissitudes da prática democrática.

Feitas essas considerações, resta observar que as diferentes abordagens sobre planejamento elencadas sugerem o desafio que se impõe ao sistema educacional brasileiro como um todo. Diante do elenco de referencial histórico e metodológico até então utilizado nas disputas por democratizar e universalizar o acesso à educação de qualidade, um dos desafios inerentes aos gestores educacionais parece consistir essencialmente em desenvolver um tipo de planejamento capaz de alcançar o sonhado desenvolvimento econômico vinculado essencialmente aos critérios de equidade e justiça social.

## 2.3 REVISITANDO PLANOS GOVERNAMENTAIS E SEUS REFLEXOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

A trajetória percorrida pela educação do Brasil Colônia até aqui não se mostra linear. Intrinsecamente impactada pelos desenhos do projeto nacional de desenvolvimento resultante de cada período histórico, podemos inferir que hoje atingimos maturidade legal e institucional para propor e redimir o passado excludente verificado no campo da educação brasileira.

Estudos de Baraglio (2011) sugerem que a história da educação no Brasil começou em 1549, com a chegada dos primeiros padres jesuítas. A partir de então, estaria sendo inaugurada uma fase que deixaria marcas profundas na cultura e civilização do povo brasileiro. Adentrando no contexto social, político e cultural do Brasil Colônia, ao citar os jesuítas, Costa (2014, p. 15) adverte:

Na minha pesquisa sobre a racionalidade jesuítica no Império Português do século XVI, pude perceber que seria muito empobrecedor atribuir àqueles padres somente uma mentalidade escolástica. Pude perceber e desenvolvi a hipótese de que, pela sua organização, pela sua forma de agir e pela sua educação, os jesuítas partilharam de uma racionalidade mercantil, que era própria daquele contexto de expansão comercial, política e religiosa da sociedade portuguesa. A evangelização fazia parte inerente daquele contexto, pois era tarefa do rei – tarefa, aliás, natural, independentemente de qualquer atributo jurídico – levar a verdadeira religião àqueles que não a tinham. Junto com a espada ia a cruz!

Segundo Freitag (1980 apud SANTOS, 2012, p. 2):

[...] é possível constatar que desde o período agroexportador, que compreende o período Colonial, Império e Primeira República, reproduziu-se e consolidou-se no Brasil um modelo seletivo de educação que se articulava às necessidades do modelo social dominante em cada época.

A esse respeito, Santos (2012) observa que, durante o Brasil Colônia, a organização social e política, fundada na grande propriedade, na mão de obra escrava e no sistema de poder representado pela família patriarcal, não necessitava de educação escolar para a reprodução da ordem econômica e social vigente. Era desnecessário qualificar mão de obra para o trabalho rudimentar tal como era requisitado nesse período. Por outra via, a classe detentora do poder político e econômico precisava distinguir-se da população nativa, negra e mestiça, e a importação das ideias e pensamentos dominantes na cultura medieval europeia foi uma estratégia importante utilizada nesse sentido.

Assim é que, movidos pelo sentimento religioso de propagação da fé cristã, durante mais de 200 anos, os jesuítas foram praticamente os únicos educadores do Brasil. Deixaram como legado a construção de inúmeras escolas de ler, contar e escrever, escolas secundárias e uma rede de colégios reconhecida por sua qualidade. Algumas dessas instituições, inclusive, chegaram a oferecer modalidades de estudos equivalentes ao nível de ensino superior, também influenciadas pelas mudanças de dimensões mundiais, como a Revolução Francesa (1789) e a Revolução Industrial (1929), cujas repercussões acabaram influenciando comportamentos sociais e decisões governamentais nos mais diversos países do mundo, tanto no campo da educação quanto no mundo do trabalho.

Tais transformações são apontadas por diferentes estudiosos, Azevedo (1971), Costa (1979), Faoro (1987) Hobsbawm (1992), dentre outros, como determinantes para a transferência da Família Real Portuguesa para o Brasil em 1808, “[...] momento em que fugia das ameaças de ataque francês ao Reino de Portugal” (HOBSBAWM, 1992, p. 57). Já em terras brasileiras, diante de uma sociedade escravagista, autoritária e formada para atender a uma minoria encarregada do controle sobre as novas gerações, a presença do Estado Imperial nos domínios dos destinos da educação era quase imperceptível.

Durante o Império, o Brasil foi governado por dois imperadores (D. Pedro I, de 1822 a 1831, e D. Pedro II, de 1840 a 1889). O Período Imperial inicia-se, portanto, em 1822, quando D. Pedro I proclama a Independência do Brasil de Portugal e outorga a primeira Constituição, na qual estabelecia que a educação primária fosse gratuita e para todos os cidadãos do país e atribuía às províncias “[...] a responsabilidade direta pelo ensino primário e secundário, através das leis e decretos que vão sendo criados e aprovados sem que sejam aplicados, pois não existiam escolas e poucos eram os professores” (NASCIMENTO, s.d., p. 1).

No esteio da independência política, emerge a necessidade do fortalecimento da sociedade política, o que só seria possível a partir da formação de quadros políticos, técnicos e administrativos. Sobre tal realidade, Freitag (1986, p. 42) assevera: “[...] Surge assim uma série de escolas militares e de ensino superior em diferentes pontos do território nacional delineando os primeiros traços de uma política estatal no Brasil”.

Mesmo assim, na análise de Freitag (1986, p. 43), não ocorrem modificações profundas na estrutura social durante o Período Imperial e na Primeira República:

A economia continuava com seu perfil agroexportador e a força de trabalho escrava passava a ser substituída pelo trabalho dos imigrantes, mas a estrutura social de dominadores e dominados não se alterava, mantendo-se fiel à sua composição básica.

O cenário geral da educação no Brasil Império pode ser compreendido como fase de criação de cursos superiores em detrimento de estudos primários e médios que se desenvolveram em escolas de primeiras letras e uma série de aulas avulsas constituindo todo o saldo positivo do período que “[...] sucedeu à Independência e antecedeu à reforma Constitucional de 1834” (HAIDAR, 1995, p. 43). Esse esforço no sentido de implantar o sistema de ensino superior – capaz de formar a elite dirigente – e o descaso com a instrução elementar caracterizam um período em que se assentaram os determinantes das desigualdades no campo da educação, que era destinada a poucos, com acentuado caráter classista e acadêmico (SANTOS, 2012).

Azanha (1993, p. 71), ao se referir ao período citado, destaca:

[...] O Ato Adicional de 1834 descentralizou as responsabilidades da educação popular, deixando-as às províncias e reservando à Corte a competência sobre o ensino médio e o ensino superior. Mas as províncias, pouco aquinhoadas na arrecadação de imposto, quase nada puderam fazer em matéria de educação popular. Assim, durante a segunda fase do império, o que permaneceu foi um completo descaso nessa área e, embora tenha havido algumas iniciativas interessantes, como a da criação de escolas normais, elas acabaram perecendo.

Na sequência dos eventos direcionados à educação no Brasil Império, em 1891, Benjamin Constant, à luz dos ensinamentos de Augusto Comte, orientou uma nova reforma do ensino, também sob a óptica do positivismo, com contornos de defesa da ditadura republicana dos cientistas e da educação como prática neutralizadora das tensões sociais. Por esse tempo, o liberalismo econômico ditava as regras, impulsionando os determinantes da industrialização e da concorrência. Para se inserir nessa lógica, era necessário mão de obra escolarizada e qualificada, e o Brasil, com sua economia agrícola sustentada pela exploração bruta do trabalho escravo, não alcançava tais exigências.



Nesse período, o Brasil viveu conflitos de ordem social, política e econômica. A Proclamação da República acabou interferindo em questões de ordem econômica pelo conflito entre a industrialização que nascia no país e os antigos meios produtivos e de comercialização do café. A sociedade, por sua vez, distante das possibilidades de educação e formação profissional, permanecia afastada das possibilidades de se inserir e corresponder às exigências dos novos tempos (AZANHA, 1993).

Romanelli (1999) destaca que, durante o século XIX, o desenvolvimento da mineração fez emergir no Brasil uma estratificação social mais complexa, fazendo surgir uma camada intermediária nas zonas urbanas. A ascensão dessa camada da sociedade despertava afinidades com a mentalidade burguesa também em ascensão na Europa, passando a compor demanda escolar, almejando o mesmo tipo reivindicado pela aristocracia rural e pela pequena burguesia, mantendo o caráter classista da educação como distintivo de classe.

Xavier, Ribeiro e Noronha (1994) observam que, até a década de 1910, a política educacional brasileira caracterizava-se por seu caráter elitista, com predomínio para o ensino superior. Entretanto, justamente nesse período, emergiram pressões de diferentes grupos sociais pelo ensino popular, impulsionadas pela crescente demanda escolar advinda dos trabalhadores imigrantes europeus em busca de melhores condições de vida. É nesse cenário que o modelo de escola então vigente passa a ser criticado por lideranças de ideais socialistas dos movimentos operários da Europa e também por participantes dos movimentos abolicionista, comunista e anarquista.

São de longa data os problemas vivenciados na área educacional brasileira, e a primeira iniciativa de vinculação de recursos orçamentários destinados à educação começou em 1921, na Conferência Nacional do Ensino Primário, quando o governo sinalizou a necessidade de destinar 10% dos impostos arrecadados para essa área. (BASBAUM, 1986, p. 21).

A análise da história da educação no Brasil atravessa os meandros entre a legislação, planejamento e políticas públicas. Com suas peculiaridades efetivadas em cada momento histórico, permite-nos observar inusitadas combinações, tais como: políticas sem planejamento, legislação sem política, planejamento sem legislação, etc. Entretanto, como asseveram Vieira e Albuquerque (2001b), mais importante do que examinar essa relação, talvez seja considerar que a legislação educacional, do mesmo modo que as políticas públicas e o planejamento, é

historicamente determinada. Sendo assim, legislação, políticas públicas e planejamento dependem das circunstâncias peculiares de cada realidade que se delineiam em diferentes momentos históricos.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos passam a exercer influência sobre os setores sociais do Brasil: “[...] É nesse período que intelectuais brasileiros, em contato com o movimento da Escola Nova, fundam em 1924 a Associação Brasileira de Educação (ABE), que propunha reformas ao sistema de ensino do país” (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994 apud SANTOS, 2012, p. 4).

Tais demandas geraram um movimento que contribuiu para confrontar as ideias liberais e os setores conservadores da sociedade brasileira, influenciando concepções pedagógicas e políticas públicas para o futuro. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932 com o título “A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo”, é considerado por estudiosos do tema como o marco inicial da preocupação com um projeto nacional de educação para o Brasil. Em seu preâmbulo, o Manifesto destaca:

[...] No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentado e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e freqüentemente arbitrarias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes. (AZEVEDO et al., 2006, p. 188).

As transformações políticas, sociais e econômicas verificadas no Brasil a partir da década de 1930 tiveram importância fundamental para a reorganização do sistema educacional brasileiro (FREITAG, 1986). A Constituição de 1934, fundamentada no anteprojeto gestado por ocasião da V Conferência Nacional da Educação (Conae), organizada pela Associação Brasileira de Educação (ABE), traduzindo as postulações do Manifesto dos Pioneiros, instituiu os sistemas de ensino e os conselhos de educação, atribuindo ao Conae novas atribuições, dentre elas a de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE), caracterizado com natureza de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

O novo Conselho foi criado pela Lei nº 174, de 1º de janeiro de 1937, e, em fevereiro do mesmo ano, abriu sessão especial permanente com a finalidade de elaboração do PNE, caracterizado pelo então Ministro Gustavo Capanema como “a vida, o espírito e a flama” que deveriam animar as instituições educativas do país para ser fonte de prosperidade e valor (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011). No entender de Bordignon, Queiroz e Gomes (2011, p. 6):

O CNE não elaborou um Plano Nacional de Educação nem uma Lei de Diretrizes e Bases, mas ‘um código rígido com 504 artigos, com detalhamento de cursos, currículos, exames e toda a rotina da gestão escolar’. Esse anteprojeto foi encaminhado pelo Ministro à Presidência da República, que, por sua vez, o enviou à Câmara dos Deputados. O documento começou a ser discutido pela Comissão de Educação e Cultura e teve seus trabalhos interrompidos em novembro de 1937, quando o Estado Novo dissolveu os legislativos federal, estaduais e municipais, permanecendo a educação nos mesmos moldes e com os mesmos problemas denunciados pelo Manifesto dos Pioneiros.

Na política educacional, o quadro anterior à Era Vargas é delineado por Abrucio e Segatto (2014, p. 46) nos seguintes termos:

[...] alguns estados haviam promovido reformas educacionais no início do século XX até a década de 1920, como São Paulo e Rio Grande do Sul, mas a maioria deles pouco avançou nessa área. A ideia do Manifesto dos Pioneiros era mudar essa realidade, tendo um impacto nacional maior na transformação da política educacional. Para tanto, defendeu o fortalecimento da política nacionalmente, mas, de certa maneira, ia contra o consenso estabelecido naquele momento ao defender a descentralização de sua execução.

Getúlio Vargas assumiu o governo brasileiro em 1932, com apoio de grupos diversos, mas com a ideia comum da necessidade de fortalecimento do Governo Federal. Para tanto, era necessário centralizar as políticas e reduzir a descentralização que vigorava na Primeira República, medida essencial para enfraquecer as oligarquias estaduais e regionais. Era necessário recuperar o sentido de nação como estratégia para produzir desenvolvimento. Assim considerando, no entender de Pereira (2001), a Era Vargas produziu três efeitos positivos: institucionalização de diversos direitos sociais, criação de identidade nacional e fortalecimento da burocracia federal.

No Estado Novo, em 30 de janeiro de 1941, pelo Decreto nº 6.788, o Presidente Vargas convocou a Primeira Conferência Nacional de Educação, com o objetivo de ‘discutir a organização, difusão e elevação da qualidade do ensino primário, normal e profissional e a organização em todo o País da juventude brasileira’. (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011, p. 7).

A experiência do Estado Novo – sob Vargas (1937-1945) – poderia ser identificada como um momento em que se configura um projeto político hegemônico no qual um razoável grau de coesão se expressa em ações coordenadas do setor público. Mesmo que os métodos e procedimentos adotados não tenham se orientado pelos princípios defendidos por uma determinada concepção de planejamento, o produto resultante daquelas ações pode ser entendido como detentor de atributos básicos que definem um processo de tal natureza (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b).

No período, mais uma vez, os determinantes da Conae não lograram êxito devido à interferência de questões políticas internacionais (declaração de guerra à Itália pela Alemanha em 1942) e nacionais (a organização da Força Expedicionária Nacional [FEB] em 1943).

Em junho de 1945, em clima de redemocratização, a ABE realizou seu IX Congresso Brasileiro de Educação (CBE), objetivando o estudo e o planejamento da educação nacional em todos os graus, segundo diretrizes e em bases democráticas.

A Constituição de 1946, em seu artigo 5º, inciso XV, alínea d, estabeleceu, dentre outros determinantes, a competência da União para “[...] legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional”, corrigindo, assim, o equívoco de 1834, que atribuía ao plano um caráter de Lei de Diretrizes e Bases.

Na área do planejamento, o novo período democrático seria marcado pelo Plano SALTE (das iniciais: Saúde, Alimentos, Transporte e Energia) do Governo Dutra, apresentado em 1948, aprovado pelo Parlamento dois anos depois e logo abandonado. A educação não foi contemplada nesse Plano. (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011, p. 8).

A partir da década de 1950, a chamada cooperação internacional passa a impulsionar a área da educação com a assinatura de convênios entre o Brasil e os Estados Unidos via acordos entre o Ministério da Educação brasileiro (MEC) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid). Por esse tempo, os consultores apresentaram projeto para a Reforma Universitária, fortemente inspirada numa combinação de ideias que protagonizam nova onda de acordos internacionais e uma redescoberta da educação como um campo propício para o investimento. Entre junho de 1964 e janeiro de 1968, pelo menos 14 acordos internacionais foram firmados com o Brasil na área da educação (VIEIRA, 1999). A passagem da década de 1950 para 1960 foi marcada por profundas transformações na economia que irão influenciar o planejamento governamental do país.

Na passagem da década de 1950 a 1960, tem-se um período que Xavier, Ribeiro e Noronha (1994) denominam capitalismo monopolista, em que o futurismo de Juscelino Kubitschek derruba o nacionalismo de então e prepara o terreno para a internacionalização da economia. Neste contexto, a abertura ao capital internacional foi considerada a solução para o crescimento econômico, porém os investimentos do período ampliaram a dívida externa e conseqüentemente a inflação, as desigualdades e os conflitos sociais. Além disto, este processo de internacionalização da economia contribuiu para o surgimento de uma burguesia multinacional aglutinada à burguesia nacional e aos setores conservadores, reduzindo a influência dos movimentos de resistência de cunho nacionalista e populista. (SANTOS, 2012, p. 5).

No mesmo período, no Governo de Juscelino Kubitschek (JK), foi implantada a primeira experiência de planejamento governamental mediante a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento, denominado de Plano de Metas. O Plano de Metas estava estruturado em cinco setores: transporte, energia, indústria de base, alimentação e educação. No caso da educação, o objetivo era a formação de técnicos voltados para o desenvolvimento.

Nesse contexto, Bordignon, Queiroz e Gomes (2011, p. 32) destacam:

No Congresso Nacional, o debate sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional era foco de divergências e por razões econômicas o Plenário se opôs à ideia de um Plano Nacional de Educação, limitando-se nesse aspecto à definição de diretrizes sobre a aplicação de recursos federais destinados à educação, originando sequencialmente os Fundos Nacionais dos recursos da educação.

A modernização promovida por JK, que pretendia fazer o Brasil se desenvolver 50 anos em apenas cinco, evidenciou-se com a implantação da indústria automobilística, construção de uma extensa rede ferroviária, instalação de hidrelétricas, expansão de siderúrgicas, além da transferência da capital federal para Brasília. A modernização acelerada implantada pelo governo exigiu a integração de indivíduos no mercado de trabalho, tornando-se relevante a especialização de mão de obra, programas de alfabetização de adultos e de desenvolvimento comunitário e social para atender ao desenvolvimento econômico e industrial do país.

O Plano de Metas de JK foi rejeitado por Jânio Quadros, que governou o país por sete meses, quem prometia superar as dificuldades deixadas por seu antecessor. No Governo de Jânio Quadros, foi criada a Comissão Nacional de Planejamento (Coplan) para elaborar o primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social, mas, em função da crise econômica, as medidas adotadas por seu governo não tiveram êxito, por não apresentarem um

projeto político capaz de resolver os problemas do país (BORDIGNON; QUEIROZ, GOMES, 2011).

As contribuições de Bordignon, Queiroz e Gomes (2011, p. 9) para a reconstrução histórica do planejamento educacional no Brasil ainda destacam:

Após a renúncia de Jânio Quadros, o regime presidencialista foi convertido em Parlamentarismo para viabilizar a posse do vice João Goulart (Jango), o qual assumiu os destinos da Nação entre agosto de 1961 a março de 1964, quando o Brasil vivenciou momento permeado por tensões sociais, tanto no âmbito civil quanto no âmbito militar. No período foram estabelecidos [...] órgãos e programas setoriais de planejamento. No campo da educação, destacamos no período a criação da Comissão de Planejamento da Educação vinculada ao MEC pelo Decreto nº 1.230 e em 20 de dezembro de 1961 foi aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e no seu esteio, em direcionamento fundamentado pelo art. 169 da Constituição Federal de 1946, [...] os recursos educacionais foram distribuídos em Fundos para cada setor. Ao Conselho Federal de Educação, criado pela LDB em substituição ao Conselho Nacional da Educação e instalado em 12 de fevereiro de 1962, coube a [...] competência de elaborar o Plano de Aplicação de cada Fundo sob a liderança do conselheiro Anísio Teixeira. Consolidado em 1962 com metas quantitativas e qualitativas para o período de 1963 até 1970, o Plano foi encaminhado para o Ministério da Educação, no período sob a direção do Ministro Darcy Ribeiro. (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011, p. 11).

Nesse contexto, o Presidente Goulart nomeou Celso Furtado como Ministro Extraordinário de Planejamento; em menos de três meses, sua equipe elaborou o Plano Trienal de Desenvolvimento (1963-1965). Na ocasião, o Plano apresentado pelo Conselho Federal de Educação foi abandonado e substituído pelo Plano Trienal da Educação (1963-1965), que também foi abandonado em meados de 1963.

Com a nova ruptura político-institucional declarada pelo Regime Militar de março de 1964, o Brasil passa a vivenciar, no campo do planejamento governamental, o ciclo dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e seus respectivos Planos Setoriais; no caso da educação, rompeu-se o princípio de uma lei sistêmica de diretrizes e bases da educação nacional. Nos primeiros oito anos do Regime Militar, diversas foram as propostas apresentadas na área da educação contaminadas pelos conflitos entre os técnicos do Ipea e do MEC (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011).

O Programa de Ação Econômica do Governo (Page – 1964-1966) representa importante contribuição ao planejamento. Mesmo que profundamente marcado pelas características da interrupção histórica de março de 1964 e com o Brasil sob o comando militar do então Presidente Castelo Branco, o Plano definiu uma ação de emergência para o combate à inflação e correção de distorções do

sistema de preços; a modernização da estrutura social e econômica; uma reforma administrativa; a institucionalização do planejamento, dando início ao planejamento a longo prazo; e a reforma do sistema de elaboração e execução orçamentária. Nesse contexto, a preocupação com o planejamento está associada à necessidade de defesa de uma economia de livre empresa, considerada como um dos pressupostos básicos do mundo ocidental democrático (DEMO, 1981).

O Page (1964-1966) reserva tratamento extensivo à problemática social. Nele, a questão habitacional adquiriu relevância com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH). Com essa iniciativa, o Plano visava atingir três objetivos: ofertar habitação e disciplinar o mercado, gerar novos empregos para mão de obra menos qualificada e, sobretudo, ativar o setor da construção civil.

No Page (1964-1966), a educação é vista como instrumento de melhoria de recursos humanos para o desenvolvimento, assim como as políticas de saúde, saneamento e previdência social. No que se refere à reforma agrária, o Plano sugere uma profunda mudança nas relações de propriedade da terra com o objetivo de promover a melhor distribuição de renda agrícola e aumentar a eficiência do uso da terra (DEMO, 1981).

Na realidade, o Page (1964-1966), movimento político instaurado no Brasil de 1964, veio marcar profundamente o estilo de crescimento adotado. Há registros de que todos os assalariados, à exceção dos especialistas necessários ao desenvolvimento da indústria, viram seus salários aumentar em um ritmo inferior ao do custo de vida.

A partir de 1968, diante da política de recuperação econômica, cresce a demanda por educação, ampliando a crise no setor educacional, o que acaba por favorecer os acordos de cooperação internacional MEC/USAID, os quais exerceram importante influência na reorganização do sistema de ensino na perspectiva economicista da educação e também na difusão ideológica deste pensamento da política educacional nos períodos seguintes [...]. (SANTOS, 2012, p. 6).

Fichter (1974) identifica três contribuições decisivas no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), quais sejam: trata-se da primeira contribuição para uma planificação macroeconômica; representa um esforço de interpretação da problemática social – pela primeira vez, os objetivos educacionais, em vez de serem estudados no quadro tradicional do ensino de humanidades e da

curva demográfica, são determinados em função das necessidades de mão de obra e das especializações necessárias e enfatizam a produção agrícola.

A análise de Simonsen e Campos (1974 apud DEMO, 1981, p. 25) sobre os avanços do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social em relação aos planos anteriores destaca como aspectos positivos: “[...] maior atenção aos setores sociais, particularmente à educação”. Nesse período, a educação brasileira busca fortalecer “[...] a estrutura de capital humano do país de modo a acelerar o processo de desenvolvimento econômico”. Dessa forma, os níveis de ensino médio e superior deveriam formar mão de obra especializada, sem deixar de considerar que era importante viabilizar formação superior, tendo em vista as adaptações às novas tecnologias exigidas pelo rápido desenvolvimento científico e tecnológico por que passava o país (DEMO, 1981).

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social de 1967-1976 prevê uma rápida escolarização da população, com o objetivo de ingresso mais rápido da força de trabalho no mercado, que exigia técnicas especializadas para o exercício de funções no processo produtivo. Entretanto, por si só, essa política pública isolada não foi capaz de mudar a situação econômica, financeira e social dos cidadãos, garantindo sua ascensão social.

A mobilidade social, portanto, deveria ser estimulada através da hierarquização pelo mérito estabelecido à base da democratização de oportunidades, que minimizaria o desperdício das potencialidades de uma boa parcela da população jovem do país. Nessa lógica, a educação para o crescimento assume uma concepção autoritária de sociedade, esquecendo sua dimensão política ideológica e de dignificação e participação social. Assume, pois, a perspectiva da formação de uma consciência nacional inclinada para o desenvolvimento integral da sociedade, em que a pessoa não passa de recurso na óptica da acumulação de capital humano (DEMO, 1981).

O Plano Decenal foi substituído em 1968 pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED – 1968-1970). Já sob o Governo de Costa e Silva, o Ministério do Planejamento passou a ser comandado por Hélio Beltrão. Em sua gestão, o nacionalismo se expressa em seus objetivos de fortalecimento da soberania política. Nesse contexto, o planejamento configura-se como instrumento básico para a condução da política econômica.



A educação será 'instrumento do desenvolvimento', por mais que se queira caracterizar isto como uma 'visão integrada do desenvolvimento' (PED, v. 2, XV); aparece como 'instrumento de aceleração do desenvolvimento', como 'instrumento de progresso social' e como 'instrumento de expansão de oportunidades de emprego' (PED, v. 2, XV-2-3). Uma vez se faz uma ressalva, no sentido de que a infra-estrutura social estaria sendo 'encarada aqui em suas implicações econômicas apenas', dentro das quais a educação seria orientada 'no sentido de suprir os recursos humanos necessários para os programas de desenvolvimento dos vários setores e de assegurar maior índice de progresso tecnológico'. (DEMO, 1981, p. 39).

No início do Governo Médici (1970-1971), passa a vigorar o Plano de Metas e Bases para a Ação de Governo (Paeg), elencando conquistas fundamentais para a eliminação do subdesenvolvimento e para a elevação das condições de vida da população brasileira, dentre elas: consolidação de um sistema econômico de equilíbrio entre o governo e o setor privado; modernidade e eficiência no setor público; apoio ao setor privado; desenvolvimento de empresas nacionais; criação de sistema financeiro de apoio; enfrentamento das barreiras que limitam o comércio internacional; preparação do homem para o desenvolvimento; ingresso do Brasil na era nuclear e na II Revolução Industrial; produção de recursos minerais; e transformação da agricultura tradicional (DEMO, 1981).

O Plano de Metas e Bases sugere uma revolução na educação. Destaca maior interesse para as áreas fundamentais, visando atingir as populações mais carentes, acentuando o papel do ensino fundamental e da alfabetização intensiva de adultos na faixa de 15 a 35 anos, bem como o papel de recursos humanos mais bem qualificados e da educação permanente em geral.

Com o propósito de ajustar a política educacional aos ideais de desenvolvimento com segurança, em 1971 foi elaborada a Lei nº 5.692, focalizando basicamente dois aspectos fundamentais: a extensão da obrigatoriedade escolar e a generalização do ensino profissionalizante (SANTOS, 2012). A partir da Reforma do Ensino de 1º e 2º graus em 1971, o ensino supletivo passa a desempenhar importante papel no processo educativo, alargando possibilidades de acesso à população de baixa renda.

Segundo Xavier, Ribeiro e Noronha (1994), essa reforma atendia diretamente aos interesses da promoção de um desenvolvimento desigual que se expandia de forma geral na sociedade brasileira. O interesse em ampliar a obrigatoriedade escolar visava administrar as desigualdades geradas, supondo uma igualdade de oportunidades, que, na realidade, limitava-se ao plano formal, como

também buscava a legitimidade social necessária para a continuidade desse projeto de forma arbitrária e autoritária, em que a educação se disseminava a partir de uma visão tecnicista e utilitária, visando à preparação para o mercado de trabalho.

Nesse contexto, foram criados vários projetos e programas, com o objetivo de promover o desenvolvimento do Nordeste e a ocupação da Amazônia, destacando-se: o Programa de Integração Nacional, com a construção da Transamazônica e da rodovia Cuiabá-Santarém, e o Programa de Integração Social (PIS), que visava assegurar a inclusão dos trabalhadores do setor privado no produto nacional. Foi também criado o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (Proterra) (DEMO, 1981).

Por esse tempo, o processo de planejamento tornou-se mais consistente com a elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Os três primeiros PNDs vigentes no Regime Militar foram orientados pelo binômio “segurança e desenvolvimento”.

O primeiro PND (1972-1974) foi implantado na gestão do Presidente Médici, considerado o período do “Milagre Brasileiro”, que tinha a intenção de transformar o Brasil em uma nação desenvolvida, apostando no desenvolvimento econômico e social. O período do “Milagre Brasileiro” procurou intensificar a política tecnológica e utilizar os recursos humanos como fator de produção e consumo (DEMO, 1981).

De modo coerente com o caráter economicista do I PND, foi formulado o I Plano Setorial de Educação e Cultura (I PSEC) para esse período (1972-1974) (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011). Nesse contexto, desencadeou-se a “Operação-Escola”, destinada a universalizar o ensino de 1º grau, devendo atuar em duas áreas: saúde e educação alimentar para pré-escolares. Criou-se o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral):

[...] que realiza a alfabetização em massa, na faixa dos 15 aos 35 anos; a universalização progressiva do ensino fundamental que assegura o acesso ao ensino primário e, em seguida, ao ginasial, evitando o prematuro desvio para o trabalho de menores de 14 anos. (DEMO, 1981, p. 49).

Embora o I PND seja caracterizado como um plano acentuadamente voltado para o desenvolvimento econômico, não deixa de demonstrar preocupação com as políticas sociais. Nesse aspecto, o planejamento se lança na perspectiva da “integração social”, sugerindo uma preocupação com as populações mais pobres.

Vieira e Albuquerque (2001a, p. 28), ao tratarem sobre a Lei nº 5.692/1971, destacam:

A Lei nº 5.692/71 amplia a escolaridade obrigatória de quatro para oito anos. Apesar dessas modificações importantes que afetam tanto o ensino fundamental, como o ensino médio, é predominante para este último que o legislador dispense o cerne de sua atenção, instituindo a profissionalização obrigatória.

O ensino profissionalizante, instituído pela referida Lei nº 5.692/1971, tinha como objetivo atender a uma política educacional de acordo com os interesses econômicos da época. Enfatizava o ensino técnico como caminho para as demandas reprimidas da educação secundária e superior. Essa Lei rompeu com a tradição de não vincular o ensino médio ao mundo do trabalho. Na análise de Saviani (2014), essa política educacional foi um fracasso sob todos os aspectos, quer pedagógico, quer político-econômico. A falta de recursos financeiros, de equipamentos e de pessoal qualificado não permitiu a concretização do que estabelecia a Lei, havendo uma contradição entre os dispositivos legais e as efetivas condições das escolas brasileiras.

Como consequência, a Lei nº 7.044/1982 extinguiu a obrigatoriedade da formação profissional pelas escolas de ensino regular, sinalizando para uma indefinida “preparação para o trabalho”.

Em 1972, constatou-se a existência de 150 a 200 mil professores leigos em exercício nas quatro primeiras séries do 1º grau. Para minimizar esse problema, criou-se o Programa de Habilitação de Professores, implantado em 1973, tendo alcançado a habilitação de 20 mil docentes (DEMO, 1981).

Em outubro de 1974, instituiu-se o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), com o objetivo de assessorar o presidente da república na formulação da política social, envolvendo a participação de vários ministérios. No período, também surgiram o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos e o Programa de Crédito Educativo, no MEC. A partir de 1974, estabeleceu-se o esforço educacional para a correção dos desequilíbrios e deficiências do sistema. O MEC ampliou e sistematizou suas ações na educação pré-escolar e nas áreas de pós-graduação, no desenvolvimento do ensino supletivo e no início de ações prioritárias para a população de baixa renda.

Sob o signo do “Brasil como Potência Emergente”, o II PND (1975-1979) foi elaborado sob o comando do Governo Geisel, em momento de euforia econômica, quando o “modelo brasileiro” delineou traços marcantes para o período. Dificilmente alguém pode contestar a capacidade de crescimento e modernização brasileira durante sua vigência. Mesmo com seus percalços, o II PND representa um grande avanço dentro do histórico das políticas públicas conduzidas pelo Estado, quando colocou em paralelo a mesma importância entre políticas sociais e políticas econômicas, nos seguintes termos: “[...] a meta social de reduzir as desigualdades é tão importante quanto crescer economicamente” (DEMO, 1981, p. 11).

Em relação à função docente, por necessitar de professores com formação pedagógica, Demo (1981, p. 113-114) pontua que:

Cabe ressaltar a atuação do Departamento de Ensino Fundamental - DEF através do Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (PROMUNICÍPIO), implantado em 1975, com o objetivo geral de expandir e aperfeiçoar o ensino de 1º grau na área municipal. No período 1975-1978, foram envolvidos mais de mil municípios em 20 Estados, com a alocação de recursos acima de Cr\$ 300 milhões. Também foi criado o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino (PREMEN), que, no lapso entre 1973 e 1978, construiu 168 prédios, beneficiando mais de 150 mil estudantes, equipou 212 escolas. [...] Embora se constate um esforço especial na área do ensino de 1º grau, continuam presentes problemas de grande magnitude: baixa taxa de escolarização e sua tendência estacionária e as altas taxas de repetência e evasão.

No tocante ao ensino superior no período pós-1974 até 1988, caracterizou-se, sobretudo, pelo ordenamento da expansão do sistema universitário, pela melhoria da qualidade e pelo aperfeiçoamento da capacidade administrativa. “O número de estudantes por 10.000 habitantes passou de 1.229 em 1960 para 2.167 em 1977” (DEMO, 1981, p. 120).

A implantação do Crédito Educativo desde 1976 beneficiou 388 mil estudantes universitários. Ligado à Caixa Econômica Federal, o programa oferecia duas modalidades de financiamento: para pagamento das anuidades e para manutenção do aluno, com pagamento das anuidades com juros subsidiados, com carência de um ano após a conclusão do curso.

O esforço desenvolvido na área da educação no período compreendido entre 1973 e 1978 é considerado por estudiosos como destaque, considerando-se o crescimento da matrícula de 7 a 14 anos, a expansão do ensino superior, o aumento do número de docentes com titulação em pós-graduação, a redução do analfabetismo, a criação do ensino supletivo, incentivando o retorno à escola da

população fora de faixa etária, a implantação do programa de educação para o desenvolvimento rural, além da reformulação do salário-educação, que ampliou os recursos para os estados.

A partir de 1974, o ensino pré-escolar adquiriu relevância diante dos resultados das pesquisas que insistiam na importância dessa fase para o desenvolvimento psicossocial da infância e também pelo expressivo aumento da entrada da mulher no mercado de trabalho. Essa modalidade de ensino articulou-se com a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), Instituto de Alimentação e Nutrição (Inan) e Coordenação da Proteção Materno-Infantil do Ministério da Saúde e Legião Brasileira de Assistência (LBA) do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Consoante Santos (2012, p. 6-7), com base em Xavier, Ribeiro e Noronha (1994), ao final da década de 1970, a economia e as condições sociais brasileiras se encontravam em frágil situação, tanto interna quanto externamente, em face do endividamento internacional:

Para a solução dos problemas sociais e econômicos, a opção realizada pelas elites foi o aumento do endividamento externo. Assim, em 1982, o governo militar recorre a um empréstimo junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), reafirmando a condição de dependência e de subserviência do Brasil ao capitalismo internacional.

O III PND (1980-1985), no Governo de João Batista Figueiredo, já foi formulado na atmosfera da abertura política fortalecida pelo movimento das “Diretas Já”. Tinha como objetivo-síntese a construção de uma sociedade desenvolvida, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros e no menor prazo possível, o que seria alcançado pelo crescimento da renda e emprego, redução da pobreza e das disparidades regionais, controle da inflação e do endividamento externo, desenvolvimento do setor energético e aperfeiçoamento das instituições políticas (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011).

Como resultado de um seminário realizado em Brasília em julho de 1979, seguido de encontros nacionais, elaborou-se o III Plano Setorial de Educação e Cultura (1980-1985), no qual foram definidas as seguintes prioridades: redução das desigualdades sociais, crescimento demográfico, universalização da educação básica, eficiência do sistema escolar, desenvolvimento cultural e flexibilidade regional e programática. Nesse contexto, o MEC era convocado a compartilhar

atividades correlatas com outros ministérios, em sentido interministerial, intersetorial e interdisciplinar (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011).

Como assinala Vieira (1999), desde o final da década de 1970, no conjunto de marcos definidores da cooperação internacional, é importante assinalar que, na América Latina e no Caribe, foi criado um fórum de discussão das políticas governamentais em educação através do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe, instituído em 1979.

Recentemente analisados pelos participantes da VII Reunião de Ministros da Educação da Região, que aconteceu em 1996, os acordos resultantes da aproximação entre esses países viabilizaram avanços na superação do analfabetismo, na universalização da educação básica e na melhoria da qualidade da educação. Algumas iniciativas provenientes desse fórum trouxeram contribuições importantes para a definição das políticas, a exemplo da experiência da Guatemala (1989) e do aprendizado de Quito (1991), quando foi sinalizada “[...] a necessidade de mudar a organização do sistema educativo, sob orientação de novos estilos de gestão” (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b, p. 47-48).

No final do governo dos militares, persistiam inúmeros problemas na educação brasileira. No período, as políticas educacionais adotadas guardavam em si muito mais a perspectiva economicista de desenvolvimento, enquanto as iniciativas no âmbito da educação propriamente dita eram minimizadas.

O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PNDR/NR – 1986-1989) enfatizou a retomada do desenvolvimento com base no tripé: crescimento econômico, reformas (administrativa, orçamentária, financeira – pela descentralização e combate à inflação –, tributária, agrária e do sistema financeiro de habitação) e combate à pobreza, à desigualdade e ao desemprego.

O I PNDR/NR (1986-1989) orienta-se por estratégias de retomada do crescimento econômico e de reformas de combate à pobreza, de onde deriva o *slogan* “Tudo pelo social”. A esse respeito, Bordignon, Queiroz e Gomes (2011, p. 65) destacam:

[...] No capítulo dedicado à educação, o I PNDR/NR (1986-1989) sintetizava: ‘universalizar o ensino de 1º grau; melhorar e ampliar o 2º grau; redimensionar as modalidades supletiva e especial de ensino; estabelecer padrões mais elevados de desempenho acadêmico; integrar a educação física e o desporto ao processo educacional; utilizar recursos tecnológicos para fins educativos e, finalmente; redefinir as competências institucionais no exercício dos encargos públicos constituem objetivos básicos das ações

que integram as linhas programáticas da educação. (I PNDR/NR, p. 65 apud BORDIGNON; QUEIROZ, GOMES, 2011 p. 65).

Assim, o Plano definiu para a educação os seguintes Programas: Educação para Todos; Melhoria do Ensino de 2º Grau; Ensino Supletivo; Educação Especial; Nova Universidade; Desporto e Cidadania; Novas Tecnologias Educacionais; Descentralização e Participação (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011).

No final dos anos de 1980, o planejamento tradicional de base prescritiva do futuro passou a ser fortemente questionado por não considerar a dinâmica da realidade nem a participação, os interesses e as aspirações dos atores sociais. Foi então que a perspectiva do planejamento estratégico começou a ser veiculada, sendo ressaltada sua validade para trabalhar com políticas; diretrizes indicando o rumo do futuro; fundamentando-se na missão organizacional e nos limites e possibilidades da situação presente; inserindo a participação dos atores sociais e suas relações com o ambiente, gerando participação, corresponsabilidade e compromisso (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011).

Em 15 de janeiro de 1985, por eleição indireta do Colégio Eleitoral, Tancredo Neves foi eleito à presidência do Brasil, referendando a expressão da Nova República, um novo momento político e democrático que o Brasil passaria a vivenciar com o fim da Ditadura. Com a morte de Tancredo Neves, assumiu o cargo o vice-presidente, José Sarney: “[...] herdeiro, portanto, de um sonho de democratização que ultrapassava, em grande medida, suas condições objetivas de governabilidade”. O marco histórico desse tempo é o processo deflagrado com a Assembleia Nacional Constituinte, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b).

A Constituição Cidadã de 1988 marca um novo conceito de participação na formulação das políticas públicas. Até então, os momentos de participação eram de pessoas, como no Manifesto dos Pioneiros, ou de agentes governamentais, como nos encontros e congressos realizados para elaboração dos planos anteriores, caracterizando, neste caso, ações de governo. O novo conceito de participação a partir da Constituinte de 1988 passou a representar a pluralidade das vozes articuladas por meio das entidades da sociedade civil organizada. É o sujeito no coletivo, como ator social da cidadania ativa. Nesta nova configuração da participação, ganha ênfase a questão da formulação das políticas públicas como políticas de Estado. (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011, p. 18).

Concluído o mandato de José Sarney, Fernando Collor de Mello assume o governo de março de 1990 a outubro de 1992, em meio ao desequilíbrio financeiro

do país. Seu discurso de posse promete acabar com a inflação. No início de seu governo, encaminha ao congresso várias medidas provisórias que são convertidas em leis, constituindo o novo Plano Collor. Em 1991, consolida-se seu projeto de governo no documento: “Brasil: um projeto de reconstrução nacional”. Com esse projeto, efetiva-se o confisco à poupança, e a sociedade, incentivada pelos jovens que vão para as ruas no movimento dos “Caras Pintadas”, diante de inúmeras denúncias de corrupção, consegue destituí-lo do cargo, no processo de *impeachment* (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b).

No campo da educação, o Governo Collor desenvolveu o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), em 1991, voltado para a erradicação do analfabetismo, para a universalização do ensino fundamental e para a proposta de escolas de tempo integral pela criação de Centros Integrados de Assistência à Criança (Caics). Nessa gestão, inaugura-se a busca de consenso nacional em torno da educação (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b).

Diante do *impeachment* de Collor, assume Itamar Franco, com o Plano de Governo “Diretrizes de ação governamental”. No plano, é defendido o “desenvolvimento do país de forma mais justa e democrática”, comprometido com reformas a curto prazo. Consegue um acordo de pagamento da dívida externa com os bancos e edita o Plano Real, estabilizando a economia e gerando novas perspectivas de desenvolvimento para o país (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b).

Como idealizador das bases do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso vence as eleições e assume os destinos do Brasil em 1995. Sendo reeleito, seu governo se deu entre 1995 e 2003. Com a crise cambial aguçada a partir de 1999, já sob as circunstâncias de um governo reeleito, algumas dificuldades reaparecem na economia brasileira. Num contexto de globalização econômica, o Brasil passa a enfrentar novas formas de dependência do capital estrangeiro (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b).

No primeiro governo de Fernando Henrique, novas faces do planejamento se firmam. Dos cinco dedos, um se mantém apontado para a área de educação. Em gesto simbólico, o Presidente dá aula em uma pequena escola, por ocasião do lançamento do Programa Acorda Brasil. Está na Hora da Escola! A educação ganha visibilidade nos meios de comunicação de massa jamais conquistada em governos anteriores. As verbas publicitárias para este fim crescem em proporções. Ao lado desse recurso, que instaura a inserção ‘midiática’ da mobilização pela educação na agenda nacional, muitas parcerias se firmam com o intuito de ‘colocar a questão da busca de qualidade da Educação Básica na pauta nacional’. (BRASIL, 1995b, p. 31 apud VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b, p. 86).



Para dar curso aos determinantes da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), foi necessária a criação de instrumentos de gestão essenciais à sua implementação, monitoramento e avaliação.

Por ocasião do I Seminário Nacional sobre Educação para Todos, realizado em Brasília em junho de 1999, foi possível realizar uma avaliação sobre o desenvolvimento dessa política pública no Brasil na década de 1990. Os trabalhos de avaliação sobre os resultados dos compromissos assumidos na Conferência de Jomtien, em síntese, concluíram que: o acesso ao ensino fundamental havia sido praticamente universalizado; os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) haviam sido colocados em prática; a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) havia fortalecido o regime de colaboração e melhorado o salário dos professores, além de ter tornado a universalização do ensino como tarefa obrigatória e prioritária da política educacional (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011).

Diante de tais referências, podemos inferir que, no período, mudanças estruturais e conjunturais foram desenvolvidas no seio da sociedade brasileira. Nesse cenário, o planejamento educacional, como não poderia deixar de ser, acompanhou esse movimento, convergindo para a compreensão da necessidade de articulação mais estreita com outras políticas públicas, quando foi postulada sua vinculação ao desenvolvimento econômico. Considerando que Estado, planejamento e políticas públicas são indissociáveis (O'DONNELL, 1991, 1993 apud DINIZ, 1997, p. 32), observamos que desde a década de 1980 o país tem sido marcado pela:

[...] democracia delegativa, que se caracteriza pela baixa densidade de suas instituições, pela hipertrofia da autoridade pessoal do presidente da República, ao lado da fragilidade dos partidos e do sistema representativo, incluindo os partidos.

Nesse quadro, persistem formas de planejamento com reduzida participação da sociedade, que se mantém ausente, não oferecendo resistência ao Poder Executivo em sua forma burocrática de planejar.

Por esse tempo, a participação da sociedade civil em fóruns estaduais mostrou-se importante para legitimar as propostas contidas na nova LDB, quando foi prevista a criação de um sistema educacional em regime de colaboração entre os entes federados. Segundo Demo (1981), depois de promulgada a Constituição Federal de 1988, a primeira iniciativa voltada para a definição de uma nova política

de educação veio com a elaboração pelo MEC, em 1993, do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003).

O Plano Decenal de Educação para Todos consolidou – pelo menos em termos de proposta formalizada em documento – o compromisso assumido pelo governo brasileiro nas conferências de Jomtien, na Tailândia, em 1990. Tal compromisso sugere a garantia a todos os cidadãos aos conhecimentos que lhes permitam vida digna e acesso a uma sociedade mais humana e mais justa. Participaram dessas discussões vários organismos internacionais, dentre eles: a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Banco Mundial (BM).

No entender de Vieira (1999), tem sido comum associar o início de uma articulação internacional em torno de uma agenda prioritária para a educação à Conferência Mundial da Educação para Todos, realizada em Jomtien em 1990. Sem dúvidas, esse evento constitui marco importante no panorama da discussão mundial sobre educação, mas não representa nem o primeiro nem o último momento de aproximação entre países para discutir uma agenda comum.

A década de 1990 no Brasil ficou marcada politicamente como um tempo de mobilização social para a gestão democrática. Nesse período, a sociedade é convocada a se inserir nos Conselhos de Políticas Públicas – saúde, educação, assistência social, dentre outros –, com a seleção e eleição de seus representantes. Reforçando essa perspectiva, organismos internacionais orientavam sobre a necessidade de construção de redes de parceria entre o Estado e a sociedade civil, cujos encaminhamentos convergiram para fomentar a perspectiva constitucional de descentralização, com a finalidade de impulsionar mecanismos locais de gestão participativa (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b).

A partir de 1996, a educação brasileira convive com dispositivos legais que delineiam um projeto político-educativo compatível com a reforma global do Estado democrático, tendo proporcionado a reestruturação do sistema educacional por meio da descentralização administrativa e financeira e a redefinição de papéis das instâncias municipais e escolares na oferta dos serviços educacionais. Há uma atmosfera favorável ao movimento na busca da articulação entre os determinantes legais e o planejamento de políticas públicas, mais especificamente da política educacional (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b).

Após a aprovação da vigente LDB, os profissionais da educação mobilizaram-se visando à elaboração do Plano Nacional de Educação para o período compreendido de 2001 a 2011. Por sua vez, o MEC também elaborou uma nova proposta de Plano Nacional para o período. Sobre tal incoerência, vale destacar o pensamento de Bordignon, Queiroz e Gomes (2011, p. 21):

[...] Assim, duas propostas de Plano Nacional de Educação chegaram ao Congresso Nacional em fevereiro de 1998: a primeira, 'da Sociedade Brasileira' (PL nº 4.155/98), elaborada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e apresentada ao Plenário da Câmara pelo Deputado Ivan Valente em 10/02/98, e a outra, 'do Executivo ao Congresso Nacional' (Mensagem 180/98, de 11/02/98) de iniciativa do MEC.

Ao expressar seu pensamento sobre a elaboração do Plano Nacional de Educação, elaborado pela sociedade civil, Bordignon, Queiroz e Gomes (2001, p. 22) ressaltam que:

O PNE – 'Proposta da Sociedade Brasileira' – foi elaborado com visão sistêmica, partindo da organização da educação nacional como um todo e detalhando, depois, as metas (118 no total) próprias dos níveis e modalidades de educação e dos profissionais da educação.

A proposta do Executivo ao Congresso Nacional foi coordenada e consolidada pelo MEC e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), “[...] entendendo que caberia ao Congresso Nacional o papel de ampliar o debate, de forma a abranger o conjunto da sociedade brasileira” (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2001, p. 23). Para orientar a participação e o debate, foi disponibilizado um documento preliminar indicando os problemas e diretrizes principais, bem como sugestões de metas, além de informações estatísticas para fundamentar suas considerações. Além do MEC/Inep, a elaboração dessa proposta contou com a colaboração do Conselho Nacional de Educação (CNE), do Conselho Nacional de Secretários de Estado (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2001).

Carlos Jamil Cury, professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), ao analisar as duas propostas de plano, verificou que elas apresentavam tensões entre dois blocos de poder: o da sociedade civil organizada e o do bloco do governo, redigindo o documento “Texto e contexto: duas formulações do Plano Nacional de Educação”, documento que serviu de base para que o CNE emitisse um

novo documento, intitulado “Subsídios oferecidos à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados”, relativos ao PNE (CURY, 2014).

Outras análises sobre esse impasse nas propostas de PNE foram também apresentadas por Roberto Romano, professor da Universidade de Campinas (Unicamp), e pelo Deputado Ivan Valente, os quais concluíram que: as duas propostas materializam dois projetos conflitantes, duas perspectivas opostas de política educacional. De um lado, a proposta da sociedade civil foi considerada como projeto democrático e popular, visava organizar a gestão educacional e a criação do Sistema Nacional de Educação, contraposto e antagônico ao expediente governista de criação de um Sistema Nacional de Avaliação. A proposta encaminhada pelo MEC representava, assim, os interesses do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes – que insistia na máxima centralização, particularmente na esfera federal –, da formulação e da gestão política educacional, com progressivo abandono pelo estado das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-se, sempre que possível, para a sociedade (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2001).

Na mesma linha de raciocínio, a análise formulada por Paulo Sena, consultor legislativo da câmara na área da educação que acompanhou a tramitação dos dois projetos, concluiu que os dois processos apresentaram “virtudes e limitações”. De um lado, o processo da sociedade civil foi elaborado com maior participação, excluindo, entretanto, o governo. Por outro lado, o processo do MEC agregou a participação de várias instâncias estratégicas, como o Consed e a Undime, embora tenha excluído a participação das entidades mais reivindicativas (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2001).

Em meio a essa disputa de poder, o Deputado Nelson Marchezan constituiu grupo de trabalho formado por técnicos e entidades, como a Undime, o Consed, a Unesco, a Câmara e o Senado, e apresentou um projeto substitutivo, que incorporava algumas metas propostas da sociedade civil à proposta do Executivo.

Após a realização de 20 audiências públicas, nas quais foram apresentadas várias sugestões, e após a incorporação de emendas parlamentares, aprovou-se a Lei nº 10.172/2001. Os estudos desenvolvidos por Bordignon, Queiroz e Gomes (2011, p. 92), sobre os diferentes planos de educação formulados no Brasil, de 1932, dos Pioneiros, até a elaboração do PNE de 2001, consideram:

Os planos no período analisado – dos Pioneiros até o PNE/2001 – se caracterizaram, com exceção do Plano Decenal de Educação para Todos e

do PNE/2001, como planos de governo. Duas características avalizam essa assertiva: normalmente eram feitos para períodos curtos, correspondentes ao período do respectivo governo e eram elaborados pelos agentes do governo, sem participação da sociedade. Os dois últimos citados acima foram classificados como Planos de Estado, porque estabeleciam um período para além do governo que os promoveu. [...] De modo geral, os planos analisados no período tiveram realizações parciais ou sequer foram considerados, sendo poucos os registros disponíveis. Isso indica que os planos na área de educação pouco pautaram a ação dos governos que os elaboraram. Duas hipóteses podem explicar o abandono parcial ou total dos planos elaborados e/ou aprovados: uma cultural e outra política.

Sobre a hipótese do abandono parcial ou total dos planos de educação, Bordignon, Queiroz e Gomes (2011, p. 39) esclarecem:

[...] sob a perspectiva cultural se situa na raiz histórico-cultural do modo de governar no Brasil, de caráter personalista, patrimonialista ou não republicano. Nessa cultura, os governantes assumiram seus postos como se fossem de sua propriedade e, assim compreendendo, faziam valer suas vontades, sua visão de mundo, sem ouvir a sociedade. Sob a hipótese do abandono total ou parcial dos planos de educação sob a perspectiva da dimensão política, o destaque se dá para o período de turbulências que envolvem a ocorrência de duas ditaduras – o Estado Novo de Vargas e o Regime Militar – ocupando quase três décadas.

Os autores sugerem que, no decorrer de 70 anos – considerando-se desde o Governo Vargas (1930) até a aprovação do Plano Nacional de Educação (2001-2011) –, o Brasil teve 42 ministros da educação e 19 presidentes da república. O fato justificaria a interrupção e o abandono dos planos de educação elaborados nesse período (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011).

A Constituição Cidadã de 1988 incorporou várias reivindicações da sociedade civil, ampliando a sua participação e garantindo mais liberdade aos cidadãos. Na área da educação, antes mesmo de promulgada a nova constituição, os educadores brasileiros já davam sinais de preocupação com a necessidade de elaboração de uma nova Lei de Diretrizes para a Educação Nacional.

Segundo Xavier, Ribeiro e Noronha (1994, p. 278 apud SANTOS, 2012, p. 7):

Diante do quadro de profundas crises (política, econômica e social), o Estado procura instrumentos de aproximação e de incorporação das massas populares, mostrando a 'intenção' de diminuir as desigualdades e de assistir os despossuídos. A Educação passa a representar uma das estratégias destinadas a realizar a 'justiça social'.

Xavier, Ribeiro e Noronha (1994) defendem que a Constituição Federal de 1988 procurou reunir algumas das reivindicações da sociedade civil, apresentando alguns avanços, como a ampliação das liberdades individuais e a restrição ao poder das

Forças Armadas. No campo da educação, no período em que a vigente Carta Magna foi concebida, já se discutia a necessidade de uma nova LDB, quando a educação passa a representar uma estratégia destinada a realizar justiça social. Sobre o caráter intersetorial da educação, Santos (2012, p. 16) apresenta a seguinte contribuição:

Embora organismos internacionais, de modo geral, considerem o progresso técnico e o capital humano como principais elementos de assimetria entre países, nos últimos anos começa a recuar a ideia de que o sistema de ensino apresente em si potencial para a superação das desigualdades sociais. É a partir desse entendimento que se apresentam as políticas públicas de caráter intersetorial, focalizando necessidades como transporte escolar, bolsa escola, dentre outros, como medidas para garantir a permanência dos estudantes na escola.

A esse respeito, vale destacar o pensamento de Leher (2007, p. 12): “[...] tais medidas estão inseridas na perspectiva de reorganização do capitalismo mundial, conduzindo a reprimarização dos países subdesenvolvidos de acordo com as novas demandas do capital”.

Aproximando-se da realidade que envolve a educação brasileira no cenário contemporâneo, os estudos de Vieira e Albuquerque (2001b, p. 22) destacam:

Recentemente, de modo particular a partir da década de 90, profundas transformações foram efetuadas na estrutura do Estado. Na verdade, esta é uma discussão que está no centro do debate contemporâneo internacional e nacional. No caso brasileiro, passamos de um período de forte presença estatal em diversos setores da vida nacional – processo iniciado nos anos 30 e aprofundado nos anos 70 – para uma fase de redução das iniciativas governamentais em campos onde, antes, esta presença era decisiva, de modo particular, na esfera econômica.

Entretanto, como sugerem ainda Vieira e Albuquerque (2001b, p. 26):

É na correlação de forças entre os atores sociais das esferas do Estado – as sociedades política e civil – que se definem as formas de atuação prática, as ações governamentais e, por conseguinte, se trava o jogo das políticas sociais. Não podemos reduzir a compreensão política a um simples e maquiavélico ato isolado – de cima para baixo – do Estado para a sociedade. Devemos captá-la em sua complexidade e mutação. Neste sentido, Carnoy (1986:94) destaca: ‘as alterações no rumo ou no perfil dessas forças de atuação constituem desdobramentos da contínua correlação de forças entre a sociedade política e a sociedade civil’. A compreensão das políticas de educação exige, portanto, uma atenção cuidadosa, com suas múltiplas dimensões, seu caráter político-ideológico, as quais se encontram materializadas nos discursos e práticas daqueles que a fazem.

Ainda na perspectiva de compreensão da política pública da educação no Brasil contemporâneo, Cury (2014, p. 28) assevera:

Se estivermos novamente convocados a pensar para além da cidadania, ingressamos no âmbito mais ampliado dos direitos humanos. Mas nessa perspectiva já estamos convergindo para o art. 4º da Constituição Federal, que dispõe: o Brasil também se rege pelo princípio da prevalência dos direitos humanos. Essa possibilidade não era estranha aos signatários de 1932, que, ao final do Manifesto, associaram ao dever do Estado para com a educação a sua comunhão íntima com a consciência humana.

Segundo Santos (2012), a concepção difundida por organismos internacionais influenciou fundamentalmente a elaboração do Plano Nacional da Educação (PNE), divulgado em 2007, que, além de objetivar a democratização do acesso às instituições de ensino, sugere a criação de programas intersetoriais.

Nessa mesma linha de entendimento, Saviani (2014) destaca que o PNE contempla também iniciativas do Compromisso Todos pela Educação, vindo ao encontro das demandas da sociedade pela qualificação da educação básica ante os alarmantes índices de fracasso escolar apontados por indicadores nacionais e internacionais. Destaca, no entanto, que até os empresários participantes do Compromisso Todos pela Educação permanecem resistentes à ampliação do acesso e qualificação dos níveis superiores de educação, mostrando-se contrários ao financiamento público do ensino superior, defendendo o fim de sua gratuidade e a ideia de que sua gestão seja realizada pela iniciativa privada, evidenciando-se o comprometimento desses grupos com a reprodução e a manutenção do caráter dual da educação, ajustando os processos formativos às novas demandas do capital, com a formação de mão de obra e de perfis de consumidores adequados às suas empresas, o que pode ser realizado pela educação básica (SAVIANI, 2014).

A análise da proposta do PNE 2011-2020 efetivada por Bordignon, Queiroz e Gomes (2011) ressalta a difícil travessia do estilo de planejamento normativo-prescritivo para o planejamento estratégico-operacional. No Governo Lula, observam-se a intensificação da mobilização e participação social e as articulações que propiciaram a implantação do regime de colaboração formulado por meio do Sistema Nacional de Educação.

Uma análise mais recente desenvolvida por Leher (2007 apud SANTOS, 2012, p. 9) sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) destaca:

[...] o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) é a materialização destas medidas a nível nacional e, sob o discurso do crescimento econômico e social, encontra o consenso para aplicar as políticas necessárias a este processo de reprimarização, agindo, assim, como fator de agravamento da condição capitalista dependente do país no contexto político e econômico mundial. O autor destaca ainda a precariedade da

política de investimentos para educação proposta pelo PAC, uma vez que, segundo as avaliações dos organismos internacionais, o problema da educação refere-se à gestão dos sistemas de ensino, e não aos baixos investimentos na educação. Desta forma, caberia ao Estado gerir um sistema de avaliação que monitore a qualidade da educação e realize os ajustes necessários na gestão de seus recursos.

Leher (2007) sugere ainda a precariedade da política de investimentos para a educação contida no PAC, uma vez que, na avaliação dos organismos internacionais, o problema da educação refere-se à gestão do sistema de ensino, e não aos baixos investimentos em educação. Assim sendo, tais organismos cobram do Estado a gestão de um sistema de avaliação capaz de monitorar a qualidade da educação e sugerir os ajustes necessários para a gestão eficiente de seus recursos.

Sobre o PNE 2014, aprovado legalmente, o economista Mailson da Nóbrega, em reportagem concedida à *Revista Veja* em 7 de outubro de 2015, apresenta uma análise preocupante. Em princípio, considera que o plano é resultante de ação dos movimentos corporativistas que aparelham o Estado brasileiro. Relacionando os gastos previstos no plano, considera ser despropositado (de 6% para 10% do Produto Interno Bruto [PIB] até 2024); numa análise comparativa dessas projeções com o passado, lembra a estreita correlação entre educação e desenvolvimento e denuncia: “[...] o Brasil não será uma nação rica sem que seus escassos recursos sejam bem aplicados em educação”.

Fundamentando-se em Giambiagi (2015), Nóbrega (2015) destaca sua crítica contundente ao PNE – “[...] trata-se de uma das leis mais absurdas de toda a história brasileira” – e remete o plano à condição equivocada de “[...] uma síntese de algumas das taras nacionais: a noção de que os recursos são infinitos”. A partir de outros elementos e dados estatísticos mais recentes e projeções sobre o crescimento populacional que apontam para a redução dos indicadores de natalidade e ampliação da proporção de idosos entre 2015 e 2050, demonstra os excessos das projeções dos gastos para a educação, concluindo que os grandes problemas verificados na área não estão associados à falta ou à escassez de recursos, mas à baixa capacidade gerencial daqueles que administram a maioria de nossas escolas e redes de ensino.

Nóbrega ainda critica o “assembleísmo” do plano. Em sua opinião, é negativa a ideia de “[...] criar um emaranhado de instâncias consultivas, deliberativas entre municípios estados e governo federal, que supostamente ajudariam a resolver os problemas de qualidade e equidade na educação”. Apesar desse pensamento, ainda acrescenta: “Nenhum País sério decide sobre educação por



meio de negociações recorrentes e intermináveis entre sindicatos, professores, grupos de interesses e governos locais estaduais e nacionais”, lembrando que há mais de 5.500 municípios no Brasil.

Em face do exposto, podemos afirmar que, ao longo da história, a política educacional encontra na esfera do Estado dois referenciais básicos e antagônicos: de um lado, a afirmação das intenções formais do poder público, expressas nos planos de governo e na legislação educacional; de outro lado, a prática desenvolvida nem sempre correspondente aos princípios e aos meios firmados no discurso dos formuladores das políticas públicas. Sobre essa questão, Demo (1981, p. 53) salienta que: “[...] todo plano contém elementos criticáveis e sempre cumpre o papel ideológico de legitimação do sistema em que é formulado”.

Assim compreendendo, deslocamos o interesse deste estudo para o planejamento educacional contemporâneo, tomando por referência as propostas contidas no Manifesto dos Pioneiros.

#### 2.4 AS CONTRIBUIÇÕES DO MANIFESTO DOS PIONEIROS PARA A EDUCAÇÃO CONTEMPORÂNEA

O desenvolvimento desta pesquisa pressupõe um olhar sobre a trajetória da educação no Brasil, com destaque para os fatos que determinaram sucessivas mudanças no estilo de gestão do ensino. Como podemos constatar a partir do que foi apresentado e discutido até aqui, diferentes iniciativas foram propostas e muitos embates teóricos e políticos foram efetivados ao longo do tempo na busca de respostas para os antigos impasses na área da educação brasileira.

Nesse esteio, adquire relevância na contemporaneidade a perspectiva formulada em 1932 pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação na defesa da criação de um Sistema Nacional de Educação, cujo teor já denunciava a fragmentação e a desarticulação das reformas até então pretendidas.

Estudiosos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 – Bordignon et al. (2014), Cunha et al. (2014), dentre outros – consideram que, se fizermos um balanço voltado ao atual estado da educação no Brasil, iremos observar que todos os esforços até então empreendidos, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades do país. Assim compreendendo, sinalizam que os problemas

educacionais brasileiros devem persistir enquanto não forem observados os determinantes do Manifesto. Mesmo não dito explicitamente, esse documento declarou os princípios e os fundamentos para nortear a criação de um Sistema Nacional de Educação – uma aspiração que vem adquirindo adeptos entre os movimentos de educadores do Brasil desde a Constituição Federal de 1988.

Tal aspiração vem sendo postulada em sucessivas Conferências Nacionais da Educação, em um processo desencadeado na década de 1920. Sobre a influência do Manifesto dos Pioneiros, Saviani (2014, p. 20) destaca:

Certamente por influência do ideário exposto no 'Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova', de 1932, a Constituição de 1934 estabeleceu como competência privativa da União 'traçar as diretrizes da educação nacional'. Igualmente estabeleceu como competência da União a fixação do Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar sua execução em todo o território do país [...].

A esse respeito, Ribeiro (2003) sugere que, não obstante os determinantes da Constituição de 1934, o desempenho financeiro da União, dos estados e dos municípios em educação no período não se efetivou. Em alguns casos, ocorreu, na verdade, um decréscimo na aplicação de recursos financeiros para o setor educacional.

Saviani (2014, p. 21) alerta sobre a desvinculação de recursos para a educação na Constituição de 1937, corroborando o pensamento de Ribeiro (2003) sobre a redução de recursos no setor educacional do país:

Não obstante a avaliação positiva do redator Fernando de Azevedo, a Constituição de 1937, contrariando o espírito do Manifesto, retirou a vinculação orçamentária e restabeleceu a visão dualista entre cultura geral e formação profissional, respaldando as leis orgânicas do ensino (Reformas de Capanema) centradas na divisão entre formação primária-profissional para as 'massas populares' e instrução secundária-superior para as 'elites condutoras'.

As mudanças educacionais destacadas até o momento demonstram a inconsistência na legislação educacional, representando os interesses políticos e deixando de lado o projeto educativo que permita aos educandos o domínio dos conhecimentos básicos e universais, necessários ao exercício da cidadania.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases de 1996, ao estabelecerem regras para vinculação e aplicação de recursos públicos na educação, geraram um permanente debate, no qual posições antagônicas são

abertamente defendidas. De um lado, os que apresentam argumentos críticos veementes contra a vinculação orçamentária para o setor, sob o pressuposto de que essa prática engessa a estrutura orçamentária, impedindo o Executivo de exercer a liberdade para o investimento. Do outro lado, emergem pronunciamentos daqueles que defendem a vinculação de percentuais orçamentários destinados à educação e à saúde como forma de o Estado garantir minimamente as condições de investimento nessas políticas independentemente das crises econômicas que historicamente orientaram a redução de percentuais orçamentários nessas áreas para fortalecer a economia com destino de verbas para a indústria (incentivos fiscais) ou mesmo para os banqueiros, por diferentes motivos e mecanismos.

Sobre o modelo proposto pela vigente Constituição Federal para a execução de políticas públicas, Abrucio e Segatto (2014, p. 48) destacam:

O modelo proposto pela Constituição nas políticas sociais articula autonomia e interdependência entre os entes. Todas procuram encontrar alguma forma de articulação intergovernamental, em especial mediante Sistemas de Políticas Públicas, usando mecanismos de indução financeira, arenas de negociação intergovernamental e formas de repartição e colaboração nas competências. (FRANZESE; ABRUCIO, 2013 apud ABRUCIO; SEGATTO, 2014, p. 48).

Sobre o regime de colaboração proposto também da constituição de 1988, acrescenta:

É importante notar que a única política que fala em regime de colaboração é a educação. A razão disso é a existência de uma duplicidade de redes de ensino estaduais e municipais no plano de ensino fundamental (CURY, 2008; ABRUCIO, 2010), algo que ocorre também em menor medida (mas crescentemente) no Ensino Médio, nas escolas estaduais e federais – essas últimas concentradas no ensino técnico. O modelo colaborativo foi explicitado pela Constituição de 1988, mas ela não determinou de imediato nenhuma forma de favorecer essa colaboração, de modo que a descentralização centrífuga e desorganizada, convivendo com o conflito entre redes e entes federativos, foi muito forte nos primeiros anos pós-constitucionais. O maior efeito negativo que derivou dessa situação foi a inviabilização da universalização proposta pelos constituintes. (ABRUCIO; SEGATTO, 2014, p. 48).

Como resultado dessas discussões no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo e da sociedade civil, em dezembro de 1996, o Congresso Nacional aprovou a nova LDB. As alterações introduzidas pela nova LDB geraram interpretações diversas, balizadas, de um lado, pelo pensamento otimista exagerado dos que acreditavam na força do aparato legal para transformar atitudes no campo da educação nacional e, por outro lado, pelo ceticismo indignado dos manifestantes, com

descrédito total nas possibilidades de transformações efetivas nessa área pelos próprios determinantes históricos da cultura nacional, em que a classe política se utiliza da consciência ingênua das massas em processos eleitorais, não sendo, portanto, interesse dela formar massas formalmente educadas e esclarecidas (CASTRO, 2014).

Entre sucessivos problemas ao longo do percurso histórico, em que se delineiam avanços e recuos no que concerne à política educacional brasileira, chegamos ao presente, quando estudiosos do tema (ALMEIDA JÚNIOR et al., 2014) sugerem um pacto em torno de propostas capazes de consolidar um Sistema Nacional de Educação. Para tanto, defendem a proposta constitucional que vincula a educação à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, à arte e ao saber, com pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas em igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e com garantia de padrão de qualidade. Nessa lógica, a organização do Sistema Nacional de Educação pode se resumir ao esforço nacional de pactuar uma proposta essencial para a superação das desigualdades.

Em qualquer movimento dedicado à construção de um modelo de relação política e social, há disputas, visões diferenciadas e interesses diversos. Esses embates estiveram e permanecem presentes no cenário da educação brasileira e concretizaram-se em obstáculos econômicos, políticos, ideológicos, legais e estruturais, cujo descompasso entre o necessário e o possível acaba sempre por interferir na perspectiva da organicidade da política educacional (SAVIANI, 2014).

Um estudo consequente da gestão educacional no Brasil não deve se restringir à mera descrição de seus processos filosóficos ou mesmo legais. Importa, sobretudo, apreendê-los no âmbito da realidade em que foram (ou não) materializados (DOURADO, 2011).

Apesar dos avanços registrados até então, persistem obstáculos. Para superá-los pela via da idealização do Sistema Nacional de Educação, Almeida Júnior et al. (2014) sugerem: o regime de colaboração, a gestão ancorada no conceito de interdependência e o pacto por uma agenda nacional.

O regime de colaboração supõe debate sobre o dilema centralização *versus* descentralização. Para além da definição de princípios de responsabilização, é preciso deixar claro como vai fluir a organização da gestão, porque o regime de colaboração exige um conjunto orgânico baseado nos pactos federativos que ainda

não foram construídos no Brasil, em que o foco da ação pública seja o cidadão no atendimento pleno de seus direitos.

A responsabilização deve ser entendida como obrigatoriedade de garantia do direito. Assim considerando, Almeida Júnior et al. (2014, p. 112) apontam aspectos de um modelo de gestão pautado pela interdependência, quais sejam:

- papel central da União na indução da qualidade da educação básica;
- autonomia dos estados e municípios na gestão dos seus sistemas;
- modelo de financiamento capaz de assegurar o padrão nacional de qualidade;
- planejamento decenal articulado entre as três esferas de governo;
- valorização dos profissionais da educação;
- alinhamento entre currículos, formação de professores e avaliação de aprendizagem.

Diante do exposto, Almeida Júnior et al. (2014) sugerem a necessidade de evitar o risco de apontar um Sistema Nacional de Educação que se transforme em apenas mais um rótulo para o discurso político. Corroborando esse pensamento, Saviani (2014) defende que, para equacionar a problemática verificada na educação brasileira, a construção de um Sistema Nacional de Educação remete à validade da experiência vivenciada pelos principais países da Europa e também da América Latina (Argentina, Chile e Uruguai), que evoluíram nos indicadores de sucesso educacional depois da criação de seus respectivos sistemas nacionais.

Em sintonia com o conteúdo propositivo do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932, Saviani (2014) considera que, sem observar seus determinantes, qualquer proposta de criação de um Sistema Nacional de Educação para o Brasil se reduzirá a mera formalidade, mantendo-se o quadro dos problemas de hoje com todas as contradições, descontroles, imprecisões e improvisações que marcam a situação atual, de fato avessa às exigências de organização da educação na forma de um sistema nacional.

Conforme Saviani (2014, p. 29), não se trata, pois, de conferir a estados e municípios, a partir dos respectivos sistemas autônomos, a prerrogativa de aderir ou não a este ou àquele aspecto que caracteriza o sistema:

[...] se enveredarmos por disputas localistas, perdendo de vista o objetivo maior de construção de um Sistema Educacional sólido, consistente, regido por um mesmo padrão de qualidade que torne a educação pública a toda população do país sem uma única exceção, mais uma vez estaremos adiando a solução do problema educativo. E as perspectivas não serão nada animadoras, pois um País que não cuida seriamente da educação de suas crianças e jovens, propiciando às novas gerações uma formação adequada, está cassando o próprio futuro.

Saviani (2014) declara a educação como um “problema grave”, propondo, portanto, para equacioná-lo, a organização e a gestão de um sistema educacional amparado nos princípios declarados no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932, cujo conteúdo resumimos no quadro a seguir.

**Quadro 2 – Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932**

<b>Princípios fundantes</b>	<b>Perspectivas</b>
<b>Função essencialmente pública da educação</b>	Na sociedade moderna, a educação se torna uma função essencial e primordialmente estatal. Ao direito de cada indivíduo à educação integral corresponde o dever do Estado de garanti-la, contando com a cooperação das demais instâncias sociais.
<b>Escola única</b>	O direito do indivíduo à educação deve conduzir o Estado a organizar um mesmo tipo de escola e torná-la acessível em todos os seus graus e a todo o cidadão, independentemente de suas condições sociais e econômicas. Uma escola pública única destinada a todas as crianças de 7 a 15 anos que garanta educação comum, igual para todos.
<b>Laicidade</b>	O ambiente escolar laico evita disputas por crenças religiosas.
<b>Gratuidade</b>	Garante o acesso de todos às escolas oficiais, independentemente do poder econômico.
<b>Obrigatoriedade</b>	Evita que, por contingências econômicas ou por ignorância dos pais ou responsáveis, crianças e jovens sejam prejudicados em seu direito de acesso à educação.
<b>Coeducação</b>	Garante o acesso à educação conjuntamente a meninos e meninas, não sendo permitida a separação de alunos por sexo.

Fonte: Elaboração própria com base nos estudos de Saviani (2014).

Em linhas gerais, os fatos aqui representados, com possíveis retoques, expressam a trajetória da educação brasileira desde os tempos mais remotos aos dias mais recentes, o que permite adentrar a seguir nas discussões sobre a realidade da educação no Estado do Ceará.

### 3 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CEARÁ COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

“Quem elegeu a busca, não pode recusar a travessia.”

(Guimarães Rosa)

Até aqui, apresentamos de modo sequencial um debate acerca dos nexos que associam diferentes concepções de Estado aos determinantes de Políticas Públicas. Mais precisamente, buscamos identificar os determinantes ideológicos do Planejamento que acabam interferindo nas definições de políticas para o campo da Educação no Brasil. Tal como justificamos, um referencial importante que orienta nossas análises está centrado nas balizas temporais do marco histórico que se delineia para o campo da educação brasileira a partir do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932.

Feitas essas considerações, deslocamos nosso foco de interesse para a realidade da educação no Estado do Ceará, buscando referências para a compreensão dos determinantes culturais, políticos e econômicos que perpassam as decisões governamentais dos sucessivos governos, tomando como parâmetro o resgate do passado como norte para delimitar os nexos causais da realidade que se delineia no período compreendido entre 1963, quando o Estado do Ceará esteve sob o comando do então Governador Virgílio Távora, até a contemporaneidade, quando Camilo Santana assume os desafios da governabilidade local e a política da educação se insere em meio às disputas de interesses divergentes que acabam por determinar os traços marcantes que circunscrevem o perfil da população local e permitem uma aproximação aos contornos das possibilidades que perpassam a educação formal de gerações futuras. A decisão em torno da análise mais focada sobre esse período se deu em face da disponibilidade de referências bibliográficas e documentais, permitindo-nos adentrar nas discussões orientadas pelo que foi anteriormente produzido em termos de estudos e pesquisas que passam a referendar nossas considerações.

### 3.1 O CEARÁ OBSERVADO EM SUAS MÚLTIPLAS DIMENSÕES

Para discorrer sobre a história da educação no Ceará, recorreremos aos estudos de Melo (2013), Veras (1990) e Vieira (2002), cujas produções constituem-se destaque como referência para orientar o debate que passamos a formular neste estudo. Quando buscamos fontes de pesquisas para nortear nossas considerações sobre a história da educação no Ceará, uma primeira percepção foi a da dificuldade de acesso bibliográfico e documental sobre o tema. Assim sendo, sem deixar de resgatar tais referências, balizamos em torno de 50 anos (dos idos de 1963 até 2016) as análises das referências documentais acessíveis em termos dos Planos de Governo, Relatórios Técnicos e demais produções disponíveis sobre o tema.

Estudos de Vieira (2002) narram um verdadeiro “percurso investigativo” sobre os contornos mais gerais da história do Ceará, articulando “fatos e feitos” às iniciativas observadas ao longo do tempo e suas repercussões no campo educacional. Parte dos idos tempos da Colônia até chegar ao ano 2000, articulando propostas e realidade nacional às ocorrências locais, enfatizando o protagonismo de alguns personagens, o papel das instituições e do poder público, bem como da sociedade local.

Sem nos determos a maiores aprofundamentos sobre o período Colonial e seu legado para o campo da educação no Ceará, destacamos as considerações de Vieira (2002, p. 61) sobre esse período nos seguintes termos:

Quase esquecido pelos colonizadores, o Ceará é uma ilustração do descaso para com as capitâneas das quais não se extraía lucro fácil. Perseguindo riquezas, aqui aportaram portugueses e holandeses, mas a terra era hostil, nada lhes deu em troca. Como contrapartida, pouco ou quase nada ficou, pois, como se viu, o saldo deixado foi de uma precariedade ímpar.

Há registro (ARARIPE, 2002; BRASIL, 1926; CASTELO, 1943 apud VIEIRA, 2002) de que no período da Colônia apenas em dois núcleos (Aquiraz e Viçosa) foram criadas escolas pela iniciativa dos jesuítas e posteriormente em Caucaia, já na fase de expulsão desses padres. Tais iniciativas são analisadas por Castelo (1943 apud VIEIRA, 2002, p. 62) como uma educação “[...] sem sistema e sem um método, que perduraria de 1759 a 1772, sob os critérios dos interesses locais sem recurso ou subvenção” que pudessem convergir para resultados positivos.



Tal realidade de desorganização e falta de interesse pelo ensino no âmbito da capitania do Ceará somente começaria a dar sinais de mudanças com a vinda da Corte portuguesa para o Brasil em 1808. Entre 1784 e 1822, foram nomeados 14 professores de primeiras letras, dentre eles “[...] há duas mulheres responsáveis pelas aulas ofertadas às meninas [...], num tempo em que o ensino se ressentia da crueldade [...], a escola inspirava horror” (VIEIRA, 2002, p. 66). A autora, citando Brigido (2001 apud VIEIRA, 2002, p. 66), revela ainda que “Toda sorte de estímulo tinha por base a violência e os maus-tratos”. A esses termos, Vieira (2002, p. 67) acrescenta:

O ensino alimentado pela violência física seria um elemento definidor da educação cearense, desde suas origens até o início do século XX, quando as idéias de renovação pedagógica começaram a aqui se instalar. Somando-se a uma oferta escolar escassa, investimentos precários e mestres pouco motivados, configurar-se-ia a imagem de uma história da qual o Ceará não teria motivos para se orgulhar.

Ultrapassado esse período, a realidade cearense no contexto Imperial é marcada pela oposição entre dois grupos predominantes na política local: “[...] de um lado, os absolutistas, partidários de D. Pedro I; e, de outro, os liberais, defensores de uma maior autonomia das províncias [...], os focos do conflito ocorrem no interior e na capital, sem, no entanto, alterar a situação econômica local, aprofundada pela crise das exportações de açúcar e algodão” (VIEIRA, 2002, p. 78).

No período da Regência, o Ceará vivencia a disputa entre o Partido Liberal, representante dos interesses do latifúndio, e o Partido Conservador, representante dos interesses dos comerciantes e militares (VIEIRA, 2002). Essas duas forças políticas alternam entre si o comando da província sem que sejam registradas na história local mudanças expressivas dos impactos promovidos por um ou outro no comando.

A realidade política local também não oferece grandes alterações no Segundo Reinado, sendo oportuno destacar a compreensão de Farias (1997 apud VIEIRA, 2002, p. 78) sobre esse período: “Praticamente não houve conciliação no Ceará. Imperava o uso da máquina pública nas eleições e na política partidária. Os partidos sem ideologia não passam de instrumentos para a elite manter-se no poder”.

Como agravante para o empobrecimento da província nesse período, a história do Ceará é marcada pelo flagelo provocado pelas sucessivas secas (1845,

1875 e 1877-1879), além das epidemias de febre amarela que se propaga por várias cidades (VIEIRA, 2002).

No Império, o destaque político se dá pela Abolição da Escravatura, quando o Ceará é pioneiro, sem, no entanto, evoluir na perspectiva da educação, deixando uma dívida histórica de cuja realidade contemporânea ainda se ressentem.

No campo da economia local, verifica-se no período o apogeu da cultura do algodão e da cera de carnaúba num movimento ensejado pelos proprietários rurais que converge para o incremento da urbanização e emergência de novos atores sociais, delineando-se o surgimento de uma burguesia (VIEIRA, 2002).

Na vida cultural, destacam-se a chegada de uma Comissão Científica a Fortaleza (Lei nº 881, de 1º de outubro de 1856); a instalação da Biblioteca Pública e do Arquivo Público da Província (1867); a criação e inauguração do Instituto do Ceará, que depois viria a ser chamado de Instituto Histórico do Ceará (1887); e a publicação do Jornal literário, o Peregrino, do Poeta Juvenal Galeno. (VIEIRA, 2002, p. 82).

Quando em 1827 foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), seu artigo 1º determinava que em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos haveria as escolas de primeiras letras que fossem necessárias; dentre outras medidas voltadas para o incentivo à educação. Entretanto, no caso do Ceará, tais prerrogativas não se consolidaram.

A educação, no Ceará do período Imperial, é marcada pelo tom da denúncia de ausência do Poder Público em matéria de oferta escolar. Assim, o percurso histórico da educação no Ceará do período correspondente ao Primeiro Reinado segue a trilhada repetição do quadro da realidade observada desde os tempos do Brasil Colônia, com a partida dos jesuítas.

A historiografia da educação no Ceará adquire novos contornos a partir do Segundo Reinado, quando em 1844 foi criado o Liceu, numa concepção pedagógica coerente com a visão do Brasil Imperial. Como bem salienta Vieira (2002, p. 110), “[...] a análise permite constatar que o Liceu vem representar um modelo da escola da erudição, da ordem e da disciplina, para onde convergem os filhos da elite cearense”.

Ao longo da segunda metade do século XIX, foram criados vários educandários em Fortaleza, entretanto a educação era privilégio de poucos, “[...] não apenas porque seu número era reduzido, mas também pelos custos que representavam para uma população de pobres recursos” (VIEIRA, 2002, p. 114).

Diante de tal realidade, surgem as Bolsas de Estudo, concedidas por deputados, ensejando a cultura do clientelismo. Como destaca Vieira (2002, p. 115):

A análise detida das referidas bolsas permite inferir que estas constituem uma expressão clientelista de troca de favores entre deputados e seus afilhados políticos [...]. Vê-se assim como é antiga esta moeda de troca tão utilizada pelos deputados cearenses ao longo da história do Ceará no século XX.

Adentrando nos registros da história do Ceará no período da República e em seus impactos para os destinos da educação no período, o destaque se dá para o texto das duas primeiras Constituições do Estado (a primeira, de 1891, e a segunda, de 1892), em que a gratuidade da instrução primária e a liberdade do ensino estão nelas incluídas; para o governo de Nogueira Accioly (1896 até 1914), período marcado por conflitos, autoritarismos e desmandos; para a Questão Religiosa, tendo o Padre Cícero como expressão do conflito entre os setores tradicionais do clero e aqueles mais comprometidos com os pobres; para a emergência do operariado cearense, que começa a agrupar-se em diferentes associações; e para a criação da Padaria Espiritual, com destaque para sua expressão cultural que desafia os valores da época. “É neste ambiente, caracterizado por uma incomum combinação entre elementos de conservação e de mudanças que vão nascer as propostas de educação da Primeira República” (VIEIRA, 2002, p. 130).

Já nesse período, os interesses políticos interferem na tomada de decisões no campo da educação no Estado do Ceará e são identificados nos seguintes termos:

Tem-se sempre apresentado, como sendo o principal entrave do desenvolvimento do ensino, as condições vexatórias do erário público; mas quem se der ao cuidado de pesquisar, com minúcias, as nossas leis de meios, constatará que de todo assim não é. Nelas encontrará gastos supérfluos, com serviços de existência duvidosa, ou cuja única razão de ser é o de dar pensão a protegidos da política. Verdade dura, mas verdade verdadeira, que toda gente sabe, porém que só se comenta à surdina, porque ninguém quer ver o seu nome inscrito no index fatídico do pachá do momento. (PINTO, 1939, p. 81 apud VIEIRA, 2002, p. 136).

Por esses tempos, a formação dos professores pela Escola Normal, hoje Instituto de Educação do Ceará, era motivo de críticas dos estudiosos do tema (NOGUEIRA, 2001 apud VIEIRA, 2002), que retratam a situação considerando que as professoras saíam do Curso Normal semianalfabetas, sem preparo efetivo,

reproduzindo a imagem de “escola de canto”, em que os alunos não ultrapassavam as entoadas da Tabuada e da Carta do ABC (VIEIRA, 2002).

Agrega valor ao cenário local do período o funcionamento das escolas particulares, a exemplo do Colégio da Imaculada Conceição, Colégio Santa Cecília, dentre outros instalados em cidades do interior do Estado. Também se destacam as escolas militares, a exemplo do Colégio Militar, da Escola de Aprendizes Marinheiros, além das escolas profissionais, como a Fênix Caixeiral (1891), a Escola de Comércio do Ceará e a Escola de Aprendizes e Artífices (1910), que a partir de 1997 passa a se destacar como Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) (VIEIRA, 2002).

No campo do ensino superior, em 1903 foi criada a Faculdade Livre de Direito do Ceará, capitaneada pelo então Senador Nogueira Acioly e seus familiares, em detrimento da extinção de 90 escolas primárias (MADEIRA, 2000, p. 126 apud VIEIRA, 2002). Em 1916 foi criada a Faculdade de Farmácia e Odontologia e, na mesma época, a Escola de Agronomia, como as demais, inicialmente particular e posteriormente integradas à estrutura da Universidade Federal do Ceará (UFC), criada oficialmente em 1954.

No que se refere à obrigatoriedade do ensino primário, o Ceará é pioneiro em termos nacionais, e não é por falta de legislação que a educação no Estado deixa de avançar. O Regulamento editado em 1905 direcionou às famílias as responsabilidades e competências pelo ensino domiciliar dos alunos. Seu controle foi atribuído aos conselheiros escolares, cabendo aos pais que o descumprissem severas punições, ao tempo que isentava o Estado de qualquer sanção referente ao descumprimento de tal obrigatoriedade.

A partir de então, os castigos corporais e aviltantes escolares passam a ser proibidos, implicando multas aos professores que os praticassem. Os meios disciplinares passam a ser adotados pela via dos mecanismos de advertência, repreensão, separação dos alunos em sala, privação parcial ou total do recreio, perdas das boas notas, comunicação aos pais e expulsão temporária ou definitiva (VIEIRA, 2002).

Ainda por força do Regulamento de 1905, os cursos noturnos e dominicais são postulados representando o interesse governamental com a educação de adultos a partir dos 14 anos de idade. Para ensinar, somente os

professores diplomados pela Escola Normal do Ceará poderiam ser nomeados pelo Estado para cargo vitalício.

Um novo Regulamento editado em 1915 inova em concepção pedagógica ao postular a preparação do aluno para a vida real, cabendo-lhe manter o silêncio em sala de aula, obediência e delicadeza em suas relações. Aos professores é atribuída a tarefa de desenvolver nos discentes a capacidade de reflexão e evitar o sistema mecânico de repetição que induzia o aluno a decorar textos, sugerindo-se a responsabilidade do professor para com a felicidade dos seus educandos e com a conquista da estima das autoridades e das famílias dos aprendizes (VIEIRA, 2002).

Em 1922, Lourenço Filho, atendendo a convite do Governador do Estado na época, Justiniano de Serpa, assume a responsabilidade de promover reforma no ensino, o que se deu pela via do Regulamento da Instrução Pública, em cujos dispositivos tratou da compreensão do ensino público, da gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, do ensino particular, da inspeção médico-hospitalar, dentre outras. Saindo das dimensões do papel para a prática, as ideias de Lourenço Filho dinamizam o ambiente escolar com novos cursos de Pedagogia implantados, a criação da Diretoria-Geral da Instrução, a divisão do Estado em regiões administrativas, a inspeção escolar; o recenseamento escolar, dentre outras medidas adotadas no período. Entretanto, tais iniciativas se perderam em meio ao tradicionalismo que acabou prevalecendo com o passar do tempo (VIEIRA, 2002).

Ao fim da Primeira República, registros do Arquivo Público e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) contabilizam 80% da população cearense como analfabeta; enquanto as referências de matrículas no Ensino Público Primário e no Liceu se mostravam muito pouco expressivas (VIEIRA, 2002).

Os determinantes nacionais emanados do Governo de Getúlio Vargas no período compreendido entre 1930 e 1935 convergem para mudanças decorrentes do sistema federativo que garantiu a autonomia dos estados e, por esse prisma, gerou no Ceará, por consequência, a nomeação do primeiro interventor, Fernandes Távora, cujo desempenho não deu conta de evitar conflitos e muito menos de transformar antigas práticas políticas clientelistas, o que justifica sua curta permanência no cargo, tendo sido, após um ano de mandato, substituído por Carneiro de Mendonça.

Nesse período o movimento estudantil, capitaneado por jovens secundaristas, cria em 1931, o Centro Estudantil Cearense, com o desafio de defesa dos interesses dos estudantes, e ativa participação no cenário político local. Como

resposta a esse movimento, foram criadas: a Casa do Estudante do Ceará, em 1933, voltada ao acolhimento residencial de estudantes pobres oriundos dos diferentes municípios; o Museu do Estudante, em 1934; e a Academia Centrista de Letras, em 1943.

Por esse tempo, mais precisamente em 1933, acontece a Assembleia Nacional Constituinte, ensejando a nova Constituição Federal de 1934 (a primeira a dedicar um capítulo à educação e à cultura), e, por consequência, no Ceará, as eleições para a constituinte estadual, que se consolida com a escolha de Menezes Pimentel para governador do Estado pela força da campanha anticomunista levada a efeito pela Liga Eleitoral Católica (LEC).

No Ceará, as escolas do período vivenciam manifestações de ordem social para o enfrentamento ao comunismo. Nessa perspectiva, professores e pais dos alunos são mobilizados para a participação em palestras orientadas nesse sentido.

Para o campo da educação nacional, é destaque, conforme assevera Vieira (2002, p. 172): “[...] um dos mais fecundos momentos da elaboração do pensamento pedagógico brasileiro, quando educadores se mobilizam para debater as questões do campo e produzem o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)”.

Nesse período, o interesse pela educação adquire relevância nos documentos de dimensões nacionais. Desse modo, em alguns determinantes, o Ceará avança, a exemplo da destinação de verba para um regime de colaboração orçamentária com o município de Fortaleza; da criação do Conselho de Educação do Estado, dos Conselhos Escolares dos Municípios, dos Círculos de Pais e Professores e da Escola Rural Normal em Juazeiro do Norte, inspirando a criação de organizações congêneres no Estado e, mesmo que entendidas sob caráter compensatório, das escolas populares noturnas (VIEIRA, 2002).

Uma visão positiva da luta pela superação das condições adversas ao desenvolvimento da educação no Estado do Ceará no período ficou registrada em Relatório do Ministério da Educação e Cultura, nos seguintes termos:

Em 1921, o Ceará apresentava dos mais baixos índices escolares de todo o país. Para uma população total de um milhão e trezentos mil habitantes, só possuía nas escolas primárias 19 mil alunos, isto é, menos de 1,5% daquele total. Reorganizados os serviços de ensino, no ano seguinte, a matrícula ascendeu logo a 36 mil alunos. Dez anos depois tinha atingido a 62 mil e em 1937, segundo dados apurados pelo Serviço de Estatística da Educação e Saúde, já ultrapassava a quota de 81 mil. No período considerado, a população atingia a um milhão e setecentos mil habitantes, tendo crescido assim em um terço. A matrícula no ensino primário cresceu, no entanto, em

mais de quatro vezes. A taxa de inscrição escolar em relação à população total era então aproximadamente de 5%; a taxa média de todo o país orçava por 7%. (BRASIL, 1940, p. 7-8).

Numa sociedade em processo de urbanização, o desenvolvimento da educação no Ceará se efetiva nesse período, com destaque para o crescimento da quantidade de professores e para a quase duplicação da ampliação da rede pública escolar e do número de matrículas.

Durante a fase compreendida entre 1945 (fim da Segunda Guerra Mundial e queda de Getúlio Vargas no Brasil) até o início do Regime Militar de 1964, é propícia a alternância de poder entre partidos majoritários no Ceará: União Democrática Nacional (UDN) (família Távora; Saboia de Albuquerque; Paulo Sarasate); o Partido Social Democrático (PSD) (Raul Barbosa; Armando Falcão); e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (Carlos Jereissati; Passifal Barroso). Em termos gerais, além das disputas partidárias e sucessivas crises políticas, pouco se altera na realidade local em termos sociais e econômicos.

Por esse tempo, o Brasil inaugura diversos projetos de sociedade e de educação. Nessa perspectiva, estudos de Melo (2013, p. 10) se voltam para a análise da educação no Ceará, efetivada durante o Governo de Virgílio Távora (1963-1966), e destacam:

No Ceará, o governador Virgílio Távora, representando a 'União pelo Ceará', iniciou o processo de implantação do seu Plano de Metas de Governo (Plameg), cujos objetivos principais eram o desenvolvimento do estado por meio da industrialização e a racionalização da máquina administrativa com vistas à intervenção nos rumos da economia e da modernização desenvolvimentista. Para o campo educacional, foram convidados professores vinculados aos projetos de educação popular, principalmente do Movimento de Educação de Base (Meb), que desenvolviam práticas educacionais referenciadas no solidarismo cristão sob a influência das encíclicas de João XXIII e nos princípios de Piaget e de John Dewey. O resultado foi a elaboração do Plano Estadual de Educação (PEE) e o Livro da Professora.

Durante o Governo Virgílio Távora, o primeiro no Estado a se dedicar ao planejamento, os desdobramentos do Plano de Metas Governamentais I (Plameg I – 1963-1966) repercutiram na realidade local, em que a reforma administrativa culminou, dentre outras mudanças, com a criação da Secretaria da Educação e Cultura, convergindo para mudanças importantes nas seguintes dimensões:

Medidas voltadas para reequipamento e recuperação dos prédios existentes, melhoria das condições de administração, supervisão e fiscalização do ensino e suplementação do salário dos professores municipais em convênios com as

prefeituras, além do aperfeiçoamento do corpo docente, através de cursos regulares e de emergência, inclusive para a implantação da 5<sup>o</sup> e 6<sup>o</sup> séries, aumento numérico de professores mediante contratação e difusão dos planos educacionais e de seus objetivos, visando a despertar o interesse público para a causa do ensino. (VERAS, 1990, p. 212).

Sem negar a importância das medidas adotadas no período para o campo da educação, vale resgatar o pensamento de Melo (2013, p. 235) ao concluir seus estudos sobre a educação efetivada no Ceará durante o Governo de Virgílio Távora, quando destaca:

O período aqui pesquisado pode ser descrito como um momento no qual a educação escolar se popularizava, ao mesmo tempo em que os esforços de alguns educadores e gestores, quase sempre, decepcionaram as camadas menos favorecidas da sociedade, por não lhes atender os anseios. Um tempo de intenso êxodo rural, sem que as esperanças e angústias dessas 'aves de arribação' fossem atendidas e superadas; um momento no qual a universalização da escola pública era defendida por diversos segmentos sociais, ainda que em campos e com objetivos diferentes. Em um dos vértices desse debate, encontravam-se os pais de alunos, preocupados em educar seus filhos, para que adquirissem respeitabilidade social por meio de uma educação escolar, por mínima que fosse, mas que lhes garantisse uma profissão e emprego com dignidade. Estas expectativas iam ao encontro das proposições desenvolvimentistas defendidas por diversos gestores das máquinas públicas, segundo as quais o desenvolvimento econômico somente seria possível mediante uma política de incentivo à industrialização, acompanhada de políticas educacionais que formassem mão de obra qualificada e capacitada para as novas tecnologias de produção.

O panorama da educação no Estado do Ceará no período compreendido entre 1964 e 1985 se mostra como reflexo da realidade nacional em face de uma expressiva subordinação dos sucessivos governos que assumem a administração do Estado no período às decisões do poder central.

Estudos de Veras (1990) observam a expansão quantitativa da cobertura em relação ao ensino primário, cujas matrículas efetivadas entre 1962 e 1966 passam de 240.000 para 372.430, num crescimento viabilizado por investimentos adicionais oriundos do Plano Trienal de Educação (1963), do Acordo MEC/Usaid/Sudene (1963-1967) e do Salário-Educação instituído pelo então Presidente Castelo Branco. Muito embora seja evidenciado que no campo das relações políticas o clientelismo tenha deixado sua marca, a concretização de prioridades descritas no Plano de Governo sugere o compromisso dessa gestão com a melhoria da escola pública.

No período compreendido entre 1967 e 1971, o Governo do Estado do Ceará fica sob a gestão de Plácido Castelo, cuja administração orienta-se pelo



Plano de Ação Integrada do Governo (Plaig – 1967-1970), em que a educação não se configura como prioridade. Numa administração marcada por dificuldades orçamentárias, os recursos próprios do Estado limitam-se à cobertura de pagamento de pessoal. Tal como observa Veras (1990, p. 230):

A política clientelista de contratação de pessoal se robustece, agora, com apoio de recursos federais, sendo exemplar o ano de 1967, em que se contrataram 1.631 professoras primárias, 467 agentes de classe e 1.109 professoras para o ensino médio.

No início dos anos de 1970, o planejamento governamental adquire relevância nacional, inspirando e definindo a atribuição de planejar os governos locais. No Ceará, é tempo da gestão do Governador Cesar Cals, sendo oportuno retomar a análise de Veras (1990, p. 231) sobre o contexto local em tais circunstâncias:

A onda de clientelismo, emanada do governo federal, determina uma perda de poder da decisão estadual, no que se refere à forma de intervir em problemas específicos. Assim é que, não obstante, a partir de 1971 se intensifiquem relações e articulações entre o poder central e o estadual, no campo educacional, o MEC consegue impor ao Estado um modelo de administração por projetos, cuja terminologia é quase sempre a adotada no PSEC.

Nesse contexto, a democratização do acesso à educação nas séries de 1º e 2º graus é postulada. Entretanto, a oferta de vagas nas escolas públicas não se mostra compatível para atender à demanda por matrículas. Sendo assim, a compra de vagas ociosas em escolas particulares consiste na alternativa, reproduzindo-se práticas de governos anteriores, que, longe de resolverem a questão, apenas a transferem para iniciativas futuras.

No campo do ensino superior, o período do governo militar é fértil na criação e incentivo a novas iniciativas. No Estado, para além da Universidade Federal do Ceará (UFC) e da Universidade Estadual do Ceará (UECE), surgiram no período, com o apoio do governo, oferta de vagas pelo setor privado. Em dezembro de 1971, foi criada a Faculdade de Filosofia de Fortaleza, organizada em quatro departamentos: Filosofia, Ciências Sociais, Pedagogia e Teologia, que vivenciou processo de extinção concluído com a transferência de seus alunos para a UECE em 1989. No mesmo período, foi também criada a Universidade de Fortaleza (Unifor), agregando o Centro de Ciências da Natureza; Centro de Ciências Tecnológicas; Centro de Ciências Humanas e Centro de Ciências da Saúde (VIEIRA, 2002).

O Telensino foi implantado no Ceará em 1974 pela via da concessão de um canal de Televisão Educativa como alternativa para atender à demanda de ensino de 1º Grau Maior (6º a 9º anos), “[...] quando a oferta de ensino convencional era dificultada pela carência de professores habilitados” (FARIAS, 2000, p. 46 apud VIEIRA, 2002, p. 298).

No Governo de Adauto Bezerra, o Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará (I Plandece – 1975-1979) segue os determinantes nacionais, orientando-se pelas diretrizes do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (II PND – 1974-1979).

Estudos de Veras (1990) sobre o mandato de Adauto Bezerra (1973-1977) observam que no período a elaboração de um plano setorial de educação não foi formulada, tendo predominado a prática de atualização do I Plano Estadual de Educação (I PEE). Essa medida, conforme Veras (1990, p. 240), permitiu:

[...] dilatar o prazo do plano e dar continuidade aos projetos então implantados, mesmo porque a nova terminologia dos projetos prioritários do II PSEC em pouco diferia da constante no I PSEC e no I PEE. [...] os objetivos permanentes e conjunturais do II PSEC permaneciam válidos, e, por isso mesmo, a palavra de ordem era a coordenação entre a política educacional e a política econômica em qualquer instância.

Nessa perspectiva, foi oportuno dar continuidade ao Plano de Educação, portanto a execução de projetos anteriormente iniciados foi preservada. Em termos financeiros, estudos de Veras (1990) destacam no campo da educação uma fase apropriada pela canalização de maior volume de recursos oriundos tanto do Governo Federal quanto do financiamento externo, o que não converge para a melhoria da qualidade do ensino, muito embora haja o acréscimo de mais de 60% no efetivo de servidores da Secretaria da Educação do Estado.

Ao governo que se analisa, pode ser creditada maior responsabilidade no processo de clientelismo instalado no Estado. Basta que se considere que, a partir daqui e prosseguindo nos demais governos, a forma de seleção para ocupar cargos em comissão no Estado se fez, quase sempre, sem qualquer compromisso técnico ou critério de melhoria de qualidade do ensino, ou relação com a especialização e qualificação do servidor. A democratização do ensino, iniciada em 1964 e que tem prosseguimento nos governos seguintes, sofre rude golpe, mormente quando se começa a vislumbrar o descompromisso que passa a dominar o cenário educacional cearense, com amparo no estado de pobreza absoluta e relativa dominante no País e no Estado, cuja política clientelista inibe qualquer esforço corretivo e de compromisso com a educação pública. (VERAS, 1990, p. 248).

Assim sendo, a cultura clientelista adotada por sucessivos governos no Ceará acaba comprometendo avanços almejados não só no campo da educação, mas nos determinantes de investimentos para o enfrentamento da situação de pobreza verificada no Estado.

No segundo Governo de Virgílio Távora (1979-1983), foi concebido o II Plameg (1979-1983) e o correspondente PEE. Fugindo à regra da relação entre o nacional e o local, em termos de planejamento, inverte-se a lógica: o nacional incorpora o local e referidos planos são determinantes dos planos nacionais, respectivamente, ao Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (III PND 1980-1984) e ao III Plano Setorial de Educação Cultura e Desporto (III PSECD, 1980-1985). Nessa fase, a educação não se configura como prioridade, dando lugar aos investimentos em atividades produtivas ou iniciativas de políticas sociais em sentido amplo (VIEIRA, 2002).

Entre 1983 e 1987, Gonzaga Mota assume o Governo do Estado do Ceará numa fase política de transição entre o regime militar e os anos de abertura democrática; no final do seu mandato, o Brasil já experimenta o governo civil. Nessa fase, em nível nacional, há a eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República. Com sua morte, assume seu vice, José Sarney, assinalando o retorno para o Estado Democrático com o fim de um ciclo “[...] que se completa com a volta dos militares à caserna” (VIEIRA, 2002, p. 305). No âmbito do Governo Estadual, são concebidos o Plano Estadual de Desenvolvimento (Planed – 1983-1986) e o Plano Estadual de Educação (III PEE – 1984-1987).

Desta feita, um conjunto de propostas emanadas de encontros regionais envolvendo a participação de representantes municipais é incorporado ao conteúdo do III PEE. Ocorrem iniciativas no sentido da ampliação de matrículas do ensino fundamental; o projeto-piloto em convênio com o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), voltado para a alfabetização de crianças analfabetas na faixa etária de 9 a 14 anos na zona urbana; os processos seletivos de pessoal e o desenvolvimento do Projeto Vencer, que viabiliza o retorno de crianças evadidas do ensino público à escola, “[...] resultando num aumento de 170,15% de matrículas na primeira série em 1984” (VIEIRA, 2002, p. 291). Gonzaga Mota termina seu governo com atrasos no pagamento do funcionalismo público, o que ocasionou greves reivindicatórias por pagamento de salários em atraso.

Por esse tempo, no Ceará, um grupo de jovens empresários, organizados em torno do Centro Industrial do Ceará (CIC), insere-se no debate sobre as questões nacionais e locais, culminando com a eleição de Tasso Jereissati para o Governo do Estado em 1986, representando, de fato, “[...] um momento de ruptura com várias tradições da política cearense” (BONFIM, 2002, p. 35 apud VIEIRA, 2002, p. 323).

A situação administrativa encontrada pelo governo que começa em 1987 é caótica: salários do funcionalismo com meses de atraso, funcionários fantasmas, cofres vazios. É justamente pelo enfrentamento dessas questões que as mudanças são deflagradas: pagamento dos salários em atraso, medidas inibidoras da acumulação de cargos, afastamento daqueles com contratações irregulares e esforço de melhorias da capacidade de arrecadação. Dito em poucas palavras pode parecer pouco. Representa, porém, um rompimento significativo com a tradição governista local e um estilo gerencial que irá marcar as administrações que imprimem forma e conteúdo à ‘era Jereissati’. (VIEIRA, 2002, p. 324).

Assumindo o desafio da “moralização da coisa pública”, Tasso Jereissati, em seu primeiro governo (1987-1990), promove o “enxugamento da máquina administrativa” com a demissão de 40 mil contratos da folha de pagamento de servidores do Estado. Tais medidas assumem o compromisso com o trabalho técnico e contrariam interesses pessoais, convergindo para desencadear o descontentamento de servidores “apadrinhados” e rupturas com representantes da classe política tradicional. “Além da racionalidade administrativa, a primeira gestão de Tasso Jereissati procura desenvolver ações que permitam “[...] combinar crescimento à adoção de programas sociais para a erradicação da miséria, primando por ações de natureza social” (DIÓGENES, 2002, p. 109 apud VIEIRA, 2002, p. 325).

Em seu Plano Setorial de Educação (1987-1990), Tasso Jereissati incorpora contribuições de escolas, delegacias de ensino e entidades representativas da sociedade, o que não impede manifestações contrárias por parte de professores em virtude dos cortes nas folhas de pagamento do Estado, o que gerou forte oposição devido à redução do quadro docente.

Por força da nova Constituição do Estado do Ceará, aprovada em 1999, dedica um capítulo à educação, incluindo novas disciplinas ao currículo; à gestão democrática escolar, a ser garantida pela eleição de diretores de instituições de ensino público no Estado; e ao processo de descentralização do ensino fundamental.

Desenvolve no período uma política industrial ousada de estímulo à atração de investimentos com vistas à instalação de empresas no Estado, o que

concorre para uma acirrada disputa fiscal com outros estados. Projeta o Canal do Trabalhador, uma obra de grande porte desenvolvida em 1993, pela transposição de águas do Rio Jaguaribe para o Açude Pacajus, com a finalidade de abastecer Fortaleza. No plano social, o Estado é agraciado com o Prêmio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) pela redução dos indicadores de mortalidade infantil no Estado (VIEIRA, 2002).

Mesmo sem contar com o apoio das forças políticas tradicionais do Estado, Tasso Jereissati elege seu sucessor, Ciro Ferreira Gomes (1991-1994), cujo estilo concorre para a polêmica com segmentos corporativos, a exemplo de médicos, professores e juízes. Ciro Gomes anuncia que a educação seria sua prioridade e, para tanto, convoca um grupo de técnicos para a elaboração do documento “Educação – A revolução de uma geração”. Dentre outras iniciativas, o documento propõe o Censo do Magistério, com a finalidade de realizar um diagnóstico do perfil dos professores da rede estadual, cujos resultados ensejariam programa de capacitação para essa categoria profissional. Entretanto, a realização do Censo foi boicotada:

Com o apoio do Sindicato Unificado de Trabalhadores (SINDIUTE), promove-se um boicote branco ao Censo. Os professores comparecem aos locais de sua aplicação, mas um contingente expressivo preenche os quesitos aleatoriamente, sem responder de forma adequada às questões. O receio de uma avaliação de desempenho inconseqüente, portanto, inviabiliza o Censo como instrumento de diagnóstico das necessidades de qualificação docente. (VIEIRA, 2002, p. 353).

Sem o apoio da categoria, o Censo foi efetivado; mesmo que seus resultados tenham sido manipulados pelos próprios professores, o programa de capacitação de docentes da rede estadual foi levado a efeito.

A demanda pela expansão acelerada e obrigatória do ensino de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental (6<sup>o</sup> a 9<sup>o</sup> anos atualmente) se dá pela via do sistema de TV – “Universalização do Telensino” – em 1993.

Ainda durante a gestão de Ciro Gomes, as ações voltadas ao ensino superior são efetivadas no Estado pela instalação da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) e da Universidade Regional do Cariri (Urca).

Tasso Jereissati retorna ao governo do Estado em 1995, quando movimenta a gestão participativa pela criação de conselhos de participação da sociedade e sob a forma de programas estruturantes voltados ao desenvolvimento

industrial e do turismo, priorizando a construção do Aeroporto Internacional; o Complexo Industrial Portuário do Pecém; a ampliação da oferta hídrica (Projeto Águas do Ceará); e a abertura de vias para a expansão do turismo.

Reeleito em 1998, sua proposta governamental é consubstanciada no “Plano de Desenvolvimento Sustentável”, cujo objetivo central consiste em “garantir a continuidade do crescimento econômico e alcançar a justiça social”. Seus quatro vetores (1. proteção ao meio ambiente; 2. reordenamento do espaço; 3. capacitação da população; 4. geração de emprego e desenvolvimento sustentável da economia) convergem para grandes estratégias integradas por projetos e metas. A proposta “Todos pela Educação de Qualidade para Todos” é vinculada à estratégia 3, quando a educação é concebida como “[...] a mais alta prioridade no Estado, pois é indicador essencial na redução da pobreza” (CEARÁ, 1998, p. 14).

Sobre o desempenho do governo Tasso Jereissati no campo do planejamento educacional, no período compreendido entre 1995 e 2002, estudos de Albuquerque (2005, p. 111-112) consideram:

No campo educacional, a ênfase na abordagem estratégica de planejamento da ação governamental cearense, no período 1995/2002, se manifestou através de uma prática refuncionalizada. De antemão, vale ressaltar que não se tratou de uma nova abordagem, mas sim de uma estratégia em que o planejamento tradicional ganha ares de modernidade em razão da racionalização de uso dos recursos escassos, justificando sua presença em ações pontuais que tomam a parte pelo todo. A refuncionalização do planejamento ressignifica velhas práticas e incorpora, de forma híbrida, matizes de abordagens diversas, dando-lhes cunho pragmático. A gestão, pedra de toque na reforma, passa a incorporar planejamento e administração. Trata-se de uma prática que aqui denomino de planejamento processual-diretivo, modelo funcional em que os mecanismos de planificação voltam-se para a sistematização de demandas imediatas, tópicas, considerando-as isoladamente, de modo dissociado, onde recursos e meios se flexibilizam, na busca de soluções pragmáticas. Na prática cearense, esta tendência resultou em certa desvalorização da produção de planos setoriais de educação, negando a prática até então vigente, cuja marca era o planejamento centralizado. Predominou a compreensão do planejamento como tarefa de ‘todos’ orientada por grandes eixos em função dos recursos vinculados a programas e projetos. Esse entendimento culminou com a descentralização e incorporação desta atividade pelas Coordenadorias que integram a estrutura organizacional da SEDUC.

Sobre o planejamento processual-diretivo, as considerações de Albuquerque (2005, p. 232) convergem para a crítica no sentido das restrições que tal modelo enseja nos seguintes termos:

[...] restringe as possibilidades do estabelecimento da autonomia e da participação da comunidade escolar na tomada de decisões, comprometendo o exercício da gestão realmente democrática. O alijamento dos pais e alunos, a focalização das informações no Núcleo Gestor da escola, o desconhecimento ou mesmo a visão fragmentada dos demais segmentos da comunidade sinalizam prática de participação ainda próxima da legitimação de decisões encaminhadas de modo centralizado.

Apesar de todas as restrições elencadas, o reconhecimento do trabalho governamental de Tasso Jereissati repercutiu nacional e internacionalmente, sendo oportuno destacar resultados divulgados pelo Relatório do Banco Mundial (1999, p. 2 apud VIEIRA, 2002, p. 330):

A combinação de boa administração pública e gestão fiscal adequada, promoção industrial e aumento do investimento público adotado pelo Ceará tem sido, em geral, bem-sucedida. Gerou um grande crescimento da indústria e produziu uma redução significativa da pobreza.

No governo Tasso, a implantação dos conselhos escolares e a eleição dos diretores de escolas podem ser identificadas como a face visível da participação da comunidade no destino da escola (ALBUQUERQUE, 2005). Outras iniciativas no modelo de gestão educacional de conteúdo técnico e pedagógico vão convergir para impactar a evolução quantitativa e qualitativa do ensino, a saber, consoante Vieira (2002):

- Criação de 21 Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação;
- Criação de três sistemas de gestão escolar: Sistema Permanente de Avaliação da Educação no Ceará; Sistema de Acompanhamento Pedagógico; Sistema Integrado de Gestão Educacional;
- Concurso único para professores da rede pública (1997);
- Programa de Formação Continuada para professores da rede pública (1999);
- Implementação dos Ciclos de Formação no ensino fundamental como iniciativa universalizada na rede estadual em 2000;
- Promoção da cultura do sucesso escolar com vistas a reduzir índices de reprovação, repetência e evasão;
- Projeto Escola Viva (1995), transformando a escola em polo de comunidade de aprendizagem, potencializando a função social da escola;
- Festival de Talentos da Escola Pública do Ceará;
- Curso para qualificação profissional do professor leigo da educação infantil (1998).

Tais iniciativas repercutiram positivamente para avanços na área da educação expressos nos seguintes indicadores:

- Redução do número de professores não habilitados, que passou de 21,9% em 1995 para 15,0% em 2000;
- Crescimento na taxa de escolarização na faixa etária de 7 a 14 anos, que saltou de 78,3% em 1995 para 79% em 1998;
- Aumento de 232,7% da matrícula da educação de jovens e adultos entre 1996 e 2000;
- Evolução do número de matrículas do ensino médio, passando de 174.704 em 1996 para 264.431 em 2000.

Sem dúvidas, observamos no período do Governo Tasso Jereissati significativa evolução em termos quantitativos e qualitativos na política pública da educação no Estado.

O plano de Governo para o período 2003-2006 – “Ceará Cidadania: Crescimento com Inclusão Social” expressa as propostas do Governador Lúcio Alcântara. Em reconhecimento aos feitos do governo anterior, em suas palavras, o então governador declara:

O Ceará Cidadania, que é título deste Plano, tem um significado especial, pois implica abrir perspectivas ainda mais promissoras para um Ceará que foi conduzido pela liderança dos que recentemente nos antecederam à condição de Estado brasileiro que muito avançou nos últimos dez anos na conquista de melhores condições de vida para seu povo. (CEARÁ, 2003, p. 11).

O texto do Plano de Governo de Lúcio Alcântara determina como prioridade a inclusão social e, mais tarde, para o enfrentamento das questões inerentes à situação de desigualdades sociais e econômicas no Ceará. Lúcio Alcântara sugere a criação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop). Privado de grande parte de recursos do Governo Federal, para viabilizar tal iniciativa, determinou “[...] o aumento da carga tributária, com o acréscimo de dois por cento no ICMS da gasolina, da energia elétrica e das comunicações” (MORAES, s.d., s.p.).

Depois do Governo de Lúcio Alcântara, entra em cena o Governo de Cid Ferreira Gomes (2007-2014). A trajetória política do então Governador Cid Gomes começou na década de 1980, quando seu irmão Ciro Ferreira Gomes era Deputado Estadual pelo antigo Partido Democrático Social (PDS).

Em 1990, Cid Gomes foi eleito Deputado Estadual e comandou o legislativo cearense em seu segundo mandato. Em 1996, foi eleito no primeiro turno



Prefeito de Sobral e, no ano 2000, reelegeu-se para o cargo, dando continuidade à tradição dos “Ferreira Gomes”, iniciada por seu pai, José Euclides Ferreira, que comandou o município de Sobral de 1977 a 1983.

Como prefeito de Sobral, Cid Gomes criou o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), o qual, mais tarde, por seus resultados expressivos, serviria de inspiração para o Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), do Governo Federal. Com essa iniciativa, o município de Sobral alcançou a meta estabelecida para 2021 do Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira (Ideb) (CEARÁ, 2016).

Ao final do mandato de prefeito, Cid Gomes interrompeu sua carreira política para trabalhar como consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Washington, nos Estados Unidos. Retornou ao Brasil em 2006, quando concorreu ao Governo do Estado do Ceará. Derrotou seu antecessor, Lúcio Alcântara, no primeiro turno, com 62,38% dos votos válidos, reelegendo-se posteriormente para continuidade no Governo do Estado com aproximadamente a mesma margem de votos (62,31%).

Cid Gomes circulou por diversos partidos ao longo de sua carreira política. Nos anos de 1980, ingressou no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), migrando, no final da mesma década, para o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Nos anos de 1990, entrou no Partido Popular Socialista (PPS), mas deixou a sigla para se filiar ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), porém, em razão de desentendimentos com Eduardo Campos, saiu da legenda para ajudar a criar o Partido Republicano da Ordem Social (Pros) em 2013.

No Governo de Cid Ferreira Gomes (2007-2014), a educação adquiriu relevância pela via dos programas e projetos voltados para a política educacional no Estado, com destaque para a alfabetização das crianças. O Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic) recebeu investimento de 20 milhões do governo estadual; capacitou cerca de 15 mil professores dos 184 municípios cearenses e beneficiou mais de 300 mil alunos de 1º e 2º anos do ensino fundamental.

Relatório divulgado pelo Conselho Estadual e Educação do Ceará, sobre a política de educação desenvolvida durante a gestão de Cid Gomes, destaca:

As principais políticas desse período voltaram-se para: a alfabetização de crianças enquanto garantia de um direito fundamental de aprenderem a ler e escrever na idade certa e cumprirem sua trajetória escolar com sucesso no ensino fundamental; para a juventude cearense, assegurando-lhes oportunidade objetiva de profissionalização de nível médio e de

empreendedorismo estudantil; e de aperfeiçoamento das medidas de avaliação dos resultados educacionais do sistema de ensino; além de uma melhoria efetiva do parque escolar. (CEARÁ, 2015, p. 65).

No fim de seu governo, em 2014, Cid Gomes foi indicado pela Presidente Dilma Rousseff para assumir a pasta do Ministério da Educação, cargo que exerceu por curto tempo. Em 2015, após polêmica com o Congresso Nacional, pediu demissão do cargo. Também em seu mandato à frente do Governo do Estado do Ceará, Cid Gomes também se envolveu em polêmicas que geraram protestos e greves de professores da rede pública estadual.

Seu sucessor, Camilo Santana, assumiu o Governo do Estado em 2015, não sendo oportuna uma análise procedente de sua gestão governamental, mesmo que nos limites da esfera educacional. Registros jornalísticos disponíveis no Portal do Governo do Estado anunciam a adoção de cinco medidas para a melhoria da educação no Estado, com previsão de investimento de cerca de R\$140 milhões.

Para reformas e melhorias nas estruturas das escolas, o governador anunciou investimento de R\$32 milhões e suprimento de fundos para as 709 escolas da rede estadual no valor adicional de R\$5 milhões ao ano, a fim de agilizar e facilitar a gestão da escola em relação aos problemas rotineiros, como reposição de material, conserto de equipamentos, dentre outras necessidades imediatas.

Algumas das medidas anunciadas fazem parte da pauta de reivindicações dos alunos, sindicato e professores da rede pública estadual, que iniciaram uma greve que 25 de abril de 2016, finalizada em 9 de agosto do mesmo ano.

Sem esgotar todas as nuances que perpassaram ao longo do tempo a história da educação no Estado do Ceará, este estudo desloca seu foco de análise para uma discussão em torno das Diretrizes orientadoras da elaboração do Plano Estadual da Educação no período entre 2015 e 2024, objeto de análise desta pesquisa.

### 3.2 DIRETRIZES ORIENTADORAS DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (2015 A 2024)

A análise que pretendemos destacar neste estudo sobre as diretrizes orientadoras da elaboração do PEE (2015-2024) encontra fundamentos no Plano Nacional da Educação (PNE – 2015-2024), aprovado pelo Congresso Nacional depois de tramitar por três anos e meio. Sua consolidação contempla os determinantes da I

Conferência Nacional de Educação (Conae – 2010) e as contribuições de entidades nacionais, a exemplo da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee), federações e sindicatos filiados e os movimentos sociais que protagonizaram demandas e discussões em torno de investimentos e políticas públicas convergentes para o alcance da educação tal como constitucionalmente concebida – direito do cidadão e dever do Estado (CNTEE, 2014).

Em texto introdutório à apresentação da lei que aprovou o PNE, o documento destaca os desafios assumidos com a consolidação deste Plano; ao confrontar a atual proposta com os alcances do PNE que vigorou entre 2001 e 2010, destaca que suas propostas pouco foram cumpridas e explicita:

Há que se lembrar de que a meta de investimentos de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação, aliás, foi vetada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Sem verba definida, dificultaram-se tanto as ações dos governos municipais e estaduais quanto a cobrança do Ministério da Educação pelo seu cumprimento. Isso sem falar que a maioria dos municípios e estados não aprovou uma legislação que garantisse recursos para a execução das ações nem punição para quem as descumprisse. (CNTEE, 2014, p. 5).

O Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência de dez anos, conforme determinantes da Constituição Federal de 1988. Em seu artigo 2º, a lei que aprovou o PNE define suas diretrizes, a saber:

- I Erradicação do analfabetismo;
- II Universalização do atendimento escolar;
- III Superação das desigualdades educacionais;
- IV Melhoria da qualidade da educação;
- V Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país;
- VIII Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação, como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX Valorização dos(as) profissionais da educação;

X Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Interessa, neste texto, relacionar as diretrizes estabelecidas no PNE (2015-2024) ao diagnóstico apresentado no documento-base redigido pela Comissão elaboradora do PEE, numa aproximação aos dados da realidade local.

Interessa ainda observar entre as diretrizes postuladas os dados da realidade contemporânea no campo da educação no Ceará, relacionados às suas metas e estratégias, de modo a que possamos compreender onde nos situamos como ponto de partida (2015) e vislumbrar os horizontes da chegada (2024).

O PNE e o PEE foram estruturados a partir das Diretrizes emanadas da Emenda Constitucional nº 59/2009, organizados com 20 metas, acompanhadas das respectivas estratégias de ação, objetivando a concepção sistêmica da Educação. Para Carneiro (2015, p. 35), diretrizes são:

[...] o conceito de alinhamento e, no caso, de normas, de procedimentos. [...] invocam a dimensão adjetiva de educação organizada. Encorpam-se, por conseguinte, em modalidades de organização, ordenamento de oferta, sistema de conferência de resultados e procedimentos para articulação inter e intrasistemas.

Para Cury (2010, p. 33):

Diretrizes são normas gerais ou são princípios traduzidos em normas gerais que devem atender a uma temática de formação comum? Normas gerais não são, porventura, leis nacionais que respondem a uma comunidade jurídica de caráter nacional em face de um tema de magna importância? [...] por outro lado, jamais se disse que tais normas devem ser de tal modo exaustivas que não deixam espaços regulatórios e participativos para o exercício da autonomia dos entes federados em suas competências.

Ainda sobre diretrizes, Bordignon, Queiroz e Gomes (2011, p. 34) defendem o seguinte pressuposto:

As diretrizes constituem as orientações, mais especificamente as definições normativas, para seguir o caminho definido pelas políticas. Como o próprio termo induz, estabelecem a direção da caminhada, os grandes parâmetros, princípios e critérios da ação governamental.

Os três autores, numa mesma direção, entendem as diretrizes como procedimentos, normas gerais e orientadoras, visando definir um caminho a seguir, sem, no entanto, no caso da ação governamental, inibir novos pressupostos para autonomia de cada ente federado envolvido na ação.

Ao estabelecer a linha de base, ou seja, os indicadores que servirão de norte para acompanhamento do plano pelo Inep, fundamentados no Censo da Educação Básica e Superior, no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e em outros indicadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na data da promulgação da lei que aprovou o PNE, o Inep estabeleceu a correspondência entre as Diretrizes e Metas, classificando-as de acordo com a descrição adiante:

**Quadro 3 – Correspondência entre Diretrizes e Metas**

Diretrizes	Metas
I, II, III - Diretrizes de superação das dificuldades educacionais	1, 2, 3, 4, 5, 9, 11, 12, 14
IV, V - Diretrizes para a promoção da equidade educacional	6, 7, 10, 13
IX - Diretrizes para a valorização dos profissionais da educação	15, 16, 17, 18
VI, VII, X - Diretrizes para a promoção da democracia e dos direitos humanos	8, 19
VIII - Diretrizes para o financiamento da educação	20

Fonte: Elaboração própria com base em Inep (2015, p. 12).

À frente, elencamos as diretrizes do Plano Nacional de Educação e do Plano Estadual de Educação:

**Quadro 4 – Diretrizes do PNE e do PEE**

Plano Nacional de Educação Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014	Plano Estadual de Educação Lei nº 16.025/2016
<p>I - Erradicação do analfabetismo;</p> <p>II - Universalização do atendimento escolar;</p> <p>III - Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;</p> <p>IV - Melhoria da qualidade da educação;</p> <p>V - Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;</p> <p>VI - Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;</p> <p>VII - Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país;</p> <p>VIII - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;</p> <p>IX - Valorização dos(as) profissionais da educação;</p> <p>X - Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.</p>	<p>I - Erradicação do analfabetismo;</p> <p>II - Universalização do atendimento escolar;</p> <p>III - Superação das desigualdades educacionais;</p> <p>IV - Melhoria da qualidade do ensino;</p> <p>V - Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;</p> <p>VI - Promoção da educação em direitos humanos, diversidade e sustentabilidade socioambiental;</p> <p>VII - Promoção humanística, cultural, científica e tecnológica do Ceará;</p> <p>VIII - Valorização dos profissionais da educação;</p> <p>IX - Difusão dos princípios da equidade e do respeito à diversidade;</p> <p>X - Fortalecimento da gestão democrática da educação e dos princípios que a fundamentam.</p>

Fonte: Elaboração própria com base nas Leis nº 13.005/2014 e nº 16.025/2016.

As diretrizes do PNE e do PEE, aprovado pelo Conselho de Educação, totalizam dez, das quais algumas diferem sobre:

1. A diretriz de aplicação de recursos públicos em educação, como proporção do PIB, que consta do PNE, por se tratar de matéria de competência exclusiva da União;
2. A Diretriz III do Plano Estadual, que foi desdobrada em duas diretrizes, ou seja, pelas Diretrizes III e IX do PEE;
3. A Diretriz IV, que no Plano Nacional se refere à melhoria da qualidade da educação, enquanto o PEE restringiu a ação do Estado à melhoria da qualidade do Ensino;
4. A Diretriz VII do PNE cita a promoção cultural, enquanto a diretriz correspondente no Plano Estadual, Diretriz VI, exclui a promoção cultural e inclui a promoção da diversidade. O Plano Estadual ainda incluiu na Diretriz IX a difusão do princípio da equidade.

Sobre a Diretriz I – Erradicação do analfabetismo, há que se considerar a realidade do Estado do Ceará; para tanto, estudos do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará (Ipece), divulgados em 2013, elaborados a partir dos dados de 2012 do IBGE, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), revelaram que o Ceará possui cerca de 1,08 milhão de analfabetos.

Segundo o Ipece, a taxa de analfabetismo do Ceará é de 16,3%, o que coloca o Estado na 7ª posição desse indicador entre os 27 estados da federação brasileira. O estudo revela ainda que a população cearense analfabeta concentra-se nas áreas rurais do interior do Estado, com predominância de pessoas do sexo masculino que se declaram negras ou pardas com idade superior a 35 anos. A faixa etária com 65 anos ou mais é aquela que mais concentra pessoas em situação de analfabetismo. “Naturalmente, são indivíduos que em décadas passadas tiveram maiores restrições de acesso aos níveis básicos de aprendizagem”. Entretanto, a pesquisa ainda identifica número considerável de jovens entre os analfabetos, “evidenciando que o problema de acesso à educação elementar ainda persiste” (IPECE, 2013).

Muito embora os estudos registrem nos últimos anos uma trajetória de queda nas taxas de analfabetismo no Ceará (-24,3%), essa redução foi inferior à do país, cujo índice caiu em 28,3%.

O conceito de analfabetismo tal como é formulado pelo IBGE considera: “Taxa de analfabetismo – percentagem das pessoas analfabetas (\*) de um grupo etário, em relação ao total de pessoas do mesmo grupo etário. (\*) Analfabeta – pessoa que não sabe ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhece”.

A partir de tais referências, ficam evidenciados os desafios que a gestão da política educacional deverá enfrentar no decorrer da vigência do Plano Estadual de Educação (2015-2024) para atender a essa diretriz que se coaduna com a erradicação do analfabetismo pelo Estado.

## **Diretriz II – Universalização do atendimento escolar**

Uma discussão em torno dessa diretriz não pode prescindir dos estudos de Saviani (2014, p. 240), quando observa que a questão mais relevante e crucial a ser equacionada para dar efetividade ao novo PNE consiste na criação de um Sistema Nacional de Educação e ressalta:

Os sistemas nacionais de ensino foram a via adotada pelos principais países para universalizar o ensino primário e eliminar o analfabetismo. O Brasil não fez isso e foi acumulando um enorme déficit histórico, a tal ponto que ainda propõe como meta, em pleno século XXI, algo que os principais países resolveram no final do século XIX e início do século XX.

As controvérsias sobre o como e a quem compete responsabilidades permanece desafiando a concretização dessa proposta e, se a universalização do atendimento escolar prescinde ou não da instalação de um Sistema Nacional de Educação, esse alcance parece estar comprometido pelas disputas metodológicas, sem alcance de conciliação, pelo menos até o presente.

Por outra via, vale considerar as observações de Saviani, Dourado e Araújo Filho (2014) no que se refere ao “curtíssimo prazo” para o alcance da garantia de universalização da educação básica para a população de 4 a 17 anos de idade. A começar pela leitura dos dados da realidade, os referidos autores retomam a compreensão de que o Brasil apresenta os menores indicadores entre os países da América Latina, onde muitos já superaram esse desafio de universalização da educação básica.

Para além de discutir os impasses da Lei de Responsabilidade Fiscal em seus limites de teto salarial dos professores e destinação de verbas para a educação, Saviani (2014, p. 245), sobre a Lei de Responsabilidade Educacional

proposta no PNE como alternativa para superar as dificuldades no campo da educação e a universalização do ensino, acrescenta:

[...] eis aí outro dispositivo do PNE que com certeza não será cumprido, pois parece que as instâncias federativas sequer atentaram para essa exigência, com o risco de que, em algum estado ou município, se aprove, à última hora, algo que, em lugar de adequar os orçamentos às necessidades efetivas da educação, venha a torná-los ainda mais engessados. Esse risco é grande [...].

O Anuário da Educação (BRASIL, 2016, p. 26), ao se referir ao cumprimento da meta de universalização do ensino fundamental, esclarece que:

Quanto ao acesso propriamente dito, uma primeira análise do gráfico pode dar a impressão de estagnação. Porém, o total de crianças entre 6 e 14 anos fora da escola vem caindo ano a ano. Como ocorre em outros indicadores, o desafio que se coloca de forma imediata é a intensificação do ritmo de crescimento da taxa líquida de matrícula para que se alcance a meta estabelecida pelo PNE. Atualmente, estima-se que ainda estejam sem estudar cerca de 460 mil crianças de 6 a 14 anos, provenientes principalmente de famílias mais pobres, com renda *per capita* de até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, negras, indígenas e com algum tipo de deficiência. Esses grupos demandam políticas públicas específicas e diferenciadas, além de mecanismos de fortalecimento do acompanhamento e do monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos mais vulneráveis, como preveem as estratégias do PNE. Tais políticas não devem se restringir à pasta da Educação, mas estender-se, de forma articulada, a áreas como Saúde e Assistência Social.

Consideradas as observações dos estudiosos do tema, a perspectiva da universalização da educação permanece uma referência muito mais para o futuro do que mesmo para o presente, em que a conexão da escola com a sociedade em geral parece dissociada de um projeto de nação em comum. Mesmo com o maior otimismo, o que temos assistido, em termos de cobertura às demandas de pais e alunos por educação pública, deixa muito a desejar

### **Diretriz III – Superação das desigualdades educacionais**

Quando o PNE adota essa diretriz, reedita antigas reivindicações que até então permanecem “[...] letra morta, meras cartas de intenção solenemente ignoradas pelos dirigentes políticos” (SAVIANI, 2014, p. 231). Na mesma linha de raciocínio, ao analisar o alcance da Meta 7 do PNE, correspondente à diretriz “superação da desigualdade escolar”, Saviani, Dourado e Araújo Filho (2014, p. 232) sugerem que:

[...] fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a



atingir as [...] médias nacionais para o Ideb, vai na contramão do combate à desigualdade educacional. Os indicadores de avaliação da qualidade da educação (Ideb e Pisa) não atendem às demandas para garantir a aprendizagem, o que fazem é estimular a competição entre as escolas para obter a melhor posição no ranqueamento divulgado pelos meios de comunicação e pelos governos, e muitos formulam políticas de bônus e premiação salarial para os profissionais da educação, provocando diversos conflitos no ambiente escolar entre os trabalhadores da educação.

A superação das desigualdades educacionais é uma perspectiva relacionada ao alcance da universalização do acesso e da qualidade do ensino. A esse respeito, o Anuário da Educação de 2016, ao analisar a situação do ensino médio no país, retrata que:

Os diagnósticos produzidos com base em inúmeras pesquisas apontam para a necessidade de uma ampla reformulação do Ensino Médio, tornando a Educação mais significativa para os adolescentes, aproximando a escola da realidade cotidiana dos alunos, flexibilizando o currículo e diversificando os percursos escolares. (BRASIL, 2016, p. 32).

Em recente pesquisa realizada no Ceará em dez escolas públicas de ensino médio do Estado, intitulada “Dez escolas, dois padrões de qualidade”, de autoria dos professores André Haguette e Márcio K. M. Pessoa, em que foram analisadas as escolas com melhor desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) em 2011 e as escolas com baixo desempenho nesse mesmo exame, ficou constatado que, na mesma rede de ensino, o padrão de atendimento é diferenciado e as dinâmicas diárias são diversificadas, o que ratifica a heterogeneidade do sistema público do ensino médio do Ceará. O que orientou o estudo foi a pergunta: “[...] O que as escolas com alto desempenho no exame do Enem têm que falta às escolas de desempenho precário?” (HAGUETTE; PESSOA 2015, p. 11).

As escolas avaliadas possuíam localização e perfis diferenciados, sendo três escolas militares, seis profissionalizantes e uma de sistema regular de ensino que funcionava em tempo integral. Das dez escolas, seis eram localizadas em Fortaleza e quatro no interior.

Após a análise comparativa entre os dois grupos de escolas, a pesquisa conclui que:

[...] Ficou óbvio para nós que estávamos diante de dois padrões de estabelecimentos escolares, com características próprias, indisfarçáveis e intransferíveis, levando a uma conclusão claríssima e instigante: não há homogeneidade no sistema público de ensino médio do Estado do Ceará. A heterogeneidade é marcante e cruel, explicando perfeitamente os

resultados divergentes nos exames do Enem. (HAGUETTE; PESSOA, 2015, p. 18).

Ao explicar essa heterogeneidade, os autores esclarecem que é necessário compreender alguns aspectos socioeconômicos dos alunos das escolas, tendo em vista que, em relação aos professores, há um perfil aproximado e qualificações comuns a todos os docentes da rede estadual de ensino.

Os alunos da escola militar passam por processo de seleção para terem seu acesso assegurado e são provenientes de famílias de militares e da classe média intermediária ou média baixa. Nas demais escolas, os alunos são provenientes de famílias que recebem menos de dois salários mínimos e inscritos no programa Bolsa Família, ou seja, foi ressaltado na pesquisa que não há diferenças significativas entre os alunos dos dois grupos, sendo a maioria de família de baixa renda, com pais com escolaridade precária.

Os autores sugerem que a renda das famílias não pode explicar a dicotomia verificada no sucesso ou insucesso cognitivo dos alunos. A pesquisa revela o que difere uma escola da outra nos seguintes termos:

#### **Quadro 5 – Fatores determinantes do desempenho pedagógico das escolas**

<b>Escolas de maior desempenho pedagógico</b>	<b>Escolas de menor desempenho pedagógico</b>
1. Vontade e disposição do aluno em aprender – clima de estudo.	1. Os alunos não manifestam nenhum desejo sólido de aprender – falta de motivação dos alunos.
2. Disciplina coletiva refletida no clima de estudo e clima de disciplina.	2. Clima de indisciplina – ambiente barulhento e agitado.
3. Tempo letivo quase que totalmente cumprido.	3. Perda de 20 a 25 minutos por aula de 50 minutos para manter a ordem no ambiente escolar.
4. Tempo Integral em 4 das 5 escolas avaliadas.	4. Escolas funcionando em um único turno de cinco horas.
5. Estágio como instrumento de qualificação do aluno.	5. Suposição de certo abandono por parte dos responsáveis pelas escolas. Contratações temporárias.
6. Efetivo planejamento das atividades acadêmicas e organização administrativa.	6. Estrutura física insuficiente e indigna. Péssima.
7. Lotação do professor em uma única escola.	7. Clima escolar: pobre e não compatível com um local de ensino e aprendizagem.
8. Cultura interna da escola – clima escolar de disciplina, não violência.	

Fonte: Elaboração própria (2016).

Os autores apontam que o maior obstáculo para a aprendizagem apontado pelas escolas é a baixa qualidade do ensino fundamental, exigindo trabalho redobrado dos professores; a infraestrutura, segundo os professores, não é boa e quaisquer decisões sobre isso depende da Secretaria da Educação. Por fim, informam que não há ênfase nas artes e esportes, com ausência de equipamentos esportivos e culturais.

Em síntese, a pesquisa revela o dualismo, a falta de equidade e a certeza de que nem todas as escolas públicas são iguais ou de péssima qualidade, embora se apresentem a falta de infraestrutura da maioria das escolas, as contratações temporárias, a falta de disciplina, o descumprimento do tempo letivo estabelecido em lei, o abandono escolar por parte de alguns responsáveis pelas escolas, a estrutura física insuficiente e indigna e o clima escolar incompatível com um local de ensino.

Em que pesem a todas as leis, apelos literários e discursivos, desempenho pedagógico das escolas, renda familiar dos alunos, dentre outros fatores que possam interferir para a superação das desigualdades educacionais, os determinantes inerentes a essa diretriz não alcançarão êxito considerados os dados concretos da realidade nacional e, mais especificamente, do Estado do Ceará. Tal alcance prescinde para além dos esforços isolados de uma ou outra escola, da determinação política da educação como direito do cidadão e dever do Estado, tal como determina a Constituição Federal de 1988.

#### **Diretriz IV – Melhoria da qualidade do ensino**

O debate sobre a educação no Brasil, para além da perspectiva de inclusão, acesso, universalização, dentre outros componentes próprios do enunciado da legislação em vigor e dos mais diferentes documentos orientadores de sua prática, depara-se sempre com a questão da qualidade. Nessa perspectiva, o conceito de qualidade encontra também definições contraditórias.

Seja como for, independentemente do que compreendemos sobre esse conceito, os pressupostos contidos no PNE indiscutivelmente são convergentes para a perspectiva da educação de qualidade, na qual um conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação se articulam para dar significado ao que entendemos por qualidade, o que em absoluto significa seu alcance na prática.

A crítica de Azevedo (2014, p. 276) sobre o alcance da qualidade na educação tal como postulada no PNE nos alerta nos seguintes termos:

As orientações para o sistema de avaliação privilegiam a estandardização de resultados, mostrando a forte interferência no PNE e na política educacional brasileira dos padrões de qualidade estabelecidos para as sociedades de mercado, segundo padrões globalizados. Ao estimular o favorecimento de escolas com melhor desempenho, premiando-as, a tendência é que sejam penalizadas aquelas unidades que, de princípio, necessitam de maior estímulo e apoio em termos de recursos financeiros.

Assim compreendendo, tanto a qualidade da educação como a universalização do ensino, a superação das desigualdades, a gestão democrática, dentre outros conceitos incorporados às diretrizes do PNE, permanecem desafiando gestores, técnicos, professores, pais, alunos e a sociedade em geral.

#### **Diretriz V – Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade**

Cabe aqui fomentar uma discussão para além das leis e decretos, isto é, que se volte para compreender o contexto socioeconômico e político em que se fomenta a formação para o trabalho e para a cidadania ante a realidade da divisão social do trabalho e a necessidade da educação para a redução das desigualdades e voltada para o desenvolvimento. Caberia perguntar: em que medida o sistema escolar vem contribuindo para corrigir as desigualdades para fomentar uma sociedade mais justa em termos de oportunidades de trabalho e renda aos egressos da escola?

O sistema escolar tem sido comumente denunciado em diferentes discursos sobre seus impactos negativos ao estado de subdesenvolvimento, não somente no caso brasileiro, mas em diferentes países do mundo onde as desigualdades, as injustiças sociais e econômicas perpassam a vida de grandes contingentes populacionais. “Sem dúvida que, em uma sociedade desigual, o sistema escolar pode estar distribuindo desigualmente a educação em maior ou menor grau de eficiência” (ARROYO, 1979, p. 38).

As relações entre o ensino médio (educação básica) e a educação profissional no contexto do PNE só podem ser compreendidas a partir da realidade histórica, política e econômica em que a totalidade social se delineia. Não há como

desvincular essa perspectiva do contexto de desigualdade, pobreza, desemprego, subemprego em que sobrevive expressiva parcela da população brasileira contemporaneamente.

Apelando para estudos de Marx (1996), Moura (2004, p. 354) argumenta que “[...] os interesses em torno da formação humana não nascem nem se encerram no sistema escolar”. Assim considerando, acrescenta:

[...] a necessidade vital de produzir a própria existência por meio do trabalho é determinante para que os seres humanos dominem os conhecimentos e as práticas sociais necessárias a essa produção, ou seja, se formem, se humanizem, não obrigatoriamente em instituições especificamente destinadas a esse fim. Por isso, a escola apresentou-se inicialmente inessencial, um luxo, e não uma necessidade primária, concebida para atender aos interesses de uma determinada classe, a dos dirigentes. [...] É em meio a esses projetos de disputa – o do capital e o do trabalho – que a sociedade vem se movimentando nos últimos séculos. Dependendo da correlação de forças em cada momento, se avança ou se recua em uma ou outra direção, mas o metabolismo do capital se mantém hegemônico. (MOURA, 2014, p. 354).

Ultrapassada essa discussão sobre a educação profissional em meio ao projeto político de disputa entre capital e trabalho, a grande questão consiste em compreender que a oferta do ensino médio no Brasil de agora não se constitui igualitária nem universal, mesmo que garantida pela Constituição Federal de 1988, impulsionado pela LDB (Lei nº 9.394, de 1996) e mais recentemente pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, em que trata a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade (MOURA, 2014).

Sem a pretensão de aprofundar essa discussão, cabe salientar que as iniciativas mais recentes voltadas a promover a educação para o trabalho, a exemplo do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), que privilegiou formação técnica a alunos de Ensino Médio das escolas públicas, não vêm logrando êxito. Tal como foi planejado, o Pronatec não se articula com a organização curricular do ensino médio. Em seu arranjo institucional, altera a jornada escolar na medida em que o estudante, em um turno, cursa as disciplinas de formação geral e, em outro turno e em outra escola, a educação profissional (MOURA, 2014).

Na perspectiva do ensino profissionalizante, outras iniciativas vêm sendo adotadas no Brasil por meio da iniciativa privada e por organizações não governamentais. Além dessas possibilidades, também são postuladas iniciativas,

mesmo que ainda incipientes, voltadas ao Ensino Médio Integrado (EMI), cuja formação profissional é dirigida à docência.

No atual estágio das discussões em torno da educação profissional e das práticas efetivadas nesse sentido, observamos inconsistências, não sendo possível afirmar que “[...] prevalece a noção pragmática da formação pautada pela lógica do mercado que se sustenta na competência da lógica pela empregabilidade” (MOURA, 2014, p. 361), até porque os indicadores de desemprego no Brasil não sustentam essa lógica.

Estudos do IBGE (2016) esclarecem que a taxa de desemprego no Brasil em fevereiro de 2016 foi estimada em 10,2%, o que equivale a 10,4 milhões de pessoas sem ocupação. Esse é o maior resultado da série histórica iniciada em 2012, chegando pela primeira vez aos dois dígitos.

No Ceará, em 2008, por ocasião do Governo Cid Gomes, as Escolas Estaduais de Educação Profissional foram instituídas.

Atualmente são 115 Escolas Estaduais de Educação Profissional. Escolas com funcionamento em tempo integral que organizam e integram o ensino médio à educação profissional, configurando cenários de cidadania que articulam o direito à educação e ao trabalho. (CEARÁ, 2016, s.p.).

Por ocasião da implantação do Projeto, quatro cursos técnicos eram ofertados no modelo de relação entre ensino médio e formação técnica para o mundo do trabalho: Informática; Enfermagem; Guia de Turismo; e Segurança no Trabalho.

Para a escolha dos cursos foi utilizado como parâmetro o perfil socioeconômico dos municípios e o projeto de desenvolvimento do governo estadual. Hoje, são ofertados 53 cursos técnicos nas mais variadas áreas de atuação, com quase 36.169 jovens formados para ingressar no mercado de trabalho. Os cursos que mais têm formado profissionais são Enfermagem, Informática e Redes. (CEARÁ, 2016, s.p.).

Tais medidas, seja em âmbito nacional, seja em âmbito local, não parecem corresponder nem à perspectiva da formação pautada pela lógica do mercado, tampouco ao ideal de universalização e de justiça social em meio aos persistentes indicadores de desigualdade em que o desemprego, também no Estado do Ceará, permanece desafiando a perspectiva da inclusão.

## **Diretriz VII – Promoção da educação em direitos humanos, diversidade e sustentabilidade socioambiental**

A educação em direitos humanos, diversidade e sustentabilidade socioambiental precisa ser compreendida para além de uma frase de retórica inserida em discursos vazios de possibilidades concretas de transformação da realidade. Essa discussão é disseminada na agenda social e política de todo o mundo preocupado com a qualidade de vida da população e com a sustentabilidade do próprio planeta. No Brasil, essas questões introduzidas no texto do PNE não se dão em avanços iguais para todas as dimensões postuladas, sendo proporcional ao contexto de lutas e de desigualdades verificado no Brasil.

Eles dizem respeito aos sujeitos sociais concretos e não somente às temáticas sociais. São homens e mulheres com diferentes orientações sexuais, negros/as; brancos/as; indígenas; pessoas com deficiência, superdotação; crianças, adolescentes e jovens em situação de risco; trabalhadores e trabalhadoras. São esses sujeitos que, articulados, [...] politizam o seu lugar na sociedade e denunciam o trato desigual que historicamente lhes tem sido reservado. Desvelam contextos de dominação, injustiça, discriminação e desigualdade, sobretudo na educação. (CNE/CONAE, 2016, p. 125).

Ao introduzir a discussão dos direitos humanos, o PNE nos convoca a problematizar essa discussão, compreendendo que a simples retórica dos direitos não garante a inclusão, muito menos a igualdade, principalmente no campo da educação, que, apesar de todos os esforços e avanços até então conquistados, permanece excludente e desigual.

Por sua vez, a sustentabilidade socioambiental, inserida na discussão dos direitos humanos e da diversidade, parece minimizar um ou outro alcance, dadas as diferenças que cada um desses conceitos agregam em si.

A Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999), em seu artigo 8º, declara “o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural”, mesmo assim as interfaces entre os conceitos de direitos humanos, diversidade e sustentabilidade socioambiental guardam peculiaridades que merecem discussão mais ampla em torno dos seus determinantes e das suas possibilidades de alcance.

## **Diretriz VIII – Valorização dos profissionais da educação**

Sobre essa diretriz, vale destacar os estudos de Vieira (2014, p. 409) sobre o avanço na mudança do artigo 61, da Lei nº 11.301, de 2006, para especificar “quem são os profissionais da educação”.

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio; II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

Outro destaque que vem consubstanciar a valorização dos profissionais da educação como diretriz do PNE consiste no Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), referendado pela Lei nº 11.738, de 2008, a qual atribuiu sentido novo ao artigo 67 da LDB. As dificuldades históricas apontadas como justificativa por sucessivos governos para o não estabelecimento do Piso Salarial dos professores era a questão do financiamento, superada a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Lei nº 11.494, de 2007. Por essa via, após muitas lutas e discussões em torno do tema, em 16 de julho de 2008, foi sancionada pelo então presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei nº 11.738, vinculando piso salarial, carreira e jornada de trabalho nos seguintes termos:

Art. 2º. O piso salarial profissional para os profissionais do magistério da educação básica será de R\$950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal [...]. § 1º. O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. [...] §4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com o educando.

Para assegurar o cumprimento dessa lei, o Conselho Nacional (CNE) elaborou as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública por meio da Resolução CNE/CEB nº 2, de 2009. Tal iniciativa considerou que os entes federados seriam responsáveis pela elaboração ou adequação de seus planos de carreira e remuneração do magistério



até 31 de dezembro de 2009, observando que os vencimentos ou salários iniciais não poderiam ser inferiores ao valor do piso. Assim considerando, a Resolução também previu:

Políticas de equiparação salarial com outras carreiras profissionais de formação semelhante; jornada de trabalho preferencialmente em tempo integral de, no máximo, 40 horas semanais; incentivo à dedicação exclusiva em uma única unidade escolar; apoio técnico e financeiro que vise melhorar as condições de trabalho dos educadores e erradicar e prevenir a incidência de doenças profissionais; promoção da participação dos profissionais do magistério e demais segmentos na elaboração e no planejamento, execução e avaliação do projeto político-pedagógico da escola e da rede de ensino; formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como os objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica; oferta de programas permanentes e regulares de formação continuada para aperfeiçoamento profissional, inclusive em nível de pós-graduação; e previsão de mecanismos de concessão de licenças para aperfeiçoamento e formação continuada, incluindo licenças sabáticas, com duração e regras de acesso estabelecidas no respectivo plano de carreira. (VIEIRA, 2014, p. 415).

Segundo estudos de Vieira (2014), o Estado do Ceará tem Plano de Carreira do Magistério, contextualizado com os valores identificados no quadro abaixo. Entretanto, os professores da rede pública de ensino no Estado permaneceram em greve por mais de 100 dias no ano de 2016 (de 25 de abril a 9 de agosto do mesmo ano), reivindicando ao governador do Estado, Camilo Santana, o cumprimento da Lei Federal do Piso, exigindo que todos os integrantes da carreira (profissionais de nível médio, graduados ou pós-graduados) tenham seus salários equiparados aos valores do Piso.

**Quadro 6 – Vencimentos, remunerações, jornadas de trabalho das carreiras do magistério público da educação básica no Ceará**

Nível Médio/ Vencimento/ Remuneração	Licenciatura Plena Vencimento/ Remuneração	Carga Horária	% Hora/Atividade	Cumprimento da Lei nº 11.738, de 2008
1.697,00 2.038,74	1.705,53 2.546,08	40h	33%	Cumpre na íntegra

Fonte: Vieira (2014, p. 421).

No Ceará, assim como em todo o Brasil, as lutas pela valorização dos professores não se esgotam na conquista legal do piso salarial para a categoria, mas vão muito além. O entendimento da valorização da profissão não começa nem termina na conquista do piso salarial. Sem negar essa relevância, outros fatores de igual importância precisam ser considerados, a exemplo da segurança pública nas

escolas das periferias, onde professores e alunos permanecem vulneráveis no enfrentamento de situações de violência e risco pessoal e social.

### **Diretriz IX – Difusão dos princípios da equidade e do respeito à diversidade**

Nas últimas décadas, quando tratamos da política educacional no Brasil, os conceitos de equidade e de diversidade perpassam discursos e são incorporados a textos normativos e legais, sendo, no nosso entendimento, necessária uma atenção especial quando inseridos como diretriz no texto do PNE. Importa considerar que esses conceitos, de base filosófica, precisam ser discutidos e explicitados em condições de aplicabilidade prática. Afinal, em que consiste a equidade e a diversidade quando aplicadas à educação no atual contexto histórico da realidade nacional, mais precisamente nos limites e possibilidades da educação observada em suas dimensões pedagógicas, políticas e institucionais no caso mais específico do Estado do Ceará?

Estudos de Lima e Rodriguez (2008) sobre o conceito de equidade aplicado ao discurso da política pública da educação no Brasil advertem para a pluralidade de entendimentos que essa categoria comporta. Na perspectiva de elucidar algumas contradições advindas de noções do senso comum, remete nossa atenção para os estudos clássicos de Aristóteles (1999), em cujos escritos filosóficos equidade e justiça são definidos em paralelo. Para esse filósofo, “[...] o equitativo é considerado justo, mas não de acordo com a lei, e sim como uma correção da justiça legal, quando esta não prevê particularidades, deixando lacunas” (ARISTÓTELES, 1999, p. 101).

Discutindo o conceito de equidade aplicado à educação, Saviani (2000) sugere que esta é entendida como um equilíbrio entre o mérito e a recompensa, o que justificaria a prioridade atribuída a esse conceito no campo da educação na contemporaneidade. Em suas palavras, “[...] equidade implica o reconhecimento e legitimação das desigualdades, conduzindo ao tratamento igual dos desiguais” (SAVIANI, 2000, p. 56). Nessa perspectiva, Saviani (2000) sugere que a equidade em educação pode convergir para a perpetuação da desigualdade, pois implica tratar de forma igual os desiguais, o que não contribui para a construção de uma sociedade igualitária.

Convergindo para esse mesmo entendimento, Hayek (1990, p. 91) discute o conceito de equidade nos seguintes termos: “[...] dar a diferentes pessoas as mesmas oportunidades objetivas não equivale a proporcionar-lhes a mesma oportunidade subjetiva”. No entendimento de Lima e Rodriguez (2008, p. 68):

Para o senso comum, equidade confunde-se, muitas vezes, com igualdade. [...] Numa sociedade marcada pela desigualdade como o Brasil, onde a concentração de renda é uma das maiores do mundo, o entendimento da política educacional formulada e a concepção que a permeia contribui para o jogo de correlação de forças visando à construção de uma sociedade igualitária embasada no princípio da equidade, no sentido aristotélico.

Tal perspectiva nos inclina a pensar que o conceito de equidade como diretriz da PNE não pode ser concebido como um jogo de palavras, mas em seu conteúdo aristotélico, voltado para orientar a construção coletiva da sociedade igualitária. Sobre o conceito de diversidade, estudos de Konzen (2012, p. 45) discutem sua aplicabilidade na ciência da lógica e na filosofia do direito de Hegel, cujos postulados concorrem para o entendimento de que:

[...] a diversidade envolve certa desigualdade interna ou qualitativa entre as coisas, objetos, indivíduos, etc. [...] que também possuem uma igualdade interna ou qualitativa. Assim, para Hegel, os seres humanos são diversos e isso é, inclusive, algo natural.

Apelando para a compreensão do conceito de diversidade a partir da filosofia do direito, Konzen (2012) destaca a afirmativa de Hegel (2010) nos seguintes termos: “[...] na personalidade as várias pessoas são iguais”, mas trata-se de mera “igualdade das pessoas abstratas, enquanto tais”. Para fora dessa igualdade, “[...] tudo cai no terreno da desigualdade” (HEGEL, 2010, p. 88 apud KONZEN, 2012, p. 46).

Para Hegel (2010), a humanidade é desigual naturalmente e o fato de os seres humanos serem diversos, do ponto de vista corporal ou espiritual, não envolve propriamente injustiça, pois tal desigualdade entre os homens é posta pela natureza e a natureza é livre, e por isso não é justa nem injusta.

Hegel (2010) afirma literalmente que a tentativa de instituir uma igualdade material “é fruto de um entendimento vazio e superficial”, pois não é possível. Assim, apesar de poder existir uma “diversidade infinita” de habilidades ou de “disposições espirituais”, todos os seres humanos deveriam poder efetivar sua capacidade “em si” de ser “para si” livre (HEGEL, 2010 apud KONZEN, 2012, p. 47).

Talvez, por todas essas contradições conceituais, Saviani, Dourado e Araújo Filho (2014, p. 234), ao analisarem o texto do PNE, declaram que:

[...] um dos pontos de grande tensão foi a relação entre diversidade e educação, muito presente nos debates entre grupos diferenciados. [...] Foram pontos muito controvertidos envolvendo discussões entre grupos religiosos de diferentes denominações (católicos, protestantes e outros) que viram neste plano um atentado aos valores morais e éticos da sociedade e da família. Nessa temática, o PNE teve recuo significativo, porque, ao invés de tratar a diversidade no contexto mais amplo das diferenças sociais, étnico-raciais, de orientação sexual e de gênero, acabou numa perspectiva mais geral, uma indicação apenas da promoção do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Sem esgotar todas as nuances que os conceitos de equidade e diversidade contemplam e suas repercussões para o alcance das diretrizes do PNE associadas às metas e estratégias a serem efetivadas por ocasião da sua vigência, registramos essas controvérsias compreendendo que podem sugerir o aprofundamento da matéria em outros estudos acadêmicos pela própria relevância que o exercício de tais concepções comportam.

#### **Diretriz X – Fortalecimento da gestão democrática da educação e dos princípios que a fundamentam**

O princípio da gestão democrática da educação está preconizado no artigo 206 da Constituição Federal de 1988. A análise de Saviani, Dourado e Araújo Filho (2014), acerca da gestão democrática da educação tal como proposta do PNE, considera que tal propositura encontra viabilidade no alcance da Meta nº 6, “Princípio da Gestão Democrática da Educação Pública”:

Se articularmos [...] os conselhos estaduais, os conselhos municipais, os fóruns de educação – há uma possibilidade de gestão democrática do sistema, que pode se desdobrar nas instituições educativas. [...] na meta 19 devem-se assegurar as condições para a efetivação em dois anos da gestão democrática da educação. E será objeto de regulamentação através de critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como de consulta pública à comunidade escolar, prevendo recursos e apoio, o que implicará conselhos escolares, com o fortalecimento dos grêmios estudantis, dos fóruns permanentes de educação e a participação dos profissionais da educação, dos estudantes, dos familiares [...], mas é preciso chamar a atenção para as questões de mérito que devem ser objeto de negociação e discussão. Existem concepções que articulam avaliação e meritocracia numa perspectiva reducionista em que a valorização deixa de ser resultante da dinâmica coletiva, limitando-se a premiações e a iniciativas que estimulam o individualismo e a competição entre os profissionais. (SAVIANI; DOURADO; ARAÚJO FILHO, 2014, p. 243).

Ainda sobre a gestão democrática da educação, Saviani (2014) alerta para o texto do artigo 9º da Lei do PNE, que determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aprovem, até o dia 25 de junho de 2015, leis disciplinando a gestão democrática da educação pública. Nessa perspectiva, a meta 19 do PNE remete para a necessidade de criação das condições objetivas a que se promova, de fato, a gestão democrática da política de educação em todo o Brasil.

Diante de tal perspectiva e de todos os arranjos institucionais e legais disponíveis para a consolidação desse modelo de gestão nas escolas brasileiras, uma pergunta parece evidenciar-se nos entraves observados cotidianamente nos espaços onde a educação brasileira se expande. Afinal, o que nos impede de promover a sonhada gestão democrática?

Marques (2014, p. 466) reflete sobre esse tema e sugere que a gestão democrática da educação requer mais do que simples mudança nas estruturas organizacionais e acrescenta:

Requer mudanças de paradigmas que fundamentem a construção de uma proposta educacional e o desenvolvimento de uma gestão diferente da que hoje é vivenciada. Ela precisa estar para além dos padrões vigentes, comumente desenvolvidos pelas organizações burocráticas. É nesse sentido que acreditamos que ela só se efetiva quando se constitui como cultura na escola, que, para além das regras, normativas e leis, institui práticas e dá significado a elas.

A perspectiva de mudança nos padrões culturais da sociedade como um todo seria, portanto, o reflexo das práticas de gestão nas escolas, que, por sua vez, reproduz os significados simbólicos do contexto em que se insere por não fugir ao determinante de ser a escola uma configuração social e culturalmente construída.

Distante da pretensão de discutir todas as nuances que as dez diretrizes inseridas no PNE (2014-2024) contemplam e, por conseguinte, adotadas no texto do Plano Estadual de Educação para o Estado do Ceará no mesmo período, deslocamos o foco de interesse deste estudo para uma aproximação à realidade local, o que será viabilizado no capítulo seguinte.

#### 4 DETERMINANTES DA ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO CONSUBSTANCIADO E FUNDAMENTADO À LUZ DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM VIGOR

“Só podemos alcançar o impossível, se acreditarmos que é possível.”

(Lewis Carroll)

O objetivo deste capítulo é analisar os determinantes da elaboração do Plano Estadual de Educação (PEE), em função do Plano Nacional de Educação (PNE), e compreender em que medida o PEE está fundamentado à luz do PNE, contribuindo para o atingimento de metas nacionais e locais.

Como já anunciado no capítulo introdutório, a categoria a ser analisada está relacionada com a universalização do ensino obrigatório, na faixa etária de 4 a 17 anos, definida pela Emenda Constitucional nº 59/2009.

Em virtude da complexidade e extensão do tema, é importante esclarecer o significado que se atribuiu às categorias no desenvolvimento do trabalho.

Nesse sentido, as políticas de educação vinculadas à universalização do ensino aqui analisadas são entendidas como expressão da ação do Estado, *policy*, visando ao cumprimento do direito social atribuído à educação pela Constituição Federal dentro de um estado federado.

Para essa compreensão, é importante analisarmos inicialmente os avanços introduzidos pela Constituição de 1988, no que se refere aos direitos sociais, para, em seguida, entender o modelo federativo cooperativo brasileiro, pois dele decorrem as divisões de competências e responsabilidades com a garantia do direito à educação, em que cada ente federado deverá contribuir, na medida de sua competência e responsabilidade, para a universalização do ensino, o acesso e a permanência do aluno na escola, com equidade, como um direito da cidadania, que contribui para a formação de uma sociedade mais igual, justa, humana e democrática.

##### 4.1 DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A Constituição de 1988, chamada Constituição Cidadã, foi aprovada num momento de redemocratização do país, após o regime militar, em que vários direitos

sociais haviam sido desprezados. O objetivo da Constituinte era devolver ao povo seus direitos sociais.

Conforme Assis e Silva (2015, p. 2): “[...] A Constituinte tinha como objetivo, sem prejuízo dos demais, garantir a retomada dos direitos sociais, civis, políticos e culturais do povo brasileiro”. A Constituição de 1988 contribuiu para a garantia dos direitos sociais, para efetivação do princípio da igualdade entre as pessoas, por meio do atendimento às necessidades coletivas da população, destacando:

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Nesse artigo, a educação é tratada como direito social, ou seja, o direito social tem por objetivo garantir aos indivíduos condições para que eles possam exercer os direitos fundamentais da pessoa humana, vinculados à uma vida digna. O artigo expressa o teor da Constituição em universalizar vários direitos e tornar a educação um bem público, direito de todos e dever do Estado.

Para Silva (1992, p. 258 apud VIEIRA, 2001, p. 18), acerca de direitos sociais:

Os direitos sociais, como compreensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

Vieira (2001, p. 10) destaca:

Em nenhum momento a política social encontra tamanho acolhimento em Constituição brasileira, como acontece na de 1988 (art. 6º a 11º): nos campos da Educação (pré-escolar, fundamental, nacional, ambiental etc.) da Saúde, da Assistência, da Previdência Social, do Trabalho, do Lazer, da Maternidade, da Infância, da Segurança, definindo especificamente direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, da associação profissional ou sindical, de greve, de participação de trabalhadores e empregados em colegiados dos órgãos públicos, da atuação dos representantes dos trabalhadores no entendimento direto com empregadores.

A Carta Cidadã de 1988 procurou uma nova forma de atuar, implementando políticas sociais, no sentido de garantir a universalização do atendimento mediante a proteção social. A seguridade social passou a compor o tripé composto de previdência, assistência social e saúde.

Em relação à garantia de direitos sociais, Farenzena (2011, p. 98 apud ASSIS; SILVA, p. 3) acrescenta que: “[...] a Carta Magna avançou na afirmação de direitos sociais e da responsabilidade pública na garantia desses direitos. Seus dispositivos referentes à política sociais redesenham o sistema brasileiro de proteção social”.

A Política Social Educacional é relevante para a Constituição de 1988, em que são assegurados amplos direitos, por meio de diversos artigos disseminados ao longo dela, transformando-a em direito público subjetivo, podendo a população cobrar do poder público a contraprestação de serviços educacionais, sob pena de responsabilidade da autoridade competente para ofertá-la.

Para Vieira (2001, p. 14):

Com relação à política educacional, a Constituição Federal de 1988 concede amplos direitos, confirmando e ampliando o interesse social pela educação. Desde a Constituição de 1824, a primeira Constituição brasileira, a educação irrompe como o fundamento da política social, que só alcança maior abrangência durante o século XX.

Outro documento importante, anterior à Constituição de 1988, que assegura o direito à educação, é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em dezembro de 1948. Referido documento expressa que a educação é um ideal a ser atingido por todos os povos e nações:

A Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como ideal comum a atingir por todos os povos e todas as nações, a fim de que todos os indivíduos e todos os órgãos da sociedade, tendo-a constantemente no espírito, se esforcem, pelo ensino e pela educação, por desenvolver o respeito desses direitos e liberdades e por promover, por medidas progressivas de ordem nacional e internacional, o seu reconhecimento e a sua aplicação universais e efetivos tanto entre as populações dos próprios Estados membros como entre as dos territórios colocados sob a sua jurisdição.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao tratar da educação no artigo 26, destaca:

1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional dever ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito. 2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou



religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz. 3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos.

Podemos observar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos traz como proposta a universalização, a gratuidade da educação, o ensino fundamental obrigatório, a generalização da profissionalização, além do acesso ao ensino superior. Com esse artigo, a Declaração sugere a implementação de políticas educacionais por parte dos governos, cabendo aos pais a escolha pelo gênero de educação a ser dada aos filhos. Esse documento expressa o desejo de fazer da educação um instrumento de emancipação social, em que haja igualdade de oportunidades, trazendo paz e reforçando os direitos e liberdades individuais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é um documento inspirador e contribuiu para instituir na Constituição Federal de 1988 a garantia de vários direitos sociais. Sobre o direito à educação, a Carta Magna estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado:

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

Esse artigo expressa que há um direito do cidadão e um dever do Estado, atender a esse direito com equidade e qualidade; expressa ainda que esse dever deve ser dividido, compartilhado com a família, em colaboração com a sociedade. Sobre a prática de declarar direitos, Chauí (1989, p. 20 apud CURY, 2008, p. 293-303) declara:

A prática de declarar direitos significa, em primeiro lugar, que não é um fato óbvio para todos os homens que eles são portadores de direitos e, por outro lado, significa que não é um fato óbvio que tais direitos devam ser reconhecidos por todos. A declaração de direitos inscreve os direitos no social e no político, afirma sua origem social e política e se apresenta como objeto que pede o reconhecimento de todos, exigindo o consentimento social e político.

Cury (2002, p. 2) chama a atenção para:

[...] a importância reconhecida da lei entre os educadores, porque, como cidadãos, eles se deram conta de que, apesar de tudo, ela é um instrumento viável de luta porque com ela podem-se criar condições mais propícias não só para a democratização da educação, mas também para a socialização de gerações mais iguais e menos injustas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/1996, ao tratar dos princípios e fins da educação, reitera o artigo 205 da Constituição Federal, assegurando o dever da família e do Estado em relação à educação:

Art. 2º. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Há um consenso universal em relação à responsabilidade da família e do Estado com a educação. A vigente LDB ratifica e complementa o que está disciplinado no texto constitucional, devendo o Estado proporcionar as condições para cumprir o preceito legal de forma adequada, cabendo à família exercer o direito de educar. O dever da família está diretamente associado à obrigação de matricular seus filhos, a partir dos quatro anos de idade, conforme determina o artigo 6º da vigente LDB.

A educação introduzida na LDB é ampla e associada à família, convivência humana, trabalho, ensino e prática social:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais

O artigo 205 da Carta Magna denota uma ampla concepção de educação, enquanto o artigo seguinte restringe o dever do Estado quanto à educação escolar, senão vejamos:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação pública, nos termos da lei federal.

A vigente LDB, por meio do artigo 3º, retoma os princípios que fundamentam o ensino na Constituição Federal e os amplia, inovando em relação à gestão democrática do ensino público (item VIII) e reconhecendo os estudos e experiências obtidos pelos alunos fora da escola (item X), conforme descrito adiante:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas; IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância; V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII - valorização do profissional da educação escolar; VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; IX - garantia de padrão de qualidade; X - valorização da experiência extra-escolar; XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais; XII - consideração com a diversidade étnico-racial.

A Constituição Federal estabelece ainda como deve ser efetivado o dever do Estado com a educação. Esse posicionamento encontra respaldo no artigo 208, conforme descrito abaixo:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Na mesma direção, a LDB, por meio do artigo 4º, situa a forma como o dever do Estado será efetivado com relação à educação escolar. Os dois artigos, o 208 da Constituição e o 4º da LDB, falam da efetivação do direito à educação de forma gratuita para que se torne acessível a todos, ou seja, o próprio Estado assegura uma condição universal para que a educação seja direito de todos, e não de poucos, sendo o Estado obrigado a prover o cidadão com os serviços advindos desse direito, visando à igualdade de oportunidades e à redução das desigualdades.

Para Thomas Marshall (1967 apud CURY, 2002, p. 4), “[...] a educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil”, sendo imprescindível para que o cidadão tenha outros direitos.

A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectivas. Basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança

frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado. (THOMAS MARSHALL, 1967, p. 73 apud CURY, 2002, p. 4).

Para Cury (2002, p. 5), a adoção de direitos sociais por parte do Estado, inclusive a educação, não se deu sem lutas, eles são “[...] produto dos processos sociais levados adiante pelos segmentos das classes trabalhadoras”, que viram na educação a oportunidade de participar da vida social, econômica e política.

A educação também é direito público subjetivo, garantido pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 208, parágrafo 1º, e pela LDB, em seu artigo 5º, podendo qualquer cidadão acionar o poder público e exigir seu cumprimento. Para garantir o cumprimento dos direitos sociais, a sociedade brasileira dos anos 1980, no momento da redemocratização do país, adotou o discurso da descentralização de políticas por meio da municipalização.

Abrucio (2010, p. 45) destaca que há cinco grandes pilares presentes na Carta Constitucional de 1988 para garantia do cumprimento dos direitos sociais:

[...] O primeiro é a busca da universalização das políticas, com o intuito de obter a garantia plena dos direitos sociais. O segundo é o da democratização da gestão estatal. [...] o terceiro é o da profissionalização da burocracia, por meio de concursos e carreiras públicas [...]. Os dois últimos pilares são interligados preferencialmente em prol da municipalização das políticas.

No entanto, o regime federativo do Brasil, com divisão de responsabilidades e competências, traz enormes dificuldades para o cumprimento de direitos sociais. Para Abrucio (2010), durante a discussão da Constituição de 1988, o país estava então dividido em dois grupos, o primeiro tinha caráter extremamente descentralizado e baseava seus argumentos no cunho participativo, enquanto o outro grupo criticava a visão municipalista, que não levava em consideração as desigualdades em âmbito regional e de governo.

Abrucio (2010, p. 60) acrescenta que se havia algo em comum nesses grupos “[...] era a necessidade de tornar a educação efetivamente um direito do cidadão, por meio da universalização da educação fundamental no Brasil, com a maior ampliação possível de alunos nos níveis médio e superior”.

Após 28 anos de aprovação da Constituição, não se conseguiu ainda universalizar o ensino obrigatório, não foi adotada uma nova cultura de execução do pacto federativo e ainda se buscam alternativas para a implantação do pacto cooperativo com vistas ao atendimento dos direitos sociais.

A pergunta que se impõe é: como garantir o cumprimento dos direitos sociais num país que é composto de tantas diferenças e desigualdades e que ainda não adotou mecanismos para a existência de um pacto federativo que garanta a universalização do ensino?

Segundo Abrucio e Segatto (2014, p. 54):

A federação brasileira é caracterizada por heterogeneidades distintas das heterogeneidades comuns em outras federações, como as religiosas, linguísticas. No caso brasileiro, as heterogeneidades territoriais, regionais, socioeconômicas e institucionais determinaram a adoção do federalismo no país. As heterogeneidades socioeconômicas e institucionais influenciam fortemente os resultados das políticas públicas, dado que, a partir da Constituição de 1988, estados e municípios são responsáveis pela execução de grande parte das políticas, inclusive (e mais fortemente do que em outras áreas) na Educação.

Almeida et al. (2010, p. 106) destacam que a sociedade brasileira “[...] exige, com urgência, uma cooperação federativa mais orgânica para a educação nacional”, visando resolver as necessidades do país e garantir o cumprimento de direitos sociais declarados na Carta Magna Brasileira.

#### 4.2 A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO E O FEDERALISMO BRASILEIRO

De acordo com o artigo 1º da Constituição de 1988, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel de Estados, Municípios e Distrito Federal, e sua organização se fará sob o regime de colaboração. Para Abrucio (2010, p. 41), “O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos”.

Sobre o assunto, Cury (2010, p. 152) acrescenta: “Federação provém do latim *foedus-eris*, que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar”. Saviani (2011, p. 2) cita que o “[...] que caracteriza a federação é a unidade de vários estados, que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns”.

Para Cury (2010, p. 152), há três tipos gerais de federalismo:

O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União em que, na relação concentração-difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. [...] O federalismo centrífugo

remete ao poder do Estado-membro sobre o da União, em que, na relação concentração – difusão do poder prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros e o [...] federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração da distribuição de múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 definiu competências comuns e concorrentes entre os entes federados que se encaixam no chamado regime de colaboração. Quanto à matéria, o artigo 23 trata das competências comuns, dentre elas a educação, e os artigos 24 e 211 tratam das competências concorrentes e privativas de cada ente federado.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Ao observar o parágrafo único do artigo acima citado, verificamos que até o momento nenhuma lei complementar foi aprovada visando regulamentar as normas de cooperação entre os entes federados. Tal matéria tem significativa importância no âmbito educacional e carece de urgente regulamentação.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Cury (2010, p. 32), ao se referir à palavra concorrente, explica que ela aqui não está sendo usada no sentido de competitivo, mas de simultaneidade e concomitância, com direitos iguais sobre o mesmo conteúdo, portanto à União competiria legislar sobre o que é comum (nacional), e o diferencial (estadual/municipal) diz respeito à descentralização, ou ao federalismo educacional.

A Constituição foi muito sábia em estabelecer e disciplinar as competências comuns e concorrentes de cada ente federado sem haver, no entanto, subordinação.

A Constituição Federal estabelece uma divisão de responsabilidades e as competências de cada ente federado em relação à educação, além de representar a descentralização através da municipalização das políticas. Nesse sentido, os municípios passam à condição de ente federado.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Parágrafo 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; Parágrafo 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; Parágrafo 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio; Parágrafo 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório; Parágrafo 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Analisando o artigo 211, verificamos que foram definidas as competências entre os entes federados, dando peso significativo aos Municípios, que passaram a responder pela educação infantil e pelo ensino fundamental. Referido artigo estabelece ainda as competências comuns entre o Estado e os Municípios. É importante destacar também que esse artigo estabelece o regime de colaboração entre níveis de governo, de forma à redução de ações desarticuladas, reforçando o federalismo cooperativo (ABRUCIO, 2010).

Em relação às competências prioritárias definidas para cada ente federado na Constituição de 1988, Abicalil (1999 apud ABICALIL, 2014, p. 77) destaca: “[...] Nunca se logrou que o poder público central tivesse responsabilidade relevante na escolarização das maiorias”. Destaca ainda que “[...] o poder formulador, normativo, tributário e controlador, por sua vez, não foi distribuído igualmente, ressaltando as desigualdades e a desarticulação da ação governamental”.

Sobre a questão de formulação de normas, Saviani (2011, p. 4) assevera:

[...] dada uma federação como a brasileira, institui-se uma hierarquia consubstanciada no arcabouço jurídico encabeçado, não por acaso, pela Constituição Federal, descendo-se às Constituições estaduais e às Leis Orgânicas municipais completadas, nos três níveis, por leis complementares e ordinárias. No âmbito dos estados, preserva-se um grau específico de autonomia que lhes permite baixar normas próprias [...]. E quando passamos ao nível municipal, a autonomia torna-se bem mais restrita, porque, no caso da educação, sequer a Constituição lhes facultava estabelecer normas próprias.

A LDB, no Título IV, trata da organização da educação nacional, reafirmando o artigo 211 da Constituição Federal no tocante à organização do Sistema de Ensino.

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. Parágrafo 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais; Parágrafo 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

A LDB, por meio dos artigos 9, 10 e 11, sob a orientação da Carta Magna, estabelece as competências específicas de cada esfera administrativa e em todas elas reafirma o princípio de colaboração, visando esclarecer as competências e consolidar as ações de governo, com vistas a proporcionar as condições necessárias para a superação das desigualdades e o cumprimento do direito à educação.

Vale ressaltar que a Constituição de 1988 persistiu com o mandamento advindo do Ato Adicional de 1834, criando uma duplicidade de redes de ensino, que Cury denomina de “federalismo educacional”, em que os entes federados deverão se articular em regime de colaboração sob a coordenação da União, para fazer cumprir o dispositivo da Lei Maior de atender ao direito à educação para todos.

A última transformação efetuada na Constituição de 1988 foi a Emenda Constitucional nº 59, aprovada em 11 de novembro de 2009, que traz significativa mudança com relação ao regime de colaboração, através da orientação para adoção do Sistema Nacional de Educação (SNE) a ser articulado pelo Plano Nacional de Educação. Pela Emenda Constitucional, o artigo 214 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do país; VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

O que se deduz do artigo acima é que há uma determinação constitucional descrita nos incisos, que leva a ações integradas dos poderes



públicos para serem executadas de forma colaborativa e interdependente, em que as estratégias e as metas sejam comuns, não excluindo a adoção de estratégias adicionais e complementares para assegurar o direito à educação e a universalização do ensino.

Cury (2010, p. 160) esclarece que, para institucionalizar o SNE em regime de colaboração, previsto no artigo 214, é necessário compreender que esse regime “[...] supõe normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas, concorrentes e comuns”. O mesmo autor alerta que é necessária “[...] a construção de uma nova cultura”, tendo em vista que vivemos num país desigual, com distribuição de renda assimétrica, sendo imprescindível regulamentar o regime de colaboração.

Para Cury, um Sistema Nacional Articulado de Educação deveria alavancar o papel da União e maior presença na educação básica, sendo que, com a Emenda Constitucional nº 59/2009, a União passou a ser corresponsável pela etapa da educação básica obrigatória.

Abicalil (2014, p. 96), ao se referir à alteração do artigo 214, chama a atenção para as competências comuns entre entes federados e para a necessidade de definir como se dará a cooperação entre eles:

[...] Com a nova redação constitucional, a educação básica (especialmente no âmbito obrigatório) é competência comum das três esferas da administração, ultrapassando os limites administrativos das redes. Assim sendo, mais do que a divisão de competências, trata-se da normatização das condicionalidades operativas que determinem as formas e critérios de cooperação de cada uma.

A alteração do artigo 214 determina também a elaboração do Plano Nacional de Educação, de duração decenal, ultrapassando período de um governo, devendo ser o articulador do SNE. O Plano deverá conter diretrizes elaboradas conjuntamente ou em colaboração com os entes componentes do SNE e conter objetivos, metas e estratégias.

A Emenda Constitucional nº 59/2009 introduziu, assim, três modificações: a primeira relacionada ao período do plano: decenal; a segunda pertinente ao plano como articulador do sistema de ensino; e a terceira atinente a uma meta de financiamento da educação, vinculada ao produto interno bruto. Por essa emenda, o conceito de sistema nacional de educação, que articulará os demais sistemas existentes, ou seja, o sistema federal, estaduais e municipais, passa a nível constitucional.

Saviani (2010, p. 24) refere-se à necessidade de um país constituído sob regime federado, de constituir um SNE, uma vez que:

[...] A federação é a unidade de vários estados, que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam, tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns, a federação postula o Sistema Nacional, que, no campo da educação, representa a união intencional de vários serviços educacionais que se desenvolvem no âmbito territorial dos diversos entes federados, os quais compõem o Estado federado nacional.

Para Dourado (2010, p. 689):

Sendo a educação entendida como um direito social, a proposição de políticas envolve, direta ou indiretamente, a ação da sociedade política e da sociedade civil e, em se tratando de um Estado federativo, implica, necessariamente, o envolvimento da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, como entes federados que se encarregam de tais políticas, em seus diferentes níveis e modalidades.

Assim compreendendo, num Estado federado como o brasileiro, para cumprimento de direitos sociais, deverá haver articulação, negociação, consenso e envolvimento dos entes federados, ou seja, colaboração, em que estejam claras as responsabilidades das partes e que as ações de colaboração estejam voltadas para o atendimento dos interesses coletivos envolvidos.

#### 4.3 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

A análise da Emenda Constitucional nº 59/2009 nos remete à necessidade de adoção de um Sistema Nacional. Falar em sistema é falar de sistematização de atividades, sistematização da ação, definição do que é comum no sistema, de objetivos comuns, o que supõe a necessidade de articulação para planejamento da ação comum, com vistas a atingir o objetivo comum.

Saviani (2011, p. 6), ao se referir a sistema, lembra que “[...] é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante”. O autor acrescenta que “[...] as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Conseqüentemente, há estreita relação entre sistema de educação e plano de educação” (SAVIANI, 2011, p. 6).

A articulação entre sistema e plano foi apresentada como o tema central da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010: Construindo um Sistema

Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação.

Após a realização de conferências nacional, estadual e municipal de educação, com a participação de vários segmentos sociais e comunidade educacional, foi aprovada a Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014. A Exposição de Motivos nº 33/2010, ao encaminhar o PNE para aprovação, justifica que:

[...] para que alcancemos os níveis desejados e necessários para o desenvolvimento do país, há ainda muito que fazer. O tratamento da educação como política de Estado, com planejamento sistemático e de longo prazo, é de fundamental importância para vencer esta batalha. Por isso, a aprovação de um novo Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 deve ser encarada como estratégica para o país.

Os artigos 7º e 8º do PNE determinam que:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano. Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

Dessa forma, a elaboração de Planos Estaduais e Municipais de Educação torna-se um imperativo determinado por Lei, com o objetivo estratégico de tratar a educação como política de Estado, com planejamento a longo prazo, executado em regime de colaboração e em consonância com o PNE.

Ao orientar a formulação dos Planos de Educação, o Ministério da Educação lançou o documento *Planejando a Próxima Década (Alinhando os Planos de Educação)*, no sentido de que nos planos deveriam evitar a “[...] superposição de políticas, programas e ações. Nesse sentido, o alinhamento dos planos de educação em um mesmo território (estado, microrregião e município) é imprescindível para que se atinjam metas nacionais de melhoria da qualidade da educação brasileira” (BRASIL, 2014, p. 12). Sobre esse aspecto, os itens abaixo deveriam ser observados na elaboração dos planos:

a) As diretrizes expressas no novo PNE [...] devem ser consideradas como referenciais a serem tomados para a elaboração de todas as metas e estratégias, por representarem consensos historicamente construídos. b) Os planos devem sempre ter foco no território, espaço em que o poder público das diferentes esferas de governo deve se articular para a garantia do direito do cidadão, tendo por eixo um padrão de qualidade socialmente referenciado. c) Os planos de educação (nacional, estaduais/distrital e

municipais) devem se articular de modo orgânico e operacional aos respectivos Planos Plurianuais (PPA), às Leis de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano de Ações Articuladas (PAR). [...] d) Os planos devem prever meios e processos para a articulação entre as políticas sociais. [...] com vistas a assegurar os direitos humanos, sociais, políticos e econômicos de cidadania a todo brasileiro. e) Mecanismos de participação e gestão democrática na sua elaboração e avaliação devem estar presentes nas diferentes esferas e espaços educativos, escolares ou não.

Ao orientar os Estados e os Municípios na elaboração de seus planos, o governo, sob a coordenação do MEC, tenta articular e coordenar o esforço a ser desenvolvido pelos entes federados, no sentido de organizar a educação nacional, de construir um consenso em torno da educação, buscando o equilíbrio, um mínimo de alinhamento, focando a atuação dos entes federados, nos consensos construídos na conferência nacional e nas conferências estaduais e municipais, para superar desigualdades, construir e viabilizar a educação de qualidade com equidade, não perdendo de vista a importância e a necessidade e as diferenças existentes em cada território.

Em relação à elaboração do PEE, o Conselho de Educação, ao analisá-lo para aprovação, considerou que ele “[...] está organizado com a mesma estrutura do PNE e que [...] o texto base parte de contribuições advindas da comissão constituída para sua elaboração, das deliberações aprovadas pela Conae, pelas Conferências Regionais e das orientações do MEC”.

Não podemos esquecer, no entanto, que o PEE, no Ceará, passou por duas aprovações, a primeira pelo Conselho Estadual de Educação, órgão normativo do sistema de ensino, que possui a competência, por força de lei estadual, para aprovação de referido plano, e a segunda pela Assembleia Legislativa, órgão responsável pela aprovação de leis estaduais. Como o Plano deveria ter força de lei, algumas alterações foram efetivadas no momento de aprovação da Lei nº 16.025, de 30 de maio de 2016, passando o PEE aprovado pela Assembleia a ter em sua composição mais cinco diretrizes.

As cinco diretrizes acrescidas pela Assembleia pela Lei nº 16.025, de 30 de maio de 2016, estão abaixo relacionadas:

IX – garantir a equidade educacional, promovendo um sistema inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino;

.....  
 XI – promoção da educação para o respeito aos pais e responsáveis, bem como aos demais entes familiares, com ênfase na valorização da família; XII – Priorizar a instituição do ensino integral na rede educacional pública

cearense; XIII – priorizar os investimentos educacionais nos municípios de baixos IDH e IDH-E.

.....  
 XV – Impedir, sob quaisquer pretextos, a utilização de ideologia de gênero na educação estadual.

A assembleia, ao incluir as diretrizes acima descritas e ao citar a equidade, especificou que ela deve acontecer em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino; introduziu, para a diretriz XI, a promoção da educação, com ênfase na valorização da família; definiu que os investimentos em educação devem ser priorizados nos municípios com menores Índices de Desenvolvimento Humano; e, por fim, acrescentou o item XV como o mais polêmico, uma vez que a intenção é a de impedir, sob quaisquer pretextos, a utilização de ideologia de gênero na educação estadual.

A ideologia de gênero também foi retirada do PNE, tendo em vista que as bancadas evangélicas se posicionaram contra a sua inclusão, ficando, portanto, definido que a inclusão ficaria da dependência dos Estados e Municípios. No caso do Ceará, a lei aprovada impede a inclusão de ideologia de gênero na educação escolar.

Em âmbito geral, os dois planos apresentam praticamente as mesmas diretrizes, de forma a atender ao que foi estabelecido em nível nacional pela Emenda Constitucional nº 59/2009.

A Exposição de Motivos nº 33/2010 explicita que a proposta do PNE apresenta uma redução das metas em relação ao plano em vigor, fazendo-se acompanhar de estratégias para sua execução. As referidas metas têm o papel de:

[...] fortalecer a repartição constitucional de competências assegurando-lhe, no entanto, um caráter dinâmico. [...] são multidimensionais: estão organizadas de maneira a representar um conjunto de medidas enfileiradas por uma orientação abrangente que tem como pressuposto a concepção sistêmica de educação. [...] representam desafios profundos para a melhoria da qualidade da educação brasileira e demandarão providências e medidas estruturais para serem implementadas. [...] é preciso associar a cada uma das metas uma série de estratégias a serem implementadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. (BRASIL, 2010, p. 9-10).

Para Bordignon, Queiroz e Gomes (2011, p. 34), metas são: “Os passos a dar na caminhada, o quanto se pretende caminhar, onde chegar em determinado tempo. Por isso, alguns preferem definir as metas como objetivos quantificados e datados”. Em relação à composição de metas no PNE, elas foram divididas por grupos, foram propostas com o objetivo de atender às diretrizes estabelecidas na Emenda Constitucional nº 59/2009. No documento *Conhecendo as 20 metas do PNE*, o Ministério da Educação (BRASIL, 2014, p. 8) reafirma que

o PNE foi elaborado visando cumprir “[...] os compromissos largamente debatidos e apontados como estratégicos pela sociedade por ocasião da Conae 2010”.

O primeiro conjunto de metas é chamado de “metas estruturantes”, as quais se relacionam com a garantia do direito à educação básica com qualidade. O primeiro grupo de metas está, então, relacionado ao acesso, à universalização do ensino obrigatório e à ampliação das oportunidades educacionais.

O segundo conjunto de metas está vinculado à questão da equidade, vinculando-se à superação de desigualdades e à valorização das diferenças.

O terceiro conjunto de metas atende à questão da valorização dos profissionais da educação, com o objetivo de que as metas anteriores sejam atingidas.

O quarto conjunto de metas se relaciona com a ampliação do ensino superior, metas que, em geral, são de competência da União e dos Estados, nas quais estão situadas a maioria das Instituições de Ensino Superior.

A última meta diz respeito ao financiamento da educação, que tem papel imprescindível para que o Plano seja executado.

As metas do Plano Estadual seguiram a mesma lógica do PNE.

#### Quadro 7 – Síntese das congruências entre as Metas do PNE e do PEE

Grupo de metas	Metas PNE	Metas PEE
Metas estruturantes	1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11	1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11
Metas de superação de desigualdades e valorização das diferenças	4, 8	4, 8
Metas do ensino superior	15, 16, 17, 18, 19	15, 16, 17, 18, 19
Meta de financiamento da educação	20	20

Fonte: Elaboração própria (2016).

As metas do PNE e do PEE estão abaixo elencadas e passarão a ser analisadas em função da obrigatoriedade de oferta na faixa etária dos 4 aos 17 anos, conforme a Emenda Constitucional nº 59/2009.

#### Quadro 8 – Alinhamento entre as Metas do PNE e do PEE

(continua)

Metas do Plano Nacional de Educação	Metas do Plano Estadual de Educação
Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	Meta 1: Apoiar os municípios para, até 2016, universalizar a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade até 2024.

### Quadro 8 – Metas do PNE e do PEE

(continuação)

Metas do Plano Nacional de Educação	Metas do Plano Estadual de Educação
Meta 2: Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.	Meta 2: Universalizar, em regime de colaboração com a União e municípios, o Ensino Fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e fortalecer estratégias de colaboração com municípios para que, pelo menos, 95% dos(as) alunos(as) conclua essa etapa na idade recomendada, até 2024.
Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).	Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PEE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).
Meta 4: Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	Meta 4: Universalizar, até 2024, em regime de colaboração entre estados e municípios, para a população de quatro a dezessete anos, o atendimento escolar aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente, na rede regular de ensino, garantindo o atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou comunitários, nas formas complementar e suplementar, em escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.
Meta 5: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.	Meta 5: Apoiar os municípios para alfabetizar todas as crianças, no máximo, ao final do 2º ano do ensino fundamental.
Meta 6: Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.	Meta 6: Oferecer, até 2024, em regime de colaboração, Educação em Tempo Integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas e instituições de educação infantil, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) estudantes da educação básica
Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb.	Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a melhorar as médias no ENEM, IDEB e PISA, garantindo a execução das metas estabelecidas pelo PNE.
Meta 8: Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.	Meta 8: Elevar, até 2024, em regime de colaboração, a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano, para as populações do campo, os povos tradicionais, LGBT e os 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros, declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional, até 2024.

### Quadro 8– Metas do PNE e do PEE

(continuação)

Metas do Plano Nacional de Educação	Metas do Plano Estadual de Educação
Meta 10: Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.	Meta 10: Oferecer, em regime de colaboração, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional, progressivamente, até 2024.
Meta 11: Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.	Meta 11: Assegurar 30% das matrículas de Ensino Médio articuladas à Educação Profissional e Técnica, até 2024.
Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.	Meta 12: Elevar, até 2024, em regime de colaboração entre a união, estado e municípios, a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 60% das novas matrículas no segmento público.
Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.	Meta 13: Manter, em regime de colaboração, a qualidade da Educação Superior assegurando que a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de Educação Superior seja de 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores, buscando aumentar a equidade entre as instituições e cursos da Educação Superior, até 2024.
Meta 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.	Meta 14: Elevar, em regime de colaboração, gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de 1.700 mestres e 650 doutores até 2024.
Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do <i>caput</i> do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	Meta 15: Apoiar a criação da política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do <i>caput</i> do art. 61 da Lei nº 9.394/96, a ser criada em 1 ano de aprovação da Lei nº 13.005/2014 e garantir, em regime de colaboração, que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior na área em que atuam e elevar gradualmente o número dos profissionais não docentes de nível superior.
Meta 16: Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.	Meta 16: Formar, em nível de pós-graduação, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos professores de educação básica, até 2024, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
Meta 17: Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.	Meta 17: Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica do Ceará de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente no Brasil, até o final do quinto ano de vigência deste plano.



### Quadro 8 – Metas do PNE e do PEE

(conclusão)

Metas do Plano Nacional de Educação	Metas do Plano Estadual de Educação
Meta 18: Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.	Meta 18: Assegurar plano de Cargos, Carreira e Salários (PCCS) dos profissionais da educação básica e superior pública e de todos os profissionais do sistema estadual de ensino, no prazo de dois anos de vigência deste plano e sua atualização até o ano de 2024 e, em regime de colaboração, fomentar a criação e atualização dos planos de carreira para os profissionais da educação nos municípios, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.
Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	Meta 19: Assegurar condições, no prazo de um ano, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar.
Meta 20: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	Meta 20: Colaborar para a ampliação do investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País até o 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 13.005/2014 e no Parecer aprovado pelo CEE.

Podemos observar que, das 20 metas estabelecidas tanto no PNE como no PEE, quatro são dedicadas à universalização do ensino, matéria que o Brasil tem dedicado esforço e recursos para concretizar, mas que ainda apresentam enormes desafios para serem concretizadas.

A determinação de universalização da educação obrigatória, com elevado padrão de qualidade, inclusive para aqueles que não tiveram acesso a ela em idade própria, é um dos mandamentos do artigo 208 da Constituição e do artigo 4º da LDB. A universalização do ensino na etapa obrigatória, educação básica, tem recebido do Estado brasileiro destaque especial, inclusive com vinculação de recursos constitucionais (Fundeb) e com legislação também específica quanto à aplicação de recursos (LDB, artigo 70), bem como com determinação de criação de órgãos de controle social para acompanhamento da aplicação de recursos (Decreto nº 6.253/2007, artigo 10).

A Emenda Constitucional nº 59 trouxe importantes mudanças quanto à universalização do ensino, ampliando a obrigatoriedade para a educação básica, que passou de 6 a 14 anos no ensino fundamental, para a faixa etária de 4 a 17

anos, incorporando parte da educação infantil (4 e 5 anos) e o ensino médio (15 a 17 anos), além de ampliar os programas suplementares de transporte, alimentação, assistência à saúde e material didático.

Para que a Emenda Constitucional nº 59 seja cumprida integralmente, novos desafios são lançados à sociedade brasileira, como o ingresso de todas as crianças de 4 e 5 anos na pré-escola, viabilizar a conclusão de todas as crianças ao ensino fundamental na idade certa, de modo que aos 15 anos de idade os jovens ingressem no ensino médio. O ingresso de todos os jovens no ensino médio na idade adequada fará crescer a demanda de vagas nesse nível de ensino.

A ampliação do ensino obrigatório deverá se fazer com qualidade, ou seja, não basta ofertar o acesso, ou todos estarem na escola, é necessário que haja aprendizagem. Nesse sentido, o Inep (2014, p. 244) postula que:

No que concerne à qualidade do ensino, que pode ser inferida por intermédio do IDEB, há evidências de que, em termos médios, o Brasil caminha no sentido de alcançar a meta de 6,0 pontos nos anos iniciais do ensino fundamental, que deverá ser atingida até 2021. No entanto, mesmo que tal meta venha a ser alcançada, isto não significará necessariamente a redução de desigualdades de desempenho e rendimento escolar existentes na atualidade.

Prosseguindo com a análise em relação à qualidade do ensino, o Inep informa ainda que “[...] 22% dos municípios brasileiros não atingiram a meta estabelecida para eles em 2011 nos anos iniciais do ensino fundamental e 38% também não atingiram nos anos finais, sendo preocupante o fato de os alunos avançarem sem rendimento e desempenho” (INEP, 2014).

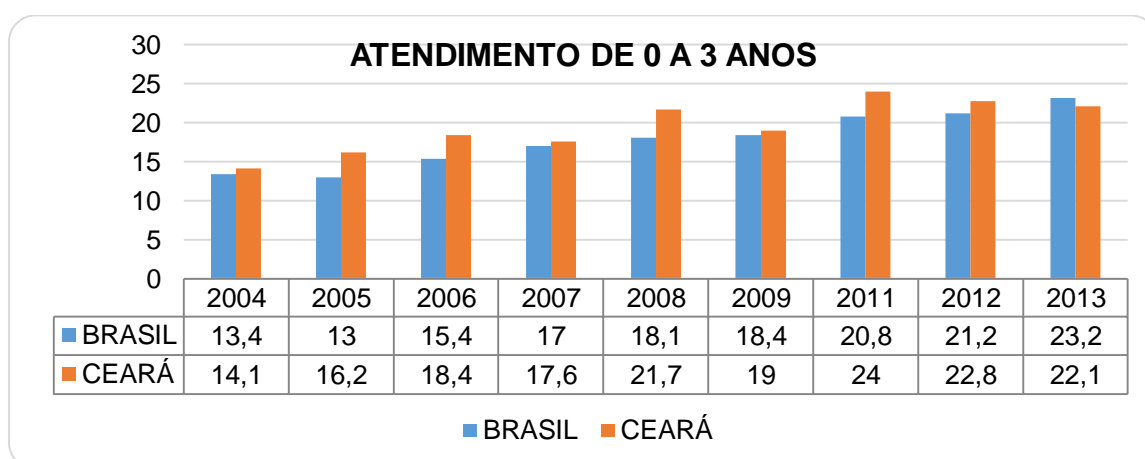
Ainda em relação à qualidade, que exige infraestrutura para condições de ensino “minimamente aceitáveis”, o Inep demonstra que em 2010 apenas 28% dos municípios brasileiros atendiam a todos os alunos com bibliotecas e 11% sequer tinham bibliotecas. Quanto aos laboratórios e quadras esportivas, apenas 4% dos alunos dispunham na totalidade de laboratórios de ciências e 18% tinham quadras esportivas (INEP, 2014).

Da análise procedida pelo Inep, a universalização do ensino obrigatório ainda é um grande desafio para o país, principalmente no que concerne às condições mínimas de acesso e permanência do discente com sucesso escolar. A primeira meta do PNE e PEE tem por objetivo universalizar o atendimento à população de 4 e 5 anos em pré-escola e ampliar para 50% o atendimento de crianças de 0 a 3 anos em creches, ou seja, essa meta contempla dois grandes objetivos.

Para atingir o objetivo previsto na meta 1, o PNE propõe 17 estratégias e o PEE propõe 19, que envolvem o levantamento da demanda, a expansão da oferta, a ampliação do regime de colaboração visando ao atendimento desse objetivo, a prioridade no atendimento das crianças oriundas do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo, a formação de professores, a implementação de programas de apoio às famílias, a promoção da busca ativa de crianças na educação infantil, o apoio do município na organização das redes escolares e o estímulo ao acesso à educação infantil em tempo integral.

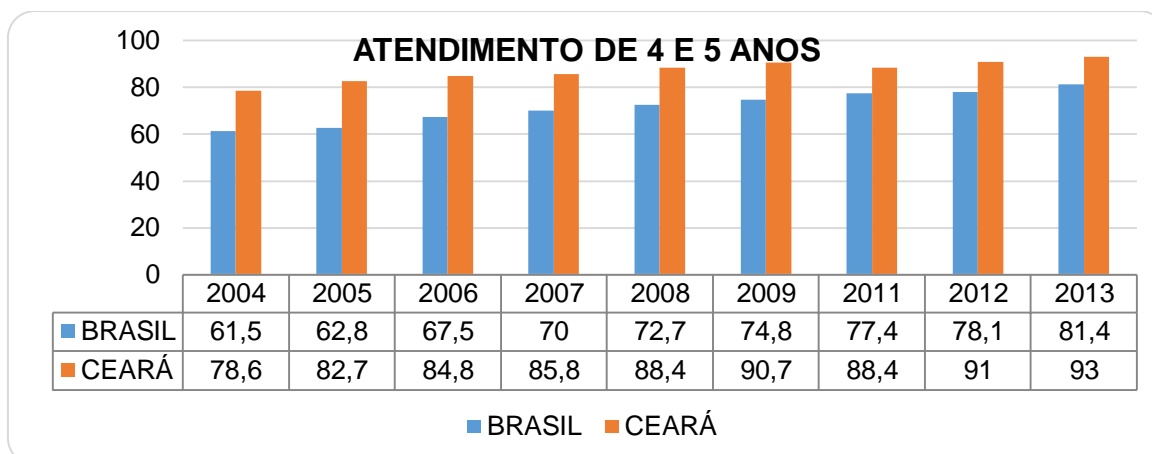
Ao lançar a Linha de Base do PNE, o Inep demonstra a situação em que se encontra o Brasil e os Estados Brasileiros em relação ao atendimento em creches e pré-escolas, senão vejamos: o gráfico à frente compara o atendimento de 0 a 3 anos no Brasil e no Ceará, mediante uma série histórica, que vai de 2004 a 2013, demonstrando que o Ceará tem percentual de atendimento inferior ao do Brasil, sendo que o crescimento do Brasil de 2004 a 2013 foi de 9,8% e o do Ceará foi de 8,1%. Para atingir o percentual de 50% no atendimento, o Ceará deverá mais que dobrar o atendimento atual.

**Gráfico 1 – Comparativo do atendimento escolar Brasil x Ceará de 0 a 3 anos**



Fonte: Inep (2015, p. 30).

Em relação ao atendimento de 4 e 5 anos de idade, o gráfico adiante mostra que o atendimento no Ceará é maior do que no Brasil e que está praticamente universalizado, mas a variação do atendimento no Brasil de 2004 a 2013 foi de 19,9%, enquanto no Ceará foi menor, ou seja, 14,4%.

**Gráfico 2 – Comparativo do atendimento escolar Brasil x Ceará de 4 e 5 anos**

Fonte: Inep (2015, p. 25).

Por determinação da Constituição Federal, a educação infantil é de responsabilidade dos municípios, que enfrentam uma série de dificuldades para, inclusive, dimensionar a demanda e definir exatamente onde e quanto criar de condições para a efetividade do atendimento.

Em relação ao atendimento de 4 e 5 anos, quanto mais nos aproximamos da universalização, mais há necessidade de se adotar políticas inclusivas para os que permanecem fora da escola, que, em sua maioria, constituem-se de populações vulneráveis, minorias étnicas e moradores de regiões de difícil acesso (BRASIL, 2016).

Ao citar o atendimento a crianças em creches e pré-escolas, Barbosa (2011) alerta para as modificações por que tem passado as instituições que atendem a crianças. Barbosa (2011, p. 13) indica que as funções das instituições que cuidam da educação das crianças tem sofrido modificações ao longo do tempo:

[...] coincidindo com o movimento em que a estruturação econômico-social passou na modernidade a exigir cada vez mais a integração de mulheres das classes baixas e média ao mundo do trabalho, aumentando a demanda por vagas em creches e pré-escolas públicas e privadas.

A importância da educação infantil, para além do espaço familiar, está inserida no movimento de luta efetuada pelos movimentos sociais e organismos internacionais em defesa dos direitos das crianças, além das pesquisas que se intensificaram a partir da década de 1990, as quais indicam a importância da sociedade para a educação nos primeiros anos de vida, visando ao desenvolvimento da criança.

Ao se firmar como política de Estado, com garantia Constitucional, o cuidar e o educar encontram amparo legal na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases e no Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990.

A insuficiência de recursos financeiros alocados ao longo do tempo para a oferta e desenvolvimento da educação infantil foi a maior responsável pela limitação na oferta de vagas para acesso da criança de 0 a 3 anos. Somente após a aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006, foi incluído o financiamento da educação infantil no Fundeb, pois nem mesmo o Fundef, instituído para financiar a Educação Básica, tratou do financiamento de crianças com menos de 7 anos como obrigatório.

A educação infantil na Constituição é um direito social, inserida no artigo 6º, assegurando-se, no artigo 7º, aos trabalhadores urbanos e rurais: “[...] assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escola”. A Constituição Federal também assegura os direitos das crianças no artigo 203, garantindo a Assistência Social para quem dela necessitar, objetivando a proteção “[...] à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, além do amparo às crianças e adolescentes carentes”. Merece destaque o artigo 205 da Carta Magna, segundo o qual a educação é direito de todos e dever do Estado e da família. O referido artigo se completa com o seguinte, que assegura condições de acesso e permanência na escola.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado em 1990, considera a criança como “cidadã de direitos subjetivos inalienáveis”.

A LDB, em seu artigo 29, reafirma que a educação infantil é a primeira etapa da educação básica e tem por objetivo o desenvolvimento integral da criança em todos os aspectos: físico, psicológico, intelectual e social. A responsabilidade pela oferta de educação infantil é do município.

No Ceará, a constituição de Comissões Estadual e Municipais de Educação Infantil e do Fórum Estadual de Educação Infantil, bem como de parcerias estabelecidas com organismos internacionais, representa um marco no desenvolvimento de políticas para a educação infantil.

Outro marco para a educação infantil no Ceará foi o lançamento do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), uma política pública desenvolvida pelo Estado do Ceará em colaboração com os municípios cearenses. O Paic apoia os municípios na formulação e implantação de políticas de educação infantil, mediante formação de técnicos dos municípios, para que a formação continuada de

docentes ocorra no próprio município, contribuindo para a elaboração de propostas pedagógicas e no apoio à ampliação de ofertas de vagas.

Para a elaboração de proposta pedagógica, foi desenvolvido, em parceria com o Ministério da Educação, o documento Orientações Curriculares para a Educação Infantil, tendo como referência as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil; para ampliar vagas, o Estado contraiu empréstimo de 120 milhões junto ao BNDES, visando ao financiamento de construção de creches, brinquedotecas e equipamentos.

A forma de atendimento aos municípios é por meio de editais; no primeiro edital lançado, instituiu-se que o Município deveria construir um Centro de Educação Infantil (CEI) por cada CEI construído pelo Estado. No segundo edital, a contrapartida do município ficou vinculada a 50% para cada obra.

Além do Paic, o Governo do Estado, através da Secretaria de Desenvolvimento Social, mantém sob a responsabilidade do Programa de Apoio a Reformas Sociais (Proares), que desde 1996 vem financiando a construção de creches e o Governo Federal tem apoiado os municípios através do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil (Pro-Infância). No entanto, ao aprovar a Emenda Constitucional nº 59/2009 e ao ampliar o ensino obrigatório, foi excluído da obrigatoriedade o atendimento a creches, ou seja, o atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade.

Quanto à cisão do atendimento da educação infantil pela Emenda Constitucional nº 59/2009, Barbosa (2011, p. 19) acrescenta:

[...] Sabendo-se que as políticas públicas tendem a desvalorizar a oferta de creches, consideradas mais dispendiosas e, devido a uma concepção equivocada, de caráter mais assistencial. Nesse sentido, percebe-se a dubiedade com que as propostas estruturadas de educação infantil apresentam-se quanto à sua finalidade e função social.

Como podemos observar, a ampliação do atendimento exige organização dos sistemas de ensino, para fazer cumprir a ampliação do direito da criança à educação, aprovada pela Emenda Constitucional nº 59, tendo em vista que, segundo o artigo 211 da Constituição Federal: “a União, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”.

Considerando que a Emenda Constitucional nº 59 estabelece que “[...] a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das

necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação”, somente parte da educação infantil obrigatoriamente será contemplada, haja vista que os municípios alegam que os encargos com o atendimento de saúde, educação, etc. são bem superiores às suas receitas.

Quanto à matéria, o Supremo Tribunal Federal, por meio de decisão do ministro Celso de Mello, publicada no Diário da Justiça de 7 de novembro de 2005, esclarece que a oferta de educação infantil é obrigatória e que, não havendo oferta, a autoridade competente será responsabilizada conforme determina a Constituição Federal.

[...] a ineficiência administrativa, o descaso governamental com direitos básicos do cidadão, a incapacidade de gerir os recursos públicos, a incompetência na adequada implementação da programação orçamentária em tema de educação pública, a falta de visão política na justa percepção, pelo administrador, do enorme significado social de que se reveste a educação infantil, a inoperância funcional dos gestores públicos na concretização das imposições constitucionais estabelecidas em favor das pessoas carentes não podem nem devem representar obstáculos à execução, pelo poder público, notadamente pelo Município (CF, art. 211, § 2.º), da norma inscrita no art. 208, inciso IV, da Constituição da República, que traduz e impõe, ao Estado, um dever inafastável, sob pena de a ilegitimidade dessa inaceitável omissão governamental importar em grave vulneração a um direito fundamental da cidadania e que é, no contexto que ora se examina, o direito à educação, cuja amplitude conceitual abrange, na globalidade de seu alcance, o fornecimento de creches públicas e de ensino pré-primário ‘às crianças de 0 a 6 anos de idade’.

Sobre o dilema de exclusão de atendimento em creches como obrigatório, Barbosa (2011, p. 20) considera que:

[...] o que coloca em risco o atendimento às creches, consideradas não obrigatórias na Lei, o que denota fragilidades nas concepções historicamente construídas nos âmbitos das políticas administrativas e financeiras, presentes nos níveis estaduais e municipais.

Em relação a práticas educativas, Campos (2011, p. 12) destaca que:

Do ponto de vista das práticas educativas, a creche continua a ser uma ‘estranha no ninho’. Os cursos de formação inicial de professores quase não a contemplam em sua programação de disciplinas e estágios, as Secretarias de Educação não adquiriram ainda um conhecimento mais especializado sobre a faixa etária que inclui bebês e crianças muito pequenas, os prédios e o mobiliário são planejados segundo o modelo escolar tradicional e os materiais pedagógicos não são apropriados para o contexto da creche.

O que na realidade preocupa os especialistas é que a exclusão do atendimento em creches possa desestimular a oferta de vagas, bem como a melhoria do atendimento daquelas já existentes, tendo em vista que tal atendimento exige uma organização e sistematização, que incluem desde a adequação dos espaços escolares até a formação de profissionais.

Ao analisar a meta 1, o Conselho de Educação do Ceará, pelo Parecer nº 674/2015, assim se pronuncia:

A meta 1 estabelece a universalização até 2016 da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos e a ampliação em 50% da oferta em creches para crianças de 0 a 3 anos. Essa meta se constitui um grande desafio para os sistemas municipais de ensino. O gráfico apresentado demonstra que o atendimento no Estado do Ceará para a população de 0 a 3 anos é de 29,1%. Uma consulta à página *Planejando a próxima década* do Ministério da Educação informa que este valor é de 22,1%, sendo maior do que a região Nordeste e menor do que o Brasil.

Vale ressaltar que, para fazer uma análise mais completa em relação ao atendimento, o Conselho de Educação do Ceará considera que os dados precisam ser complementados com uma série histórica:

Apenas com esse dado e uma série histórica de evolução da matrícula de cinco anos, com progressão de resultado anual insignificante e oscilante, não é possível aquilatar o grau de dificuldade/facilidade para o Estado atingir o percentual indicado de 50% para o atendimento em creche. (CEARÁ, 2015, p. 28).

O Conselho acrescenta que a necessidade dos dados em série histórica do atendimento tem o objetivo de facilitar a análise e medir o nível de dificuldade que terão os municípios de atingir o percentual estabelecido no plano. O Conselho de Educação do Ceará acredita ainda que parte da matrícula de creches está em turmas de pré-escola e que há necessidade de investimentos na rede física para expansão do atendimento.

Muitas vezes, a ausência de centros de educação infantil nos municípios para atendimento de crianças de 0 a 3 anos tem ocasionado a matrícula dessa faixa etária em turmas de pré-escola, que atendem crianças de 4 e 5 anos e que não possuem estrutura necessária para atender às especificidades das crianças com essa faixa etária. Seria oportuna a elaboração de uma tabela contendo o número de escolas de educação infantil por rede de ensino, por etapa e localização (rural e urbana). O certo é que necessitará de investimentos que garantam sua ampliação para mais de 20,9%. (CEARÁ, 2015, p. 28).



Continuando a análise da meta 1 em relação ao atendimento de crianças de 4 e 5 anos, o Conselho Estadual afirma que:

[...] no Ceará, a situação é diferente no que se refere à universalização. O Estado atingiu o percentual de atendimento de 93,0%, o que o coloca numa situação melhor do que a região Nordeste e o País. No entanto, como não foram apresentados dados absolutos da população infantil, o PEE não deixa claro o tamanho do esforço que será necessário para atender aos 7,0% das crianças que estão fora da escola. E afirma que o diagnóstico omite a situação da Educação Infantil nas comunidades indígenas, sob a responsabilidade do Sistema Estadual de Ensino, bem como a situação da educação infantil no campo e comunidades quilombolas. (CEARÁ, 2015, p. 29).

Dando continuidade à análise, o Conselho considera que seria interessante que fossem expressados os dados do Proinfância, do Governo Federal, embora considere que, mesmo em funcionamento, esses equipamentos são insuficientes para dar conta da demanda existente. Por fim, a análise conclui apontando uma série de questões imprescindíveis para que se tenha uma opinião mais conclusiva sobre a possibilidade ou não de atendimento à meta 1:

Qual o esforço adicional que deverá ser realizado para cumprir a meta 1? O ritmo de expansão será compatível com o imperativo constitucional (EC nº 59, de 2009) e com a meta estabelecida no PNE, isto é, a universalização da pré-escola no Ceará é possível? Em quanto tempo é exequível atender o número absoluto de crianças que ainda está fora da escola? Teremos a capacidade de percorrer, em pouco mais de um ano, uma distância percentual de 7,0% superior àquela vencida em média anual na série histórica 2007-2013?

Em relação à obrigatoriedade de atendimento a crianças de 4 anos, acreditamos que a alteração constitucional provocará a universalização da pré-escola. Contudo, é necessário que as condições sejam disponibilizadas para que o atendimento seja de qualidade em cada faixa etária, através de estruturas físicas adequadas, proporção adequada de professor/aluno, ambientes com materiais pedagógicos, brinquedos, alimentação e proteção. A lei, por si só, não garantirá a universalização com qualidade sem que sejam disponibilizadas condições mínimas de atendimento.

A **segunda meta** do PNE e do PEE prioriza a universalização do ensino fundamental:

Meta 2: Universalizar, em regime de colaboração com a União e municípios, o Ensino Fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e fortalecer estratégias de colaboração com

municípios para que, pelo menos, 95% dos(as) alunos(as) concluam essa etapa na idade recomendada, até 2024. (CEARÁ, 2015b).

A Meta 2 do PNE apresenta dois objetivos, que são universalizar, em regime de colaboração, o acesso a toda população de 6 a 14 anos ao ensino fundamental e à conclusão dessa etapa na idade recomendada para, pelo menos, 95% dos alunos.

O PNE estabeleceu 13 estratégias para atingir esse objetivo e o PEE estabeleceu 19, que, alinhadas, vão desde ao assessoramento aos municípios na adequação da rede física, à busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, acompanhamento individualizado do desempenho de alunos, garantia de transporte escolar e garantia de acesso ao ensino médio após a conclusão do fundamental.

A luta pela universalização do ensino fundamental vem de longa data, havendo muitas iniciativas governamentais que foram adotadas para que os jovens conseguissem concluir essa etapa da educação básica.

O Brasil é signatário da Declaração Mundial de Educação para todos, que tem por objetivo garantir a satisfação de necessidades básicas de aprendizagem. A Declaração Mundial de Educação para Todos é o resultado de posições consensuais adotadas por vários países que participaram da Conferência de Educação para Todos, realizada em 1990 em Jomtiem, na Tailândia. Referida Conferência foi convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) (BRASIL, 1993).

Sendo signatário da Declaração Mundial de Educação para Todos, o Brasil assumiu, ainda em 1990, o compromisso de lutar pela universalização da educação básica, promovendo a equidade. Várias iniciativas, a partir da assinatura dessa declaração, foram adotadas pelo país (MEC, Estados e Municípios) para que fosse viabilizada a universalização da educação básica.

Dentre essas iniciativas, o MEC elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos, que, conforme informa o referido Ministério (BRASIL, 1993, p. 14):

O Plano Decenal de Educação Para Todos não se confunde com o Plano Nacional de Educação previsto na Constituição e que incluirá todos os níveis e modalidades de ensino. Tampouco se caracteriza como um Plano ao estilo tradicional, em respeito mesmo à organização federativa do País. Delimitando-se no campo da educação básica para todos, que é a prioridade mais importante neste momento, o Plano responde ao dispositivo

constitucional que determina 'eliminar o analfabetismo o universalizar o ensino fundamental' nos próximos dez anos.

Segundo o documento orientador da Política Educacional do Governo Sarney, intitulado: Educação para Todos: Caminhos para Mudança, a Educação Básica é:

[...] é aqui entendida como aquela que venha a possibilitar a leitura, a escrita e a compreensão da língua nacional, o domínio dos símbolos e operações matemáticas básicas, bem como o domínio dos códigos sociais e outras informações indispensáveis ao posicionamento crítico do indivíduo frente à realidade. A educação básica extrapola os limites da ação meramente escolar e passa a compreender ações educativas para outros segmentos da população brasileira que não tiveram acesso à escolarização ou dela ficaram alijados prematuramente. Nesse sentido compreenderá também o atendimento à toda população jovem e adulta não escolarizada pelo ensino regular. (BRASIL, 1985, p. 4 apud VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b, p. 46).

O Plano Decenal é então resultado de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e de um esforço coletivo dos poderes públicos para garantir a universalização da educação básica e eliminar o analfabetismo. Ao se referir ao contexto em que o Brasil assinou essa declaração, o MEC expõe o esforço empreendido pelo país para, em momento de crescimento demográfico, colocar todas as crianças de 7 a 14 anos na escola, conforme mostram os dados abaixo:

Nas últimas quatro décadas, empreendeu-se no País um grande esforço para integrar ao sistema educacional, em momento de elevado crescimento demográfico, quase toda a população na faixa de sete a 14 anos. No início dos anos 60, apenas 45% dessa população freqüentava escola; em 1980, o percentual elevou-se para 80% e, em 1990, atingiu 86,9%. Entre 1950 e 1970, a população crescia, no conjunto, a um ritmo de 3% ao ano. O deslocamento para as cidades fazia com que o contingente demográfico urbano aumentasse a taxas superiores a 5%. (BRASIL, 1993, p. 19).

Ainda falando sobre o contexto brasileiro no período, o MEC mostra que o país apresenta grande concentração de renda e é perverso na sua distribuição, realçando que essas desigualdades se refletem nas condições de acesso e permanência na escola, sendo necessários novos arranjos e uma reorganização dos espaços de atuação, de modo que sejam cumpridos os direitos de cidadania e as declarações assumidas pelo país (BRASIL, 1993).

A partir de 1996, é adotada a Lei nº 9.424/96, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, para financiar e ampliar as matrículas no ensino fundamental, em busca de sua universalização. Com a instituição da Lei do Fundef, o ensino fundamental passou a receber notória

prioridade. O maior desafio naquele momento era garantir o financiamento desse nível de ensino, visando assegurar o acesso de mais de 14% da população de 7 a 14 anos que ainda se encontravam fora da escola, bem como implantar políticas visando melhorar a qualidade.

A universalização de um ensino fundamental de qualidade estaria não só assegurando a continuidade dos estudos do aluno, mas também um maior acesso do cidadão às políticas públicas e ao mercado de trabalho, ampliando-se a inclusão social, na garantia de direito social da educação (BRASIL, 1993).

Em documento interno da Secretaria da Educação do Estado, que demonstra a situação do ensino fundamental no Ceará, é explicitado que, mesmo com a implantação do Fundef, os recursos foram insuficientes para a universalização, deixando sem cobertura a educação infantil, considerada base para a melhoria do desempenho no ensino fundamental, e a Educação de Jovens e Adultos (EJA), que abriga os jovens e os adultos em distorção idade-série, exercendo a função reparadora e dando a essa população o direito de recomeçar e de prosseguir.

O mesmo documento explicita que a explosão de matrículas veio amparada pelo Fundef, mas se deu sem que fossem corrigidos problemas graves, tais como: a carência ou a inadequação da rede física para dar suporte a uma ação pedagógica mais atraente e competente, a desorganização administrativa, percebida no trabalho da secretaria escolar, a desmotivação dos professores, agravada pelas carências recorrentes, resultando em quadros terceirizados, e a ineficiência do sistema de acompanhamento pedagógico, entre outros.

Ainda se referindo ao Fundeb, o documento aponta para o apressamento da municipalização do ensino fundamental em decorrência da LDB e do Fundef, que tem o ensino fundamental como prioridade para sua base de cálculo. Sobre o assunto, Vieira (2010, p. 277) identifica que o “[...] o próprio Fundef iria provocar uma municipalização desenfreada. [...] A municipalização avançou à frente e ao largo do que o estado havia previsto – e, o que é pior, muitas vezes à revelia e sem qualquer controle de qualidade”.

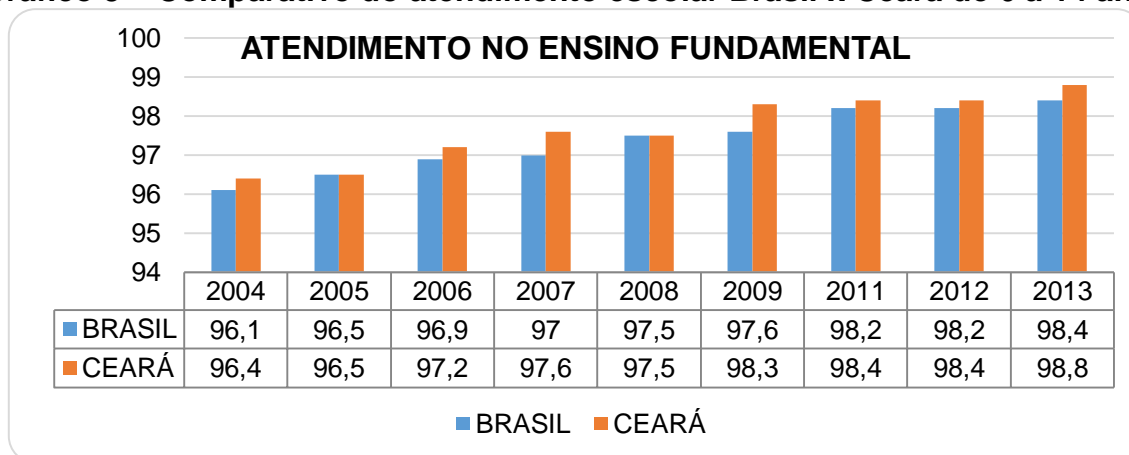
Vale destacar as modificações introduzidas pelo governo para garantir o acesso ao ensino fundamental, a Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, garantindo o acesso ao ensino fundamental a crianças de seis anos de idade, ou seja, o ensino fundamental passou a ser adotado para crianças dos 6 aos 14 anos de idade, e a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que ampliou o ensino fundamental para 9 anos.

Em relação ao direito ao ensino fundamental, Cury (2010) entende que referido ensino está praticamente universalizado no Brasil, mas que a garantia de matrícula não garante a universalização. Sobre seu posicionamento, declara:

[...] uma situação é a criança estar matriculada no ensino fundamental e outra é a criança efetivamente cursar o ensino fundamental. Universalizamos a matrícula, mas não o ensino. O insucesso escolar em face da repetência e da evasão é bastante frequente. (CURY, 2010, p. 140).

Ao lançar a linha de base para acompanhamento do Plano Nacional, o Inep nos informa sobre a situação do país e do Ceará em relação ao atendimento de crianças de 6 a 14 anos.

**Gráfico 3 – Comparativo do atendimento escolar Brasil x Ceará de 6 a 14 anos**



Fonte: Linha de Base do PNE-Inep (2015).

O gráfico acima mostra o percentual de crianças e adolescentes que frequentam o ensino fundamental, ficando claro que o ensino fundamental está praticamente universalizado. No entanto, ao se referir a essa universalização, o Inep (2015, p. 39) chama a atenção para grupos especiais:

A inclusão dos 1,6% restantes provavelmente exigirá esforços mais específicos. No dimensionamento desses esforços, é preciso considerar que a universalização deve garantir a inclusão de todos os grupos sociais, especialmente os mais vulneráveis.

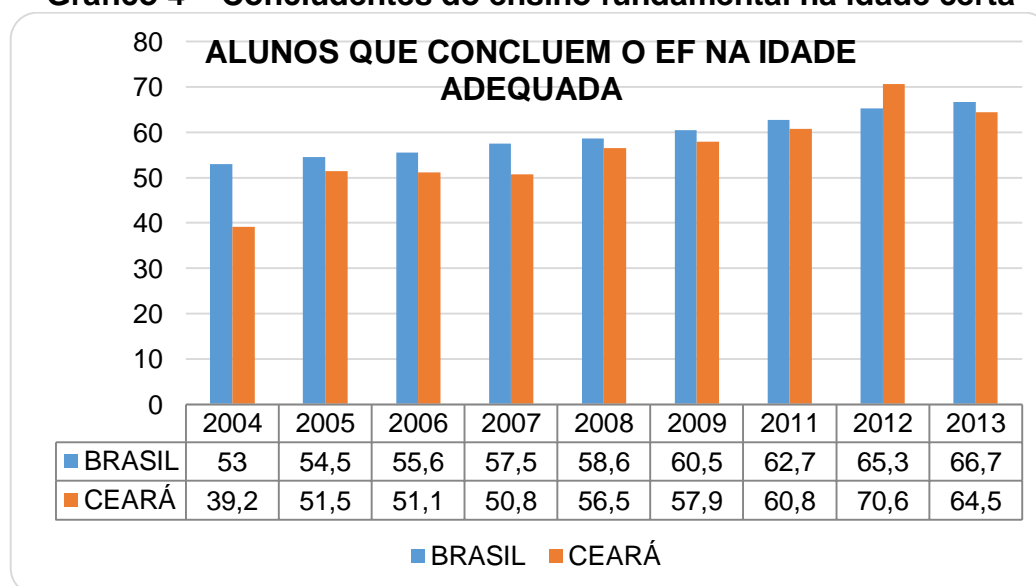
O Inep cita ainda o documento Educação para Todos, assinado no ano 2000 no Fórum Mundial de Educação, que se refere a dar acesso a “[...] todas as crianças, especialmente meninas, crianças em situações difíceis e crianças pertencentes a minorias étnicas, [para que] tenham acesso a uma educação primária de boa qualidade, gratuita e obrigatória e possibilidade de completá-la” (Educação..., 2001, p. 18 apud INEP, 2015, p. 39).

O segundo objetivo dessa meta é que pelo menos 95% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos concluam o ensino fundamental na idade recomendada. Para explicar o que é idade recomendada, o Inep (2015, p. 45) declara:

Para entender a utilização da idade de 16 anos como referência para o indicador, é preciso considerar dois aspectos: a idade do morador na data de referência na Pnad e o mês de ingresso dos alunos no EF. A Resolução do CNE nº 6, de 20 de outubro de 2010, define que para o ingresso no primeiro ano do EF a criança deverá ter a idade de seis anos completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula. Com isso, as crianças que completarem seis anos após essa data podem concluir o EF na idade recomendada aos 15 anos. Contudo, como a data de referência da Pnad é setembro, os alunos com 15 anos ainda estariam matriculados no último ano do EF, mesmo cursando todo o EF na idade recomendada. Assim, ao levar em conta a variável idade do morador na data de referência de 16 anos, as duas questões estarão consideradas.

Ao analisarmos os dados relativos à questão da conclusão do ensino fundamental na idade adequada, vamos perceber que o ensino fundamental está longe de ser universalizado.

**Gráfico 4 – Concluintes do ensino fundamental na idade certa**



Fonte: Linha de Base do PNE-Inep (2015).

Pelo que podemos vislumbrar do gráfico acima, apesar de ter aumentado o percentual de pessoas que conclui o ensino fundamental na idade adequada, o Brasil ainda está muito distante de atingir o percentual proposto para a meta, que é de pelo menos 95%. Em relação ao Ceará, a meta se torna mais distante de se concretizar, tendo em vista que necessitamos que

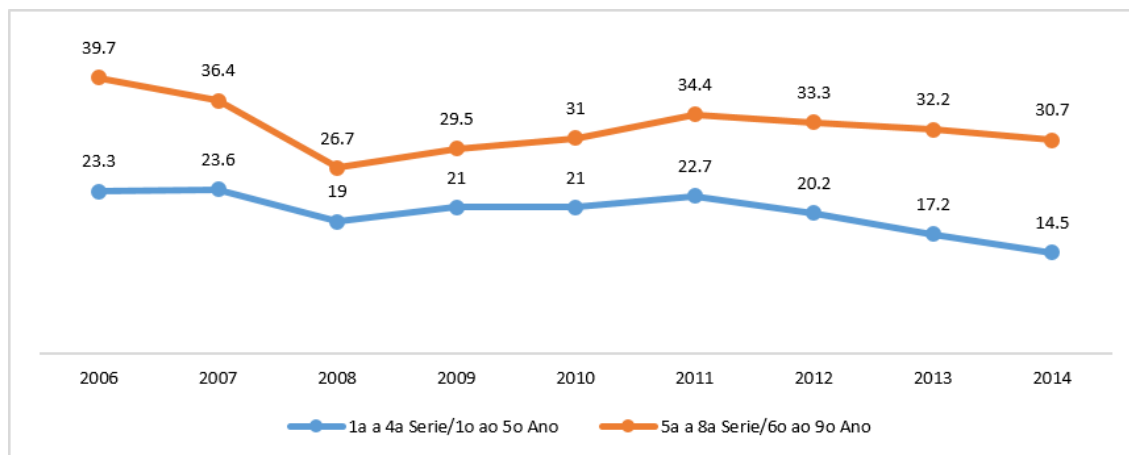
aproximadamente 30% das pessoas de até 16 anos concluíam o ensino fundamental na idade adequada, estando, portanto, muito longe de ser universalizado, o que exigirá muito esforço da União, dos Estados e dos Municípios para concretização dessa meta.

Ao analisar a meta dois, através do parecer nº 674/2005, o Conselho de Educação do Ceará repete alguns indicadores de desempenho expostos no diagnóstico apresentado pelo Estado do Ceará no início do plano, demonstrando que o desempenho do Estado em relação à aprovação, redução da reprovação e abandono melhorou consideravelmente, inclusive com médias superiores às do Brasil. Em seguida, questiona se a permanência do jovem na escola não está associada ao Bolsa Família, senão vejamos:

Após apresentação dos dados, pode-se argumentar que a redução do abandono não necessariamente está relacionada à permanência com aprendizagem (o que seria o desejável), mas pode ter forte influência do Programa Bolsa Família (PBF), que condiciona o benefício à frequência do estudante na escola. Dados obtidos junto à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) mostram que, no Estado do Ceará, o total de famílias inscritas no Cadastro Único, em junho de 2015, era de 1.809.648. Segundo a mesma fonte, no Ceará existem 5.595.533 de pessoas cadastradas no Cadastro Único do MDS (junho de 2015), o que representa 63,3% da população do Estado em 2014 (8.842.791 habitantes). Dados de maio de 2015 informam que o total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos) é de 972.755 crianças e o total de beneficiários com perfil educação (16 e 17 anos) é de 207.890 jovens (MDS, 2015). A considerar apenas a matrícula pública no ensino fundamental em 2014, 93,2% das crianças nesta etapa de ensino seriam beneficiárias do PBF. (CEARÁ, 2015a, p. 30).

Podemos inferir da afirmação que um dos condicionantes para concessão do Bolsa Família é justamente a frequência à escola e que o programa foi ampliado e veio para se somar ao esforço do governo de manter a criança na escola. Em seguida, o documento do Conselho Estadual critica a falta de análise mais aprofundada da distorção idade-série do ensino fundamental, por não apresentar os dados nem uma análise mais profunda, visando propor estratégias para combatê-la, e apresenta um gráfico, cuja fonte é o Inep, que demonstra resultados diferentes para as séries iniciais e finais do referido ensino, exigindo estratégias distintas no esforço de redução.

**Gráfico 5 – Evolução da distorção idade-série no ensino fundamental, Ceará 2006-2014**



Fonte: IBGE/ Distorção idade série – ensino fundamental e Inep.

Ainda com base nos dados do IBGE e da Pnad 2010, o documento acrescenta que houve um decréscimo da população rural e acréscimo na população urbana, mostrando que há necessidade de o Estado pensar como atenderá à demanda em locais onde o ensino não foi universalizado.

A análise do Conselho Estadual de Educação ainda propõe políticas para a permanência e sucesso dos alunos nas escolas e cita as demais metas estruturantes que compõem o esforço para garantir a universalização:

Além da política de universalização do acesso ao ensino fundamental por meio da matrícula estabelecida na meta 2, é necessário garantir políticas para a permanência e sucesso dos alunos. A meta 4 está direcionada à educação especial, a meta 5 para alfabetização na idade certa, a meta 6 focaliza a expansão da educação em tempo integral e a meta 7 a melhoria do fluxo escolar e a qualidade das demais metas. (CEARÁ, 2015a, p. 32).

Em seguida, o documento do Conselho apresenta uma crítica à falta de contextualização do Paic, desenvolvido no Ceará, o qual inspirou o Governo Federal a lançar o Pnaic, ambos executados em parceria com os municípios.

O Conselho Estadual acredita que os dados abaixo sobre alfabetização no Ceará são provenientes do *Relatório da pesquisa realizada pela Assembléia Legislativa em 2005-2006* (CEARÁ, 2015a, p. 32):

Em 2007, cerca de 33% das crianças de 7 anos não estavam alfabetizadas e 14,7% estavam com Alfabetização Incompleta. Apenas 9,9% tinham nível Suficiente e 29,9% Desejável. Ou seja, quase metade das crianças estava com níveis baixos de alfabetização. Já em 2013, apenas 6,2% desses estudantes estavam Não Alfabetizados ou com Alfabetização Incompleta. Quase 95% das crianças são consideradas alfabetizadas e mais de 80% com nível Suficiente e Desejável.



Sobre a qualidade da educação no Brasil, o Conselho Estadual cita os diversos indicadores, Estaduais e Nacionais, desenvolvidos para acompanhar o desempenho escolar, dentre eles o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), a Prova Brasil e o *Programme for International Student Assessment* (Pisa), e que os dados anteriores, embora apresentados no texto do diagnóstico do Conselho Estadual de Educação, não citam ser originados de quaisquer sistemas citados de acompanhamento do desempenho dos estudantes.

Ao analisar a Meta 6, referente à expansão do atendimento em tempo integral, em, no mínimo, 50% das escolas públicas e instituições de educação infantil, de forma a atender, pelo menos, 25% dos estudantes da educação básica, o Conselho, ao analisar os dados apresentados no diagnóstico, acredita que será possível cumprir a meta de 25% de alunos na escola, haja vista que atualmente no ensino fundamental o Ceará apresenta 22,6% de atendimento da população de 6 a 14 anos, sendo atendidos em 46,4% das escolas, e a exigência da meta ser de 25% dos alunos e 50% das escolas. No entanto, declara que é necessário estabelecer o conceito de tempo integral, porque fica clara a diversidade de discursos e práticas sobre o tema.

O comentário que se faz é no sentido de não ser necessário especificar as instituições de educação infantil, pois elas já estão incluídas no rol das escolas públicas de educação básica. Seria importante, no entanto, especificar o conceito de educação integral que vai ser adotado, pois o mesmo é polissêmico e os discursos em torno do tema podem se referir a ideias que, embora estejam relacionadas, têm fundamentos e formas de implantação diferentes. As estratégias trazem uma definição muito reduzida de qual deve ser a proposta pedagógica. (CEARÁ, 2015a, p. 33).

O documento do Conselho enfatiza a importância do Programa Mais Educação, implantado no Ceará no “[...] âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007) e seu impacto no Ceará”. O referido programa não foi citado no Plano Estadual, mas teve contribuição efetiva para ampliar a escola de tempo integral, inclusive prevendo acompanhamento pedagógico e mediação diária do monitor ou orientador de estudos (CEARÁ, 2015a, p. 16).

A **Meta 3** do plano consiste em: “Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o

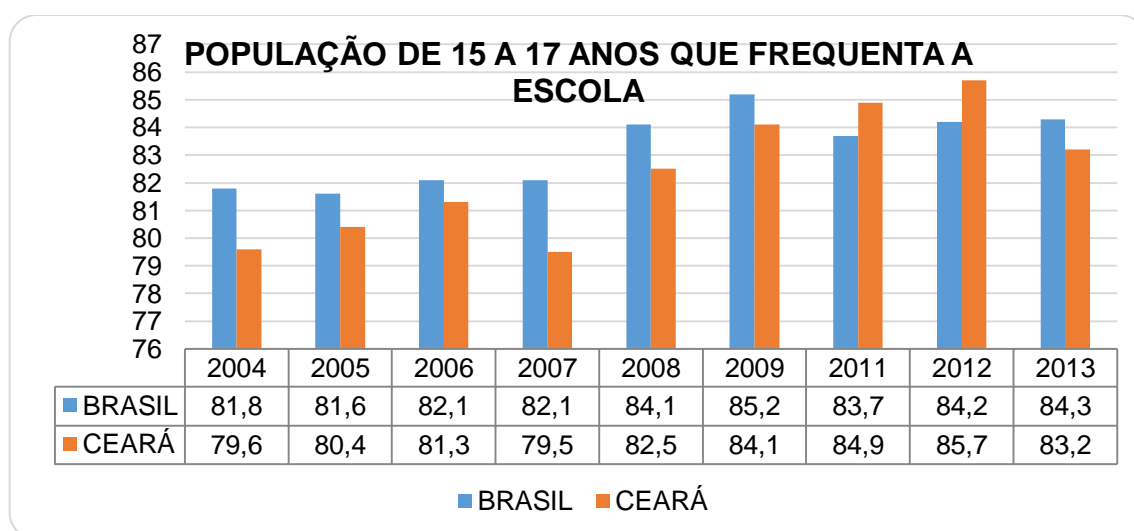
final do período de vigência deste PEE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento)”.

Para atingir o objetivo previsto na Meta 3, o PNE propõe 14 estratégias e o PEE propõe 30, que envolvem o levantamento de demanda, a busca ativa de adolescentes fora da escola, a ampliação da escola de tempo integral, o estudo das causas de evasão e repetência, o aperfeiçoamento do currículo escolar, a formação continuada de professores, o fomento de programas de educação e a cultura de programas de correção de fluxo.

A Meta 3 propõe dois objetivos para efetivar o direito à educação e ampliar as oportunidades para os jovens entre 15 e 17 anos: o primeiro objetivo é o de elevar o percentual dos que frequentam a escola, atendendo a 100% dessa população até o ano de 2016; e o segundo é aumentar para 85%, até o final da vigência do plano, o total dos jovens cursando o ensino médio. A Meta 3, para ser cumprida, depende da Meta 2, ou seja, é necessário que o ensino fundamental seja concluído na idade adequada e que os jovens tenham acesso ao ensino médio.

Vejamos a situação do Brasil e do Ceará em relação à população que frequenta a escola de 15 a 17 anos.

**Gráfico 6 – População de 15 a 17 que frequenta a escola**



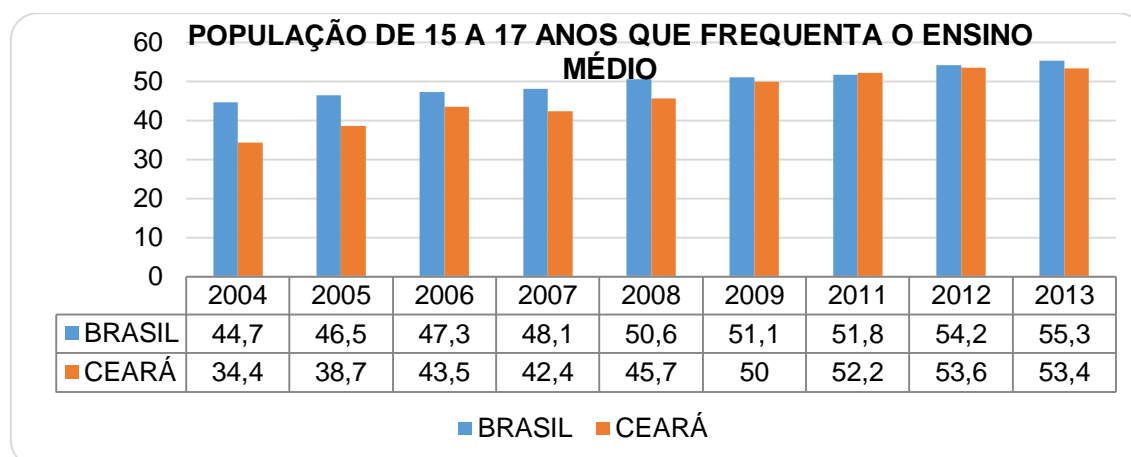
Fonte: Inep (2015, p. 56).

O gráfico acima mostra que no Brasil 84,3% da população de 15 a 17 anos frequenta a escola, tendo havido crescimento em uma década de 2,5% da matrícula nessa faixa etária. No Ceará, 83,2% dos jovens de 15 a 17 anos frequentam a escola e o crescimento da matrícula em uma década foi de 3,6%, um

pouco maior que o do Brasil. Para universalizar até 2016 o acesso, deveria haver um crescimento da matrícula de 16,8% em dois anos.

Em relação à população de 15 a 17 anos frequentando o ensino médio, a situação é demonstrada no gráfico abaixo.

**Gráfico 7 – População de 15 a 17 que frequenta o ensino médio**



Fonte: Inep (2015, p. 56).

Sobre o segundo objetivo da meta, que é garantir que, até o ano de 2024, ao menos 85% dos jovens na faixa etária de 15 a 17 anos estejam frequentando o ensino médio, que é o nível de ensino considerado adequado para a idade, o gráfico mostra que em dez anos houve uma variação de 10 pontos percentuais no Brasil e 19 no Ceará, no entanto fica visível que, no caso do Brasil, esse percentual está quase 30 pontos percentuais abaixo do estabelecido para o final da vigência do PNE e que, no Ceará, situa-se 32% abaixo do definido na meta.

Gomes (2011), ao se referir ao ensino médio no Brasil, cuja responsabilidade de oferta é dos governos estaduais, entende que, dentre as características que marcam sua oferta, é que ele sempre funcionou como ligação entre o fundamental e o ensino superior, com elevados índices de distorção idade-série e repetência. Esses problemas criam barreiras e marcam excessivamente o ensino-aprendizagem, contribuindo para a qualidade da educação ofertada.

Para Gomes (2011, p. 35), além das características acima citadas, entre 2001 a 2010 houve uma estagnação da matrícula do ensino médio, sendo que a maioria dessa matrícula é concentrada na zona urbana e em escolas públicas. Outro fator citado pelo autor é que a distribuição da matrícula nos três turnos não é

equitativa e que a maioria dos alunos pertence às classes sociais de baixa e média renda, além de filhos de desempregados e subempregados.

O que o autor demonstra ao relatar os problemas do ensino médio é que o acesso a ele é restrito, havendo uma distorção idade-série muito elevada, uma distribuição de matrículas não equitativa, o que demonstra os sintomas de uma trajetória escolar que é excludente e impiedosa em relação aos jovens nessa faixa etária.

O Anuário da Educação (2016, p. 30), ao analisar a situação do ensino médio no Brasil, dá conta de pesquisas que apontam a necessidade de uma ampla reformulação:

[...] tornando a Educação mais significativa para os adolescentes, aproximando a escola da realidade cotidiana dos alunos, flexibilizando o currículo e diversificando os percursos escolares. O próprio PNE prevê em suas estratégias que se institucionalize um 'programa nacional de renovação do Ensino Médio, a fim de incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, por meio de currículos escolares que organizem, de maneira flexível e diversificada, conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte'.

Ao analisar o ensino médio no Brasil, o Inep (2014, p. 246) cita que essa etapa da educação básica revela duas tendências importantes: “Verifica-se um aumento significativo das matrículas na modalidade de ensino integrado à educação profissional e redução nos cursos normais voltados ao magistério dos anos iniciais do ensino fundamental”. O aumento de matrículas a que se refere o Inep representa 38% de matrículas na modalidade ensino médio integrado à educação profissional, devido à ampliação das redes estadual e federal na oferta dessa etapa de ensino.

Ao analisar a meta relacionada à universalização do ensino médio, o parecer do Conselho Estadual (CEARÁ, 2015a, p. 35) cita que, ao enviar o PEE para aprovação, o Estado propôs um diagnóstico do ensino médio e unificou as temáticas do ensino médio e da educação profissional, acrescentando que tal diagnóstico potencializa a “[...] visão articulada entre a etapa final da educação básica com a educação profissional técnica de nível médio”, alterando o ordenamento de temas proposto pelo PNE, que trata os dois assuntos de forma separada, deixando de mostrar os indicadores específicos desse nível de ensino no Estado.

O Parecer do Conselho Estadual de Educação faz comentários sobre os indicadores de desempenho apresentados no PEE e sugere que falta uma série

histórica dos indicadores informando a distribuição de matrícula por rede de ensino, federal, estadual e privada, assim como falta a demonstração da rede física existente para atendimento da demanda. O Conselho Estadual considera que os dados anteriores são imprescindíveis para analisar e apontar estratégias para suprir carências, em caso de necessidade de mais salas de aula em face da universalização do ensino fundamental e do retorno à escola daqueles que se evadiram ou não tiveram acesso a ela na idade adequada.

O Conselho Estadual (CEARÁ, 2015a, p. 38) faz referência também aos programas desenvolvidos pelo Governo Federal para incentivar o acesso e a qualidade do ensino médio e questiona: “[...] Esses programas foram ou estão sendo desenvolvidos no Ceará? Há avaliação de seus resultados? Eles são facilitadores para o cumprimento da meta 3 e de suas estratégias?”.

Ao se referir aos indicadores do desempenho do ensino médio no Ceará, o Parecer nº 674/2015 chama a atenção para o fato de que houve uma queda do desempenho do Estado em 2013 e que a situação do ensino médio exige reflexão e ação por parte do governo.

Em relação ao atendimento em tempo integral no ensino médio, o Conselho solicita esclarecimento sobre os dados apresentados, pois o diagnóstico informa que 12,4% dos alunos são atendidos em 54% das escolas.

Também em relação à educação profissional, o Parecer informa que o diagnóstico apresentado refere-se à taxa de matrícula, sendo que, de 12 mil estudantes em 2011, passou para 60 mil em 2013, mas não explicitou a recente expansão de uma rede de escolas profissionais implantadas pelo Governo do Estado, nem mesmo a expansão da rede federal no Estado.

Da análise do Conselho Estadual de Educação, concluímos que o diagnóstico apresentado pelo Estado do Ceará, para elaboração da Meta 3, está cheio de indefinições, imprecisões e inconsistências, o que dificulta sobremaneira uma análise mais acurada da situação.

A próxima meta de universalização no PNE e PEE é a **Meta 4**, que trata de:

Universalizar, até 2024, em regime de colaboração entre estados e municípios, para a população de quatro a dezessete anos, o atendimento escolar aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente, na rede regular de ensino, garantindo o atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados,

públicos ou comunitários, nas formas complementar e suplementar, em escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Para atingir o objetivo previsto na **Meta 4**, o PNE e o PEE propõem 19 estratégias, que envolvem desde o acesso do público-alvo às escolas e creches, à implantação de salas de recursos multifuncionais, formação de professores, pesquisas voltadas para o desenvolvimento de metodologias, com vistas à promoção da aprendizagem desses alunos e levantamentos ou pesquisas para obter o perfil das pessoas com deficiência.

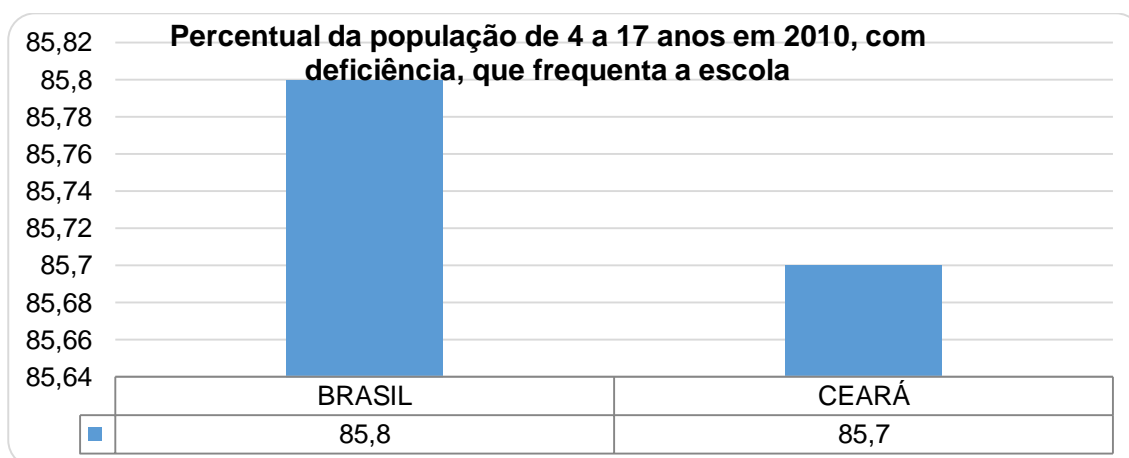
A Meta 4 tem dois objetivos. O primeiro refere-se à universalização do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado para a população de 4 a 17 anos com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação. O segundo objetivo defende que o atendimento educacional a essa população ocorra “preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados”.

Quanto ao primeiro objetivo, o documento Linha de Base do PNE (INEP, 2015, p. 70) informa, baseado no Censo Demográfico do IBGE, que o Brasil possui um total de 1.819.712 crianças e adolescentes com algum tipo de deficiência que frequentavam a escola:

No Brasil, segundo o Censo Demográfico de 2010, de um total de 1.819.712 crianças e adolescentes de 4 a 17 anos que não conseguiam de modo algum ou tinham grande dificuldade para enxergar, ouvir, caminhar ou subir degraus, ou ainda possuíam alguma deficiência mental/intelectual permanente que limitavam suas atividades habituais, 1.560.784 (85,8%) frequentavam a escola ou creche. Ao passo que, em 2010, 14,2% das crianças e adolescentes com deficiência encontravam-se fora da escola, situação ainda distante da universalização ao acesso à educação básica dessa população.

O gráfico à frente mostra a situação do Ceará, em relação ao Brasil, demonstrando que há quase o mesmo percentual dos que frequentam a escola tanto para o Brasil como para o Ceará, mas que quase 15% dessa população ainda não tiveram acesso garantido, estando distantes da universalização.

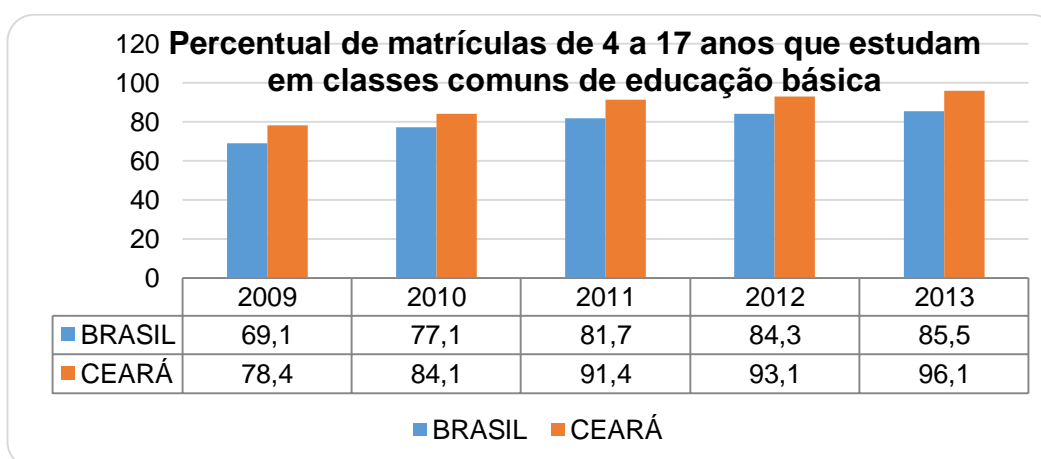
**Gráfico 8 – População de 4 a 17 anos em 2010, com deficiência que frequenta a escola**



Fonte: Inep (2015, p. 70).

O segundo objetivo da meta é que o atendimento educacional a esse público seja feito por meio da educação inclusiva, ou seja, “preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados”. O percentual de matrículas de 4 a 17 anos que estudam em classes comuns de educação básica está abaixo relacionado.

**Gráfico 9 – Matrículas de alunos de 4 a 17 anos que estudam em classes comuns de educação básica**



Fonte: Inep (2015, p. 76).

O gráfico 9 apresenta uma variação positiva no período analisado em relação à ampliação da matrícula em classes regulares da educação básica, mas ainda há desafios a serem superados quanto à universalização. No entanto, esse gráfico não

demonstra se essas matrículas estejam ocorrendo com atendimento educacional especializado e salas de recursos multifuncionais, como estabelece a meta.

Quanto ao diagnóstico apresentado pelo Estado do Ceará na análise do PEE (CEARÁ, 2015a, p. 19), existe a seguinte afirmativa:

A educação especial no Brasil sofre com escassez de dados, principalmente devido às diferenças de dados do IBGE e do Censo Escolar. Além disso, ainda existe dificuldade com os dados autodeclarados dessa população, grande parte por falta de informação das famílias.

O documento acrescenta ainda que, devido à escassez de dados, apresentará somente o comportamento da matrícula que vem crescendo em classes regulares, sendo difícil calcular a taxa de atendimento e garantir a universalização.

O Anuário da Educação (BRASIL, 2016, p. 42) também aponta a falta de dados atinentes à educação especial:

A universalização desejada envolve desafios importantes, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo. Começam pela própria concepção de Educação inclusiva e passam necessariamente pela continuidade de investimentos na formação de educadores, no aprimoramento das práticas pedagógicas, na acessibilidade arquitetônica e tecnológica e na criação de mais salas de recursos multifuncionais, entre outros fatores. Vale ressaltar também que, no caminho para o cumprimento da meta do PNE, há um obstáculo fundamental a ser superado. Os dados disponíveis atualmente não são suficientes para o monitoramento dessa meta. As pesquisas populacionais, domiciliares e escolares oficiais não utilizam definições técnicas compatíveis entre si. Dessa forma, não é conhecido o universo da população cujo atendimento deve ser monitorado. Indicadores auxiliares, como os exibidos nas tabelas desta página e da seguinte, permitem uma análise apenas contextual da situação.

Analisando a situação da educação especial no Brasil, o Inep (2014, p. 247) cita várias iniciativas importantes que estão sendo adotadas para a escolarização de pessoas com deficiências, dentre as quais explicita:

[...] Política Nacional de Educação Especial, na Perspectiva da Educação Inclusiva, pelo MEC em 2008 [...], o Decreto nº 7.611 de 17 de novembro de 2011, que dispõe sobre a educação especial e o atendimento educacional especializado no sistema de ensino brasileiro [...], garantindo um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, sem discriminação, com base na igualdade de oportunidades.

O que o Inep demonstra, ao citar essas iniciativas, é que elas foram positivas para a ampliação da matrícula e inclusão dessas pessoas no sistema de ensino. Ao analisar a educação especial, o Conselho Estadual de Educação a define conforme a LDB, em seu artigo 58, como “[...] modalidade de educação escolar que



deve ser oferecida, preferencialmente, na rede regular de ensino, devendo os sistemas de ensino assegurar-lhes meios específicos para atender às suas necessidades”. Em seguida, apresenta dados do Censo populacional de 2010 e afirma a necessidade de dados para sua análise:

O PEE deveria ter apresentado dados como a matrícula da educação especial (alunos de escolas especiais, classes especiais e incluídos), por dependência administrativa, por nível, etapa e modalidade de ensino, numa série histórica de pelo menos cinco anos. (CEARÁ, 2015a, p. 42).

Ainda ao se referir à educação especial, o Parecer nº 674 (2015, p. 42) afirma que: “Especialistas em políticas públicas e outros que atuam na educação especial concordam, ao afirmar que esta meta está ancorada na realização de ações intersetoriais, especialmente relacionadas com saúde e ação social”, não estando claro nas estratégias a intersetorialidade das ações.

Embora os dados não sejam suficientes para uma análise mais aprofundada, o Parecer nº 645/2015 conclui sugerindo que é necessário ampliar o atendimento a esse público específico e os investimentos em ambientes físicos e na formação dos profissionais para o atendimento educacional especializado.

Ao final da análise do PEE, o Conselho faz as seguintes sugestões:

- Instituição de um Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação, em regime de colaboração com os municípios, para um acompanhamento contínuo e avaliações periódicas, realizadas pelas cinco instâncias já mencionadas no texto, sendo necessário indicar qual a instituição coordenadora do processo. - Elaboração de uma Agenda que será indicativa do desenvolvimento de ações estratégicas, tais como: - Seminários anuais para discussão das políticas educacionais; - Audiências públicas regionais para avaliação das metas e estratégias; - Conferências Estaduais de Educação (CONECE), no mínimo, duas, no período de vigência do PEE; - Definição anual dos recursos necessários ao desenvolvimento da proposta de monitoramento, acompanhamento e avaliação, os quais deverão estar incluídos no PPA, LDO e LOA de cada ano. - Organização, no prazo de um ano, de sistemas de informações estatísticas e de divulgação das avaliações da política e dos resultados das ações político-pedagógicas no ensino desenvolvido no Estado do Ceará; - Avaliação anual da política de financiamento da educação por meio de fundos especiais, analisando suas consequências sobre a democratização e a qualidade do ensino, em todos os níveis, etapas e modalidades; - Intensificação do regime de colaboração com os Municípios para execução dos programas de avaliação externa do rendimento escolar na educação básica e de formação continuada para os profissionais da educação; - Promoção de avaliação da política educacional, por meio de indicadores de qualidade. (CEARÁ, 2015a, p. 60).

Além das sugestões acima, o Conselho Estadual de Educação solicita a inclusão de 15 estratégias nas diversas metas, por considerar que algumas são

impositivas, decorrentes de leis em vigor e outras necessárias para o atingimento de metas. Das 15 estratégias, duas estão relacionadas às metas de universalização:

01 – O Estado com a colaboração da União e dos Municípios realizarão e publicarão a cada ano levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento. 02 – Implementar em parceria com outras secretarias setoriais espaços lúdicos de interatividade, tais como, brinquedoteca, ludoteca, biblioteca infantil e parques infantis.

Existe ainda recomendação para que:

[...] todos os instrumentos de planejamento do Estado, direcionados à área educacional, sejam alinhados com base nas diretrizes, metas e estratégias deste Plano. O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual, conforme determina a Lei do PNE, deverão, necessariamente, atender às metas e estratégias previstas até o final da vigência do plano, quando todas as metas deverão ser alcançadas. (CEARÁ, 2015, p. 63).

O Parecer nº 674/2015 destaca que todas as sugestões foram fruto do trabalho cuidadoso efetuado pelos conselheiros, no sentido de transformar o PEE num documento que represente a proposta do Governo do Estado para a próxima década. Destacamos que, anexo ao Parecer nº 674/2015, está o alinhamento de metas e estratégias do PNE e PEE, realizado pelo colegiado, contendo na primeira coluna as propostas apresentadas pelo PNE; na segunda coluna, as do PEE; e, na terceira, a apreciação com as sugestões do Conselho.

Por fim, da análise formulada, podemos afirmar que o PEE atendeu aos determinantes de sua elaboração, conforme dispositivos da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 59/2009, da vigente LDB, Lei nº 9.394/1996, das diversas deliberações efetuadas através das Conferências Municipais, Estadual e Nacional de Educação, além de cumprir as determinações do MEC para sua elaboração.

Ressaltamos que, através de verificação realizada pelo Conselho, as Diretrizes, Metas e Estratégias estão alinhadas. O Conselho contou com a participação de vários órgãos e da sociedade civil, mediante conferências regionais.

Há, entretanto, a necessidade de se registrar que a ampliação da escolaridade obrigatória dos 4 aos 17 anos no Brasil, e também no Ceará, apresenta muitas expectativas quanto a possibilidades e limites que podem ser transpostos se ocorrer uma atuação conjunta dos entes federados, por intermédio do estabelecimento de regime de colaboração, por meio do qual as competências e responsabilidades sejam compartilhadas, equiparadas, priorizadas e definidas como ação efetiva e prioridade do Estado.

## 5 REFLEXÕES FINAIS: PLANEJAMENTO EDUCACIONAL – MERA FORMALIDADE?

“- Poderia me informar, por obséquio, que caminho devo tomar? - Isto depende de onde você quer chegar, disse o gato. - Eu não me importo muito para onde... disse Alice. - Então, não tem importância que caminho você tome, disse o gato.”

(Lewis Carroll)

Toda investigação ou pesquisa tem a sua história. Este estudo não se diferencia dos demais e se iniciou a partir de experiências vividas na educação cearense, principalmente em Aquiraz e no Conselho de Educação do Ceará.

Mesmo que esta pesquisa conserve seu caráter bibliográfico e documental, ao concluí-la não posso me furtar a fazer algumas referências às experiências que vivenciei na lida trilhada no campo da educação no Estado do Ceará. Afinal, a justificativa da escolha do tema está relacionada à minha prática profissional.

Como Secretária de Educação de Aquiraz, acompanhei e participei da Conferência Municipal de Educação de 2010, sendo este um momento por excelência para o controle social da política pública da educação em que a avaliação de resultados e o planejamento dos próximos dez anos são possibilitados concomitantemente em todo o território nacional.

Na ocasião, guardei na memória e em diversos registros relatos dos participantes sobre o ativismo da educação e sobre a importância daquele momento, em que todos: pais, alunos e professores, unidos com o mesmo objetivo, haviam sido chamados, convidados, para propor e falar da escola à qual estavam vinculados: onde professores ensinavam, ou onde os filhos estudavam, de onde esperavam que fosse construído um futuro mais promissor para todos.

Ouvi de alguns professores sobre o descrédito relacionado àquele evento. Tendo participado de outras conferências anteriormente, quando também foram convocados a falar, apresentaram suas contribuições, mas não constataram nada de concreto acontecer. Segundo suas percepções, na educação tudo vem de cima para baixo, através de leis, restando aos professores apenas cumprir em sala de aula o que está determinado, apenas obedecer, fazer e concretizar. Além do desencanto

com a efetividade da participação nas conferências, esses profissionais se ressentem do ativismo e da falta de tempo para pensar, estudar e propor ações que retornem em termos de melhorias para o ensino, para a população e para o projeto de construção de seus futuros, ou seja, não existe tempo para planejar.

Assim considerando, este estudo foi norteado por uma pergunta de partida: afinal, que orientações políticas determinaram o planejamento e a elaboração do Plano Estadual de Educação do Ceará (PEE) para o período compreendido entre 2015 e 2024? Esse questionamento justifica nosso interesse em compreender os determinantes políticos e as diretrizes advindas do Plano Nacional de Educação (PNE) que orientaram e nortearam o planejamento estadual, sugerindo interfaces com outras políticas públicas para o alcance de seus objetivos e metas.

Tal questionamento consubstanciou-se na hipótese histórica emanada do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932, amparada nos estudos de Bordignon (2009), Cunha (2014), Gadotti (2008) e Saviani (2014). Buarque (2014), no que concerne aos problemas seculares que ainda persistem na educação, sinalizando para a proposta de efetivação de um Sistema Nacional de Educação, sob pena de se reduzir o Plano Estadual da Educação do Ceará a mera formalidade, sem consequências para a transformação do quadro que hoje se delineia com todas as contradições, desencontros, imprecisões e improvisações que marcam a trajetória da educação no Brasil e, por consequência, no Estado do Ceará.

Para desvelar tal hipótese, objetivamos, com este estudo, compreender os determinantes de constituição do Plano Estadual de Educação, aprovado pelo Conselho Estadual de Educação do Ceará em 9 de setembro de 2015, através do Parecer nº 674/2015, tendo como base o Plano Nacional de Educação 2015-2024.

Mais especificamente, desenvolvemos este estudo objetivando descrever os conceitos e nexos entre Estado, políticas públicas e planejamento educacional; discorrer sobre o planejamento educacional no Ceará, como instrumento de políticas públicas e discutir as diretrizes orientadoras da elaboração do Plano Estadual de Educação 2015-2024; analisar os determinantes de elaboração do Plano Estadual de Educação, consubstanciado e fundamentado à luz dos determinantes do Plano Nacional da Educação em vigor.

Ao nos depararmos com o exato momento de finalizar essa busca, o sentimento do inacabado limita nossa capacidade de satisfação plena com os achados, mesmo assim, seguindo as possibilidades do rigor técnico,

compreendemos que nos compete a responsabilidade de explicitar em quais horizontes podemos tangenciar linhas para a compreensão dos problemas seculares que ainda persistem na educação brasileira e, por conseguinte, suas repercussões para a realidade observada no Estado do Ceará.

Como destaque na introdução deste trabalho, temos convivido historicamente com as mais diferentes manifestações da sociedade com o descaso governamental para com a educação, embora a ênfase do discurso seja na participação, autonomia, gestão democrática, que motivam vários questionamentos por parte dos que pensam a escola e dos que a gerenciam e nela produzem o saber.

Essa percepção está fortemente marcada na minha memória, pelas observações cotidianas vivenciadas à frente da Secretaria Municipal da Educação do Município de Aquiraz, quando o cotidiano e mais expressivamente o momento da Conferência de Educação refletiram exatamente a dinâmica complexa existente entre a ação do Estado na implantação de políticas públicas de educação e as relações com a sociedade civil, suas prioridades e formas de intervenção.

Procurando dar conta de desvelar as contradições de nossa prática e experiências profissionais, explicitamos nossa compreensão sobre a necessidade de compreender a concepção de Estado, em que a ação governamental está inserida, seus embates, suas prioridades, a forma de construção de políticas públicas, as condições objetivas em que elas são propostas e implementadas, bem como o papel definido para as instituições educativas e o papel dos atores que a constroem no seu cotidiano.

Dando sequência a essa linha de raciocínio, iniciamos este trabalho refletindo sobre nexos entre Estado, políticas públicas e planejamento governamental, mostrando que a materialização da ação do Estado sempre foi permeada ou definida em função do tempo em que a ação ocorre, mostrando que o movimento histórico, ou de construção de uma política governamental, principalmente do processo educativo, sempre teve como orientador o contexto social e político mais amplo e nunca foi linear, sempre construído por meio de debates e embates.

Por isso mesmo, dentre tantas referências bibliográficas trazidas ao debate neste estudo, apelamos para os estudos de Vieira e Farias (apud LUZURIAGA, 2002, p. 12) e voltamos no transcurso do tempo para delimitar

aspectos significativos do desenvolvimento da educação, tendo sido possível apontar as seguintes balizas:

Educação pública religiosa – Século XVI e XVII;

Educação pública estatal – Século XVIII;

Educação pública nacional – Século XVIII e XIX;

Educação pública democrática – Século XX.

A educação pública religiosa se deu no momento em que os jesuítas, ao permanecerem 200 anos no Brasil, assumiram a formação cristã. Com a expulsão dos jesuítas, surgiu a educação pública estatal, na qual o Estado toma para si a formação dos cidadãos. Na passagem do Império para a República, entrou em cena a educação pública nacional; e, no século XX, a educação pública democrática.

Numa aproximação à realidade da educação no Brasil contemporâneo, Vieira e Albuquerque (2001b, p. 75) classificaram períodos do século XX de acordo com a seguinte definição:

#### **Quadro 9 – Classificação da Educação Brasileira na década de 1985-1995**

<b>Governo</b>	<b>Período</b>	<b>Tempos de transição</b>
Sarney	1985-1990	Tempos de indefinição
Collor	1990-1992	Tempos de muito discurso e pouca ação
Itamar	1992-1994	Tempos de tentativa de retomada
FHC	1995	Tempos de definição de rumos

Fonte: Vieira e Albuquerque (2001b, p. 75).

A classificação da década (1985-1995) adotada tanto por Luzuriaga quanto por Vieira e Albuquerque reflete o momento histórico, social e político vivido pela educação brasileira, bem como as tentativas de definição de novos rumos, em função da dinâmica social adotada em cada momento histórico.

Em relação ao planejamento em cada um desses momentos, observamos que corresponde à dinâmica social: em tempos de autoritarismo, a estrutura de planejamento é fechada e a intervenção estatal se dá a partir da vontade dos dirigentes e técnicos que a definem, ou seja, de cima para baixo, sem participação social, sendo o planejamento prescritivo e normativo.

Quando, pelo menos em tese, o Estado é democrático, a sociedade civil é convocada a participar, a propor e a colaborar com a definição de propostas para a política de educação. Entretanto, como bem nos lembra Demo (1993), participação não se dá por decreto. Participação é conquista.

Castro (1988, p. 137 apud VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b, p. 76), ao definirem esses momentos no Brasil, afirmam: “[...] tem uma grande tradição na promoção de mudanças estruturais a partir do Estado e... uma pobre experiência de planejamento”. Para o autor, o planejamento é uma atividade feita em relação ao “todo” e o Brasil concentra seus planos e programas em “partes”.

Na realidade, até 1950 o Planejamento Educacional no Brasil foi, de certa forma, confundido com formulação de leis, de diretrizes e de orientações para a ação. Somente a partir de 1988, com a aprovação da Constituição, os governos da época da transição democrática adotaram em seus planos a demanda por participação social.

Analisando a situação do planejamento educacional no país e no Ceará, verificamos o tempo em que cada plano governamental se insere, tendo eles, em grande parte, sido abandonados em sua execução, mostrando descontinuidade e falta da perspectiva de longo prazo e priorização de políticas de governo em detrimento de políticas de Estado.

Na perspectiva de alcance do objetivo de analisar os determinantes de elaboração do Plano Estadual de Educação em vigor, em relação ao PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), trouxemos para o debate aspectos relevantes do cenário local em que efetivamente vivenciamos as contradições inerentes à elaboração do referido Plano.

Os atuais PNE e PEE nasceram de consensos construídos com a sociedade civil, em prol da garantia do direito à educação, após debates e embates com a sociedade brasileira.

A ideia do Plano resgata a construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação, através do pensamento apresentado no Manifesto dos Pioneiros de 1930, que, após 80 anos, parece acender a luz de um futuro promissor para educação.

Os dois planos estão fundamentados na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Ambos atendem às diretrizes estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 59/2009 e foram aprovados em lei, conforme determina a legislação em vigor. Além dos aspectos legais, os dois planos apresentam metas a serem executadas por todos os entes federados, mas em função da não regulação do regime de colaboração, previsto na Constituição de 1988, apresentam vários limites para sua efetivação.

A complexa relação existente entre os entes federados, os órgãos executores, normativos e de controle social, bem como a superposição de programas, o atendimento conjunto em etapas da educação básica por entes federados e as várias redes de ensino existentes, são também fatores que limitam o sucesso do plano que foi aprovado para um período de longo prazo e muito do que aconteceu após a sua aprovação não estava previsto, podendo limitar sua execução.

As incertezas no plano econômico, político e social do Brasil nos anos de 2015 e 2016 também estendem à área educacional um ponto de interrogação sobre o futuro do Plano Nacional de Educação (PNE) e, por consequência, do Plano Estadual de Educação.

Algumas metas previstas para concretização em 2015, como a aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional e o levantamento de demanda por Educação Infantil, já se venceram e não foram concretizadas. Diante disso, questionamos se o PNE e o PEE sofrerão o peso da transição política por que passa o país, se sua elaboração será uma mera formalidade, ou se eles se firmarão como uma agenda de Estado, mantendo-se acima do contexto político vivenciado no país.

O ano de 2016 traz também a definição de concretização de importantes metas, como a da universalização da pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos e do ensino médio para os adolescentes de 15 a 17 anos.

A questão é que os ajustes econômicos efetivados pelo governo já começam a influenciar diretamente a execução do plano, senão vejamos:

As metas que dependem de financiamento nesse momento de crise encontram muitas dificuldades para serem cumpridas, como é o caso da implantação do Custo Aluno Qualidade Inicial e dos planos de carreira dos professores em todos os Municípios e Unidades da Federação.

Ao assumir a Presidência da República, no dia 1º de janeiro de 2015, a presidente eleita, Dilma Rousseff, anunciou o lema do seu novo governo: Brasil, Pátria Educadora. Para a presidente, o lema tinha por objetivo deixar claro para a população que a prioridade de seu governo era a educação. Em maio do mesmo ano, cinco meses após sua posse, como parte do ajuste fiscal, o orçamento da educação sofreu um corte de 9,4 bilhões, o que, por certo, inviabilizaria toda a execução de metas do PNE (GUIMARÃES, 2015, p. 4).



Alguns estudiosos do assunto alertam que referido corte não levou em consideração a existência do PNE, que foi fruto de amplo debate da sociedade civil em busca de consenso e que a “Pátria Educadora” deveria se concentrar no cumprimento do que estabelece o plano, por meio da implantação das diretrizes e cumprimento das metas.

Em dez meses de mandato da Senhora Presidente Dilma Rousseff, que instituiu a Pátria Educadora, passaram três ministros pelo Ministério da Educação: Cid Ferreira Gomes (primeiro), até o mês de março; Renato Janine (segundo); e Aloísio Mercadante (terceiro).

O PEE também apresenta limites para sua execução. Temos inicialmente o atraso na aprovação do PEE. O plano foi aprovado um ano após a conclusão do prazo final de aprovação, definido na Lei do PNE, ou seja, o tempo para execução das metas ficou reduzido a praticamente dois anos.

No Ceará, em aproximadamente um ano e seis meses de governo, tivemos dois Secretários de Educação e a redução de orçamento federal trará impactos para o cumprimento do Plano Estadual. Além das mudanças no secretariado, o Ceará passou por 107 dias de greve de professores, tendo sido iniciada em 25 de abril de 2016 e finalizada em 9 de agosto do mesmo ano.

Outro movimento novo no meio educacional é a ocupação de escolas públicas por estudantes reivindicando melhorias de condições de funcionamento e de ensino, bem como apoiando a greve dos professores. Segundo informações do portal de notícias G1, no Ceará, ao todo foram ocupadas 45 escolas, sendo 34 da capital e 11 do interior. Percebemos que o momento é de muita turbulência no meio educacional e que tais mudanças impactam de forma negativa a execução de metas do Plano.

Ao analisar as possibilidades de cumprimento da meta 1 do PNE, por exemplo, Daniel Cara (2015, p. 2), coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e membro do Fórum Nacional de Educação, afirma que há necessidade de ampliação dos direitos sociais, mas que o ajuste fiscal, promovido pela Pátria Educadora, gerou profundos cortes de 3,4 bilhões no orçamento da educação infantil, o que poderá inviabilizar o cumprimento da referida meta, pois os cortes estão relacionados exatamente à construção de creches.

Para Cara (2015), se a meta já era desafiadora, ficou quase impossível a universalização da pré-escola (4 e 5 anos). Segundo matéria da *Revista Valor*

*Econômico*, ao ser questionado em Paris sobre o corte do orçamento na área de educação, tendo em vista ter sido a área mais afetada, o Ministro Joaquim Levy considerou que há uma vinculação constitucional e que ela estava sendo cumprida.

Além das questões orçamentárias, segundo a Lei do PNE e do PEE, independentemente do ponto de partida, ou do atendimento atual, todas as crianças de 4 e 5 anos de idade deverão estar matriculadas na pré-escola até o final desse ano de 2016. O que questionamos é: qual a base de dados levantados comprovando a existência, por exemplo, no Ceará, da necessidade ou do esforço que cada município deverá fazer isoladamente para cumprir essa meta? Quais as condições objetivas que cada município necessita para tal? Qual a cooperação que receberão do Estado e da União? Ou seja, o atendimento de 100% da meta independe do ponto de partida ou do atendimento de cada um, isso é um complicador, pois nem todos partem do mesmo ponto de partida, mas deverão ter o mesmo ponto de chegada.

No caso do atendimento a crianças de 0 a 3 anos, a meta não é de universalização, é de atender a 50% das crianças nessa faixa etária. O problema é que, no caso do Ceará, o esforço deverá ser enorme, tendo em vista que somente 22% das crianças nessa faixa etária são atualmente atendidas, tendo o Estado que dobrar seu atendimento em menos de dez anos, já que o PEE foi aprovado com um ano de atraso. Questionamos: qual o Índice de necessidade de construção de espaços de atendimento em cada município e qual a colaboração do Estado e da União para o atingimento da meta.

Imaginamos, no entanto, que os municípios enfrentarão grandes dificuldades para cumprir a meta de 0 a 3 anos, não só por questões orçamentárias, mas por falta de espaço físico e de profissionais qualificados. Após a aprovação da Constituição de 1988 e da aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério em 1996, os municípios fizeram um esforço grande para universalizar o ensino fundamental e só recentemente a educação infantil passou a ser financiada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação e outros programas federais e estaduais.

No diagnóstico apresentado pelo Estado, não dá para ter a noção exata do que significa o impacto de dobrar esse atendimento. Com dois anos de aprovação do PNE, não temos conhecimento de que a demanda por creche em cada município do Estado do Ceará possa ter sido levantada, bem como não temos

os levantamentos necessários para definir a necessidade de formação de professores e de pessoal técnico para essa etapa da educação básica nem como se dará a formação de pessoal para tal fim, embora o prazo para a implantação de uma política nacional de formação de professores já tenha sido finalizada, pois o prazo do PNE era de um ano a partir de sua aprovação, ou seja, 2015, e do PEE seria até o segundo ano de vigência, cuja implantação se daria em regime de colaboração com a União.

Quanto ao ensino fundamental, que é composto pelos anos iniciais, que atendem à faixa etária de 6 a 10 anos de idade e os anos finais, de 11 a 14 anos, é de responsabilidade prioritária dos Municípios, em colaboração com os Estados, o qual passou a ser obrigatório desde a Constituição de 1934, sendo atualmente um dever do Estado e um direito do cidadão, sendo ainda um direito público subjetivo e implicando a responsabilidade da autoridade competente com relação à sua não oferta. A meta de universalização dessa etapa da educação básica encontra-se praticamente cumprida, mas a percentagem de jovens que concluem essa etapa da educação básica na idade adequada ainda está longe de ser efetivada, indicando que a taxa de conclusão na idade adequada sinaliza que, para universalizar, não basta matricular o aluno, é necessário regularizar o fluxo escolar, evitando problemas como a repetência e a evasão, e tornar a escola atrativa para o aluno.

Podemos deduzir que, para resolver o problema do ensino fundamental, é necessário que seja estabelecida cooperação não só entre os entes federados, mas entre os órgãos setoriais de governo. É necessário, então, que haja intersetorialidade na ação governamental, principalmente porque o ensino fundamental é de responsabilidade de Municípios e Estados e, como já nos referimos anteriormente, porque existem duas redes públicas (Municipal e Estadual) responsáveis por essa etapa de ensino; e o problema não é só de matrícula, havendo necessidade de envolvimento de todas as esferas de governo e da sociedade, visando à permanência do aluno na escola.

Em relação ao ensino médio, o maior desafio para o Ceará é a sua universalização até o ano de 2016. Quando discutimos a necessidade dessa universalização, levamos em conta que o ensino fundamental está praticamente universalizado. O desafio se torna maior quando constatamos que não basta universalizar o acesso, é necessária a conclusão da educação básica na idade adequada. A universalização depende, então, de tornar a escola atraente e

agradável para os jovens, com o objetivo de assegurar a matrícula e a permanência com sucesso ao longo do curso.

Enfim, podemos sintetizar que a pesquisa apresentada, trazida à tona no momento de elaboração de um Plano Estadual de Educação, com ampla participação social, para os próximos dez anos, num momento difícil da sociedade brasileira, leva-nos a fazer alguns questionamentos e entender a situação da escola pública no Ceará.

Em primeiro lugar, terá sido a mobilização nacional em torno da elaboração de planos nacionais e estaduais mera formalidade legal? Passados dois anos de elaboração do Plano Nacional de Educação, o Sistema Nacional de Educação, definido pela Lei do Plano como necessário para estabelecer o regime de colaboração ainda não se constituiu.

No caso do Ceará, apesar de já existir o Sistema Estadual de Educação, instituído pela Lei nº 9.636/1972, não houve até o momento atualização de referida lei nem foi definido do que se trata o regime de colaboração. Não temos notícias da constituição das comissões que acompanharão e avaliarão o PEE.

Afora as dificuldades acima, a questão da universalização do ensino, conforme prevista na Lei do PNE e PEE, não passa somente pela aprovação de leis ou pela aprovação de planos. Se assim o fosse, a questão estaria resolvida há muito. É necessária determinação política de fazer, de envolver a escola, a família, a comunidade, bem como recursos para investir, pessoal qualificado, proposta pedagógica atraente e escola digna para atrair e manter os alunos.

A partir dos elementos expostos neste estudo, persistem questionamentos a serem descortinados na amplitude do campo das interfaces que perpassam a política educacional no Brasil e, por conseguinte, no Estado do Ceará.

Distante da pretensão de produzir verdades últimas, mas assumindo o compromisso em discutir uma questão relevante para a compreensão dos desafios impostos à educação, este estudo chega ao seu termo deixando em aberto o convite para que outros pesquisadores se lancem ao desafio de aprimorar respostas para questões que permanecem convocando nossa ousadia e determinação.

## REFERÊNCIAS

- ABAD, M. Crítica política das políticas da juventude. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. C. (Org.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-32.
- ABICALIL, C. A. O Sistema Nacional de Educação: a atualização do Manifesto de 80 anos. In: CUNHA, C. et al. (Org.). **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. p. 58-104.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Paraná, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. O.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 39-70.
- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um Sistema Nacional de Educação. In: CUNHA, C. et al. (Org.). **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. p. 40-57.
- ALBUQUERQUE, M. G. M. T. **Planejamento Educacional no Ceará: a escola como ponto de partida?** 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.
- ALBUQUERQUE, M. G. M. T. **Políticas de ensino médio: tendências no Brasil e no Ceará: 1987/1996. 1997.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1997.
- ALMEIDA JÚNIOR, A. M. et al. O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos. In: CUNHA, C. et al. (Org.). **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. p. 105-121.
- ANDRÉ, M. E. D. A. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília, DF: Liber, 2005.
- ARANHA, M. L. A.; MARTINS, M. H. P. **Temas de Filosofia**. São Paulo: Moderna, 1992.
- ARARIPE, T. A. **História da província do Ceará: desde os tempos primitivos até 1850**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002.
- ARISTÓTELES. **A política**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos**. 3. ed. Brasília, DF: UnB, 1999.
- ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, 2003.

ARROYO, M. G. Administração para a educação. Poder e participação. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 36-46, 1979.

ASSIS, W. F. S.; SILVA, C. M. C. S. A política educacional no contexto das relações federativas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE QUESTÕES DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 2., 2015, Guarulhos. **Anais...** São Paulo, 2015.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: In: PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF, 2011. p. 124-135.

AZANHA, J. M. P. Política e planos de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 85, p. 70-78, 1993.

AZEVEDO, A. **A cultura brasileira**. 5. ed. São Paulo: Melhoramento: USP, 1971.

AZEVEDO, F. et al. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista Histedbr**, Campinas, n. esp., p. 108-204, 2006.

AZEVEDO, J. L. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

AZEVEDO, J. M. L. Plano Nacional de Educação e planejamento: a questão da qualidade da educação básica. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 8, p. 265-280, 2014.

BANCO MUNDIAL. **Redução da pobreza, crescimento econômico e equilíbrio fiscal no Estado do Ceará**. Um estudo do Banco Mundial. Resumo dos principais resultados e recomendações. 1999. Mimeografado.

BARAGLIO, G. F. **História da Educação no Brasil: um breve resumo**. 2011. Disponível em: <<http://gisele-finattibaraglio.blogspot.com.br/2011/07/historia-da-educacao-no-brasil-um-breve.html>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BARBOSA, I. G. Educação Infantil brasileira e a Emenda Constitucional n. 59/2009: dificuldades e perspectivas de construção de uma proposta educativa de qualidade. **Os desafios da universalização da Educação Básica**. Salto para o Futuro. Ano XXI Boletim 16, Novembro 2011. p. 13-22.

BÁRCENA, A. **História da Cepal**. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/historia-da-cepal>>. Acesso em: 2 out. 2016.

BARDINE, R. **Gestão pela qualidade total**. 2016. Disponível em: <<http://www.coladaweb.com/administracao/gestao-pela-qualidade-total-gqt>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

BASBAUM, L. **História sincera da república: de 1889 a 1930**. 5. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1986.

BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília, DF: UnB, 2002. p. 385-553.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto, 1994.

BORDIGNON, G. Sistema nacional articulado de educação: o papel dos conselhos de educação. In: BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: IPF, 2009. p. 23-49.

BORDIGNON, G. et al. Sistema Nacional de Educação: uma agenda necessária. In: CUNHA, C. et al. (Org.). **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. 203-221.

BORDIGNON, G.; QUEIROZ, A.; GOMES, L. (Col.). **O planejamento educacional no Brasil**. Plano Nacional de Educação, Fórum Nacional de Educação (FNE), 2011. Mimeografado.

BRASIL, T. P. S. **O Ceará no cenário da Independência do Brasil**. Fortaleza: Minerva, 1926.

BRASIL. **Anuário da Educação Básica**. São Paulo: Moderna, 2016.

BRASIL. Conferência Nacional de Educação (Conae, 2010). **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Documento-Referência. Brasília, DF: MEC, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Assembléia Constituinte de 1946. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, diretoria de documentação e publicidade, 1946.

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

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 33. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 nov. 2010.

BRASIL. Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 15 jan. 1937.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 ago. 1971.

BRASIL. Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982. Altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 out. 1982.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 maio 2005.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 fev. 2006.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007a.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. **Organização do ensino primário e normal**. Vol. Estado do Ceará. Boletim nº 6, 1940.

BRASIL. **Planejando a próxima década**: alinhando os planos de educação. Brasília, DF: MEC, 2014a.

BRASIL. **Planejando a próxima década**: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC, 2014b.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Brasília, DF: MEC, 2007b.

BRASIL. **Plano de Governo**: diretrizes de ação governamental. Itamar Franco. Brasília, DF: Senado Federal, 1993.



BRASIL. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, DF: MEC, 1993.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE)**: questões desafiadoras e embates emblemáticos. Brasília, DF: Inep, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, W.; SACHS, I. (Org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

BRIGIDO, J. **Ceará**: homens e fatos. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2001.

BRITO, V. M. Perspectivas e desafios da ampliação da escolarização obrigatória no Brasil. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO SOBRE POLÍTICAS, PLANOS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: democratização e qualidade social, 26., 2013, Recife. **Anais...** Recife: Anped, 2013.

BUARQUE, C. Proposta para a construção de um Sistema Nacional de Conhecimento e Inovação. In: CUNHA, C. et al. (Org.). **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. p. 122-151.

CAMPOS, M. M. A educação infantil como direito. **Insumos para o debate**, São Paulo, p. 8-14, 2010.

CAMPOS, R. O. **Ensaio de história econômica e sociologia**. Rio de Janeiro: Apec, 1964.

CARA, D. **A educação vai virar pauta bomba**. Disponível em: <<http://danielcara.blogosfera.uol.com.br/2015/08/18/a-educacao-vai-virar-pauta-bomba/>>. Acesso em: 8 set. 2016.

CARNEIRO, M. A. **LDB Fácil**: leitura crítico compreensiva, artigo a artigo. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. São Paulo: Papyrus, 1986.

CASTELLS, M. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELO, P. A. História da instrução e da educação no Ceará. **Revista do Instituto do Ceará**, Fortaleza, v. LVII, p. 52-70, 1943.

CASTRO, J. A. Dilemas para o financiamento da educação. In: CUNHA, C. et al. (Org.). **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. p. 178-196.

CEARÁ. Conselho Estadual de Educação. Parecer nº 674/2015. **Diário Estadual do Ceará**, Fortaleza, 10 set. 2015.

CEARÁ. Educação profissional. Fortaleza, 2016. Disponível em: <[http://www.educacaoprofissional.seduc.ce.gov.br/index.php?option=com\\_content&v](http://www.educacaoprofissional.seduc.ce.gov.br/index.php?option=com_content&v)>

iew=article&id=22:site-democratiza-informacoes-sobre-educacao-profissional&catid=17:ultimas-noticias&Itemid=257>. Acesso em: 10 ago. 2016.

CEARÁ. **Plano de Desenvolvimento Sustentável**. Ceará: Governo do Estado, 1998. Mimeografado.

CEARÁ. **Plano de Governo 2003 – 2006**: Ceará Cidadania – Crescimento com Inclusão Social. Fortaleza: Secretaria de Planejamento e Coordenação, 2003.

CEARÁ. **Plano Estadual de Educação 2015-2024**. Fortaleza: Seduc, 2015.

CEARÁ. Portal do Governo do Estado. **Educação**: Ministro destaca o Ceará como referência nacional. Disponível em: <<http://www.ceara.gov.br/component/content/article/3404/3404>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

CHAUÍ, M. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 1995.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

COELHO, R. C. Papel do Ministério da Educação na garantia da educação infantil na perspectiva da Emenda Constitucional nº 59/2009. In: BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil**: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

COMTE, A. **Curso de filosofia positiva**. São Paulo: Abril, 1978.

CONAE. **Documento final**. Brasília, DF: Conae, 2010.

COSTA, C. J. **A educação no Brasil colônia**: pelo fim da visão iluminista da história. Campinas: Unicamp, 2006.

COSTA, D. S. A universalização da educação básica no estado constitucional. CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 18., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo, Conpedi, 2009.

COSTA, E. V. **Da Monarquia à República**: momentos decisivos. 2. ed. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

CUNHA, C. et al. (Org.). **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014.

CUNHA, N. **A educação e autoritarismo no Estado Novo**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1981.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, 2008.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P. O.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 149-168.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, 2002.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: uma reflexão provocativa ao debate. In: CUNHA, C. et al. (Org.). **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. p. 30-39.

DAVIDOFF, P. Advocacy and pluralism in planning. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 31, n. 4, p. 331-338, 1965.

DELFIN NETTO, A. **Alguns problemas do planejamento para o desenvolvimento econômico**. São Paulo: FCEA-USP, 1962.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1993.

DEMO, P. **Política social na década de 60 e 70**. Fortaleza: UFC, 1981.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Org.). **Reformado estado e democracia no Brasil**. Brasília, DF: UnB, 1997. p. 19-53.

DOURADO, L. F. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, 2010.

DOURADO, L. F. Os desafios da universalização da Educação Básica. **Boletim Salto para o Futuro**: Ano XXI. Boletim 16 – Novembro 2011, p. 35-39.

DOURADO, L. F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. Goiânia: UFG, 2011.

ECKARDT, V. Fundamentos de la política. In: AZAMBUJA, D. **Introdução à ciência política**. 14. ed. São Paulo: Globo, 2001. Introdução. p. 1-2.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Centauro, 2002.

FAORO, R. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. 7. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FARIAS, M. F. **A teleducação do Ceará**: a perspectiva dos professores e alunos. 1997. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1997.

FICHTER, A. **O regime modernizador do Brasil (1964-1972)**. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

FREITAG, B. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: Moraes, 1986.

FRIEDMANN, J. Planejamento na América Latina: da ilusão tecnocrática à democracia aberta. In: HADAD, P. R.; EDLER, P. S. (Org.). **Seminário estado e planejamento: os sonhos e a realidade**. Brasília, DF: Ipea-Cendec, 1988. p. 161-186.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômica social e capitalista**. São Paulo: Cortez, 1989.

FURTADO, C. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GADOTTI, M. **Convocados, uma vez mais: ruptura, continuidade e desafios do PDE**. São Paulo: Paulo Freire, 2008.

GIAMBIAGI, F. **Capitalismo: modo de usar**. Rio de Janeiro: Campus: Elsevier, 2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, A. M. Os desafios da universalização da Educação Básica. **Boletim Salto para o Futuro**: Ano XXI. Boletim 16 – Novembro 2011, p. 5-12.

GONDIM, D. **A prática do planejamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 1994.

GUIOMAR, N. **Educação escolar brasileira: o que trouxemos do século XXI?** Porto Alegre: Artmed, 2004.

HAGUETTE, A.; PESSOA, M. K. M. **Dez escolas, dois padrões de qualidade: uma pesquisa em dez escolas públicas de Ensino Médio do Estado do Ceará**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015.

Haidar, M. L. M. A instrução popular no Brasil, antes da República. In: BREJON, M. (Org.). **Estrutura e funcionamento do ensino de 1º e 2º graus**. 17. ed. São Paulo: Pioneira, 1995. p. 39-56.

HAYEK, F. A. V. **O caminho da servidão**. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HEGEL, G. W. F. **Ciência da lógica**. São Paulo: Barcarolla, 2011.

HOBBSAWM, E. J. **A era dos impérios: 1875-1914**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios**. 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília, DF: Ipea, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024:** Linha de Base. Brasília, DF: Inep, 2015.

KONZEN, P. R. O conceito de diversidade (*verschiedenheit*) na ciência da lógica e na filosofia do direito de Hegel. **Revista Eletrônica Estudos Hegelianos**, Recife, v. 1, n. 17, p. 39-60, 2012.

KUENZER, A. Z. **Ensino de 2º grau:** o trabalho como princípio educativo. São Paulo: Cortez, 1988

KUENZER, A. Z. et al. **Planejamento e educação no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1990.

KVALE, S. **Interviews:** introduction to qualitative research interviewing. Thousand Oaks: Sage, 1996.

LAFER, B. N. **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 1970.

LAFER, C. **Desafios:** ética e política. São Paulo: Siciliano, 1995.

LEHER, R. Programa de Aceleração do Crescimento: a heteronomia cultural. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 1, p. 9-102, 2007.

LIMA, S. P.; RODRIGUEZ, M. V. Políticas educacionais e equidade: revendo conceitos. In: JORNADA DO HISTEDBR, 7., 2007, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: Uniderp, 2007. p. 1-23.

LIMA, W. G. Política pública: discussão de conceitos. **Revista Interface**, Botucatu, n. 5, p. 49-54, 2012.

LOPES, C. T. G. **Planejamento, estado e crescimento.** São Paulo: Pioneira, 1990.

MAAR, W. L. **O que é política.** 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MAAR, W. L. Universidade, competência e democracia. **Folha de São Paulo**, 4 out. 1982, p. 3.

MADEIRA, M. G. L. **Os contornos de uma nova educação traçados na Revista Pedagógica:** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2002.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe.** São Paulo: Martin Claret, 2000.

MARTINS, I. G. **O Plano Brasil Novo e a Constituição:** aspectos jurídicos e econômicos do Plano Brasil Novo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

MARX, K. Cartas (Marx a Pavel V. Annenkov). In: MARX, K.; ENGELS, F. **Obras escolhidas.** Moscovo: Progresso; Lisboa: Avante, 1982. t. 1. p. 544-555.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília, DF: Ipea, 1993.

MELO, F. E. **Práticas de clientelismo, educação planejada e sonho da redenção humana em torno do PLAMEG – Plano de Metas do Governo Virgílio Távora (Ceará, 1963-66)**. 2013. 284 f. – Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

MORAES, F. **Ceará: continuidades, dificuldades e perplexidades de um primeiro ano de governo**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, [s.d.].

MOREIRA, R. **Planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: OEA, 1989. Mimeografado.

MOURA, D. H. Educação Básica e Profissional no PNE (2014-2024): avanços e contradições. **Retratos da Escola: Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce)**, Brasília, DF, v. 8, n. 15, p. 353-368, 2014.

NASCIMENTO, M. I. M. **O Império e as primeiras tentativas de organização da educação nacional (1822-1889)**. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/periodo\\_imperial\\_intro.html](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/periodo_imperial_intro.html)>. Acesso em: 5 jul. 2016.

PÁDUA, E. M. M. O processo de pesquisa. In: PÁDUA, E. M. M. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. Campinas: Papirus, 1997. p. 29-89.

PINO, I. R. et al. (Org.). **Plano Nacional da Educação (PNE): questões desafiadoras e embates emblemáticos**. Brasília, DF: Inep, 2013.

REIS, E. P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11-14, 2003.

ROMANELLI, O. O. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and a suggested synthesis. **Jornal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SANTOS, M. A abordagem das políticas públicas educacionais para além da relação estado e sociedade. In: ANPED SUL. 9., 2012, Caxias do Sul. **Anais...** Caxias do Sul: Anped, 2012. p. 1-16.

SAVIANI, D. **Da Nova LDB ao Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2000.

SAVIANI, D. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 e a questão do Sistema Nacional de Educação. In: CUNHA, C. et al. (Org.). **O Sistema Nacional de**

**Educação:** diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. p. 15-29.

SAVIANI, D. **Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios:** o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. São Paulo: Fundação Grobis, 2011.

SAVIANI, D.; DOURADO, L. F.; ARAÚJO FILHO, H. Entrevista. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 8, n. 15, p. 231-248, 2014.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage, 2010.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, J. S. A mudança de época e o contexto global cambiante: implicações para a mudança institucional em organizações de desenvolvimento. In: LIMA, S. M. V. (Org.). **Mudança organizacional:** teoria e gestão. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 65-110.

SIMONSEN, M. H.; CAMPOS, R. O. **A nova economia brasileira.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.

SOUZA, C. Estudo do campo da pesquisa em política pública o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, M. C. **Direito educacional.** São Paulo: Verbatim, 2010.

THEODOULOU, S. Z. Public policy: the essential readings. In: LIMA, W. G. (Org.). **Política pública:** discussão de conceitos. Núcleo de Educação, Meio Ambiente e Desenvolvimento (Nemad). Porto Nacional, ed. n. 5, out. 2012.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América.** 3. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

VERAS, M. E. B. **Estado e financiamento da educação.** 1990. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1990. Mimeografado.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 9-29, 2001.

VIEIRA, J. D. Valorização dos profissionais: a carreira e os salários. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 8, n. 15, p. 409-426, 2014.

VIEIRA, S. L. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: In: OLIVEIRA, R. P. O.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 271-277.

VIEIRA, S. L. **História da educação no Ceará**: sobre promessas, fatos e feitos. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002.

VIEIRA, S. L. Percurso do planejamento educacional no Brasil. In: ANPED, 27., 1999, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anped, 1999.

VIEIRA, S. L.; ALBUQUERQUE, M. G. M. **Estrutura e funcionamento da educação básica**. 2. ed. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2001a.

VIEIRA, S. L.; ALBUQUERQUE, M. G. M. **Política e planejamento educacional**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2001b.

XAVIER, M. E. S. P.; RIBEIRO, M. L. S.; NORONHA, O. M. **História da educação: a escola no Brasil**. São Paulo: FTD, 1994.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookmark, 2001.



## APÊNDICE A – QUADRO DE CONGRUÊNCIA

### PLANOS NACIONAL/ESTADUAL (1956 A 2016)

(continua)

Período	Governo	Plano	Governo Estadual	Período	Plano
1956-1961	Juscelino Kubitschek	Plano de metas – 1º experiência de planejamento			
1961	Jânio Quadros	Criou a comissão nacional de planejamento (Coplan)			
1963-1965	João Goulart	Plano trienal de desenvolvimento/ Plano trienal de educação	Virgílio Távora	1963-1968	Plano de metas governamentais (Plameg)
1964-1966	Castelo Branco	Programa de ação econômica do governo	Virgílio Távora	1963-1968	Plano de metas governamentais (Plameg)
1967-1976	Castelo Branco	Plano decenal de desenvolvimento econômico e social e plano nacional de educação	Plácido Castelo	1967-1970	Plano de ação integrada do governo (Plaig)
1968-1970	Costa e Silva	Plano estratégico de desenvolvimento	Plácido Castelo	1967-1970	Plano de ação integrada do governo (Plaig)
1970	Governo Médici	Plano de metas e bases para a ação do governo (Paeg)/ Aprovação da Lei 5.692/71	Plácido Castelo	1967-1970	Plano de ação integrada do governo (Plaig)
1972-1974	Governo Médici	I Plano nacional de desenvolvimento/ I Plano setorial de educação e cultura (Ipsec)	César Cals	1971-1975	Plano de governo de estado do Ceará (Plagec)/Plano estadual de educação (1973-1976)
1975-1979	Governo Médici	II Plano nacional de desenvolvimento/II Plano setorial de educação e cultura (II PSEC)	Adauto Bezerra	1975-1979	I Plano quinquenal de desenvolvimento do CEARÁ (I Plandece)
1980-1985	João B. Figueiredo	III Plano nacional de desenvolvimento/ III Plano setorial de educação e cultura	Virgílio Távora	1979-1983	II Plano de metas governamentais / II plano estadual de educação (II PEE)
1986-1989	José Sarney	Plano nacional de desenvolvimento da nova república – Aprovação da constituição de 1988	Gonzaga Mota	1983-1987	Plano estadual de desenvolvimento (Planed) 1983-1986 e Plano setorial de educação – III PEE (1984-1987)
1987-1991	José Sarney	Plano de ação governamental	1987-1991	Tasso Jereissati	Plano de mudanças – juntos mudando o Ceará/ IV Plano setorial de educação

## PLANOS NACIONAL/ESTADUAL (1956 A 2016)

(conclusão)

Período	Governo	Plano	Governo Estadual	Período	Plano
1991	Collor	Brasil um projeto de reconstrução nacional	1987-1991	Tasso Jereissati	Plano de mudanças – Juntos mudando o Ceará/ IV Plano setorial de educação
1991-1994	Itamar Franco	Diretrizes de ação governamental / Plano decenal de educação para todos (1993-2003)	1991-1994	Ciro Gomes	Plano setorial de educação – Revolução de uma geração
1995-1998	FHC	Brasil em ação e Avança Brasil / Plano decenal de educação para todos – 1993-2003 e Plano nacional de educação – 2001-2010	1995-1998	Tasso Jereissati	Plano de desenvolvimento sustentável do Ceará / Todos pela educação de qualidade para todos
1999-2003	FHC	Avança brasil plano nacional de educação – 2001-2010	1999-2002	Tasso Jereissati	Consolidando o novo Ceará – Plano de desenvolvimento sustentável
2003-2010	Luiz Inácio	Um Brasil para Todos – 2003-2006 Plano de governo 2007-2010/ Plano decenal de educação para todos 2003-2010 – PDE/PAR	2003-2006	Lúcio Alcântara	Ceará cidadania/ Crescimento com inclusão social / Escola melhor vida melhor
2011-2016	Dilma	Documento: Diretrizes de Governo/ Plano nacional de educação: 2014-2024	2007-2014	Cid Gomes	
2016	Temer	Plano nacional de educação 2014-2024	2015-2018	Camilo Santana	7 Cearás / Plano Estadual de Educação: 2015-2024

Fonte: Elaboração própria (2016).

## ANEXO A – DECLARAÇÕES DE REVISÃO E DE NORMALIZAÇÃO

### DECLARAÇÃO DE REVISÃO ORTOGRÁFICO-GRAMATICAL

Declara-se, para constituir prova junto aos órgãos interessados, que, por intermédio do profissional infra-assinado<sup>1</sup>, foi procedida a correção gramatical e estilística da dissertação intitulada **Planejamento educacional no Ceará: uma análise do Plano Estadual de Educação 2015-2024**, de autoria de Lúcia Maria Beserra Veras, razão por que se firma a presente declaração, a fim de que surta os efeitos legais, nos termos do novo Acordo Ortográfico Lusófono, vigente desde 1º de janeiro de 2009.

Fortaleza-CE, 22 de outubro de 2016.



Felipe Aragão de Freitas Carneiro

### DECLARAÇÃO DE NORMALIZAÇÃO

Declara-se, para constituir prova junto aos órgãos interessados, que, por intermédio do profissional infra-assinado, foi procedida a normalização da dissertação intitulada **Planejamento educacional no Ceará: uma análise do Plano Estadual de Educação 2015-2024**, de autoria de Lúcia Maria Beserra Veras, razão por que se firma a presente declaração, a fim de que surta os efeitos legais, nos termos das normas vigentes decretadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Fortaleza-CE, 22 de outubro de 2016.



Felipe Aragão de Freitas Carneiro

---

<sup>1</sup> Número do registro: 89.931. E-mail: <fafc17@hotmail.com>.