



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO - PROPEP  
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE ALAGOAS - CEDU  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

JACY DE ARAÚJO AZEVEDO

**PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO E MONITORAMENTO:  
Análise do Plano Estadual de Educação de Alagoas.**

Maceió – AL  
2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO - PROPEP  
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE ALAGOAS - CEDU  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

JACY DE ARAÚJO AZEVEDO

**PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO E MONITORAMENTO:  
Análise do Plano Estadual de Educação de Alagoas.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, da Universidade Federal de Alagoas – UFAL, sob a orientação Profa. Dra. Inalda Maria dos Santos, para obtenção do Título de Doutora em Educação.

Maceió – AL  
2021

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

A994p Azevedo, Jacy de Araújo.  
Planejamento, participação e monitoramento: análise do Plano Estadual de Educação de Alagoas / Jacy de Araújo Azevedo. – 2022.  
187 f.: il. color.

Orientadora: Inalda Maria dos Santos.  
Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas.  
Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Maceió, 2021.

Bibliografia: f. 171-185.  
Apêndice: f. 186-187.

1. Plano Estadual de Educação - Alagoas. 2. Planejamento educacional. 3. Políticas públicas. 4. Políticas públicas educacionais. I. Título.

CDU: 37.014 (813.5)



Universidade Federal de Alagoas  
Centro de Educação de Alagoas - CEDU  
Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE

**PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO E MONITORAMENTO:  
Análise do Plano Estadual de Educação de Alagoas.**

**JACY DE ARAÚJO AZEVEDO**

Tese de Doutorado submetida à banca examinadora, já referendada pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Alagoas e aprovada em 10 de dezembro de 2021.

Banca Examinadora:

---

PROF(A). DR(A). INALDA MARIA DOS SANTOS (UFAL)  
Orientadora

---

PROF(A). DR(A). EDNA CRISTINA DO PRADO (UFAL)  
(Examinador(a) Interno)

---

PROF(A). DR(A). SOCORRO AGUIAR (UFAL)  
Examinador(a) Interno

---

PROF(A). DR(A). CONCEIÇÃO GISLÂNE NÓBREGA LIMA DE SALLES (UFPE)  
Examinador(a) Externo

---

PROF(A). DR(A). ADRIANA ALMEIDA SALES (UNB)  
Examinador(a) Externo

Dedico esta Tese a mim mesmo, que nessa trajetória precisei me recompor por diversas vezes. Foram muitos obstáculos vividos e muitos aprendizados.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço inicialmente a DEUS. A minha fé Nele, me ajudou em muitos momentos em que me sentia cansada e desanimada.

A Gabriel Soares e aos meus filhos Ana Carolina e Gabriel Neto, pelo apoio e compreensão dos muitos momentos estressantes que vivi.

Aos meus pais, José Cesário e Dacy dos Santos (in memoriam), pelos valores que me ensinaram.

A minha orientadora, Professora Dra. Inalda Maria dos Santos, pela paciência, pelas sugestões e todo o apoio no percurso da escrita desta Tese.

A todos aqueles que me incentivaram com palavras de conforto, com carinho e respeito pelo meu trabalho, sempre ouvindo meus desabafos, conquistas e preocupações.

As professoras, Dra. Edna Cristina do Prado (Universidade Federal de Alagoas - UFAL), Dra. Adriana Almeida (Universidade Federal de Brasília – UNB), Dra. Socorro Aguiar (Universidade Federal de Alagoas - UFAL), Dra. Conceição Gislâne Nóbrega Lima de Salles (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE/Campus Agreste), pelas valiosas contribuições no período de qualificação.

A todos aqueles que me incentivaram com palavras de ânimo, com carinho e respeito pelo meu trabalho, sempre ouvindo meus desabafos, preocupações e conquistas.

## RESUMO

A presente Tese analisa como se deu o processo de elaboração e monitoramento do Plano Estadual de Educação de Alagoas (2016-2026). O Plano Estadual constitui uma política pública de estado, sendo um desdobramento do Plano Nacional de Educação. Atendendo o que preconizava na Constituição Federal (1988), a União deveria elaborar o Plano Nacional e os Estados, Municípios e Distrito Federal deveriam elaborar os seus locais tendo como referência o PNE. Para compreender os meandros dessa política pública de planejamento, a tese formulada foi a de que o Plano Estadual de Educação se caracterizou por ser planejamento educacional que não retrata a realidade educacional alagoana, tendo em vista que as metas e estratégias do plano mostram baixa capacidade de articulação com a realidade educativa do estado. Nesta pesquisa, buscou-se responder a seguinte questão: como se deu o processo de elaboração e monitoramento do Plano Estadual de Educação de Alagoas? Com a finalidade de responder ao problema de pesquisa, nos ancoramos na pesquisa qualitativa, tendo como base a revisão de literatura e análise documental, trazendo como principais fontes de pesquisa os trabalhos de Azevedo (2015), Dourado (2011), Bresser Pereira (2014) Saviani (2014), Azanha (2004), Baía Horta (1991), dentre outros, e os documentos oficiais tais como, o Plano Nacional de Educação, o Plano Estadual de Educação e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. No campo prático, foram realizadas sete entrevistas semiestruturadas com pessoas que fizeram parte da elaboração e do primeiro monitoramento do PEE. Para tratamento dos dados foi utilizada a análise de conteúdo. A fim de contextualizar o objeto de estudo, aborda-se sobre a Tessitura conceitual sobre Estado e Políticas Públicas. Nessa direção, apresentou-se as bases conceituais sobre Estado, bem como o panorama sobre o redimensionamento do Estado a partir de 1990 no Brasil. Discorre sobre as Políticas Públicas e Políticas Públicas Educacionais, discorrendo ainda a respeito da interlocução sobre planejamento, plano e programas nas políticas públicas educacionais. Buscou-se tratar sobre as principais configurações históricas do planejamento educacional, explicitando as primeiras aproximações de planejamento educacional na educação brasileira. Nesta perspectiva, destaca-se o perfil prescritivo ao normativo: as configurações do planejamento da década de 1950 a 1980, ampliando a análise para o contexto de 1980 e 1990, assim como, para a década de 2000, onde se discorre sobre Plano de Desenvolvimento da Educação e Plano Nacional da Educação. Sobre o Planejamento Educação: Análise do Plano Estadual de Alagoas (2016-2026), foi realizado um histórico e contextualização da educação na rede estadual de ensino de Alagoas, analisando o PEE de 2006 a 2012, e o de 2016 a 2026. Nesse momento, cruzaram-se as informações obtidas ao longo da pesquisa, sistematizando os dados no sentido de responder à questão que norteou todo o processo. Finalmente, foram apresentadas as considerações finais da pesquisa, em que foram feitas algumas inferências acerca da problemática investigada. Os resultados da pesquisa apontaram que: a) houve uma reprodução das metas do PNE, apenas com algumas adequações, desconsiderando as peculiaridades locais, assim como, as suas reais necessidades educacionais; b) houve reduzida participação dos sujeitos sociais para a elaboração do plano; c) o primeiro monitoramento do PEE que ocorreu em 2018 evidenciou que nenhuma das metas que estavam previstas para serem cumpridas até neste ano foram concretizadas. Necessário se faz compreender a importância de um planejamento educacional em Alagoas voltado de fato para a real necessidade, daí a importância de se monitorar e avaliar este plano.

**Palavras-chave:** Planejamento Educacional. Plano de Educação. Plano Estadual. Participação. Monitoramento.

## ABSTRACT

This Thesis analyzes how the process of elaboration, implementation and monitoring of the State Education Plan of Alagoas (2016-2026) took place. The State Plan is a state public policy, the result of the National Plan of Education. In compliance with the Federal Constitution (1988), the Union should elaborate a National Plan and the States, Municipalities and the Federal District should elaborate their own ones with reference to the PNE. To understand the intricacies of this public planning policy, the thesis formulated was that the State Education Plan was characterized by being educational planning that does not portray the educational reality of Alagoas, considering that the goals and strategies of the plan show low capacity for articulation with the educational reality of the state. This research sought to answer the following question: How did the process of elaboration, implementation and monitoring of the State Education Plan of Alagoas take place? In order to answer the research problem, we are anchored in qualitative research, based on literature review and document analysis, bringing as main research sources the works of Azevedo (2015), Dourado (2011), Bresser Pereira (2014), Saviani (2014), Azanha (2004), Horta Bay (1991), among others, and official documents such as the National Education Plan, the State Education Plan, the Education Guidelines and Bases Act. In practical terms, people who were part of the preparation and the first monitoring of the PEE conducted seven semi-structured interviews. For data processing, content analysis was used. In order to contextualize the object of study, it deals with the conceptual texture of the State and public policies. In this direction, the conceptual bases on the State were presented, as well as the panorama on the State sizing from 1990 on in Brazil. Discusses the Public Policies and Public Educational Policies, Discussing the interlocution about planning, plan and programs in the educational public policies. The aim was to address the main historical configurations of educational planning, explaining the first approaches to educational planning in Brazilian education. In this perspective, we highlight the prescriptive profile to the normative: the planning configurations of the 1950s to 1980s, broadening the analysis to the context of the 1980s and 1990s, as well as to the 2000s, where the Development Plan of the Education and National Education Plan. About Education Planning: Analysis of the State Plan of Alagoas (2016-2026), a history and contextualization of education in the state school system of Alagoas was analyzed, analyzing the PEE from 2006 to 2012 and from 2016 to 2026. At that time, the information obtained throughout the research was crossed, systematizing the data in order to answer the question that guided the entire research process. Finally, the final considerations of the research were presented, in which we make some inferences about the investigated problem. The research results indicated that: a) there was a reproduction of the goals of the PNE, with only some adjustments, disregarding the local peculiarities, as well as their real educational needs; b) there was a reduced participation of the social subjects for the elaboration of the plan; c) the first monitoring of the PEE that took place in 2018 showed that none of the goals that were expected to be met by this year were not met. It is necessary to understand the importance of an educational planning in Alagoas that really addresses the real need, hence the importance of monitoring and evaluating this plan.

**Keywords:** Educational Planning. Education Plan. State Plan. Participation. Monitoring.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do IDEB em Alagoas - Séries Iniciais do Ensino Fundamental .....	137
Gráfico 2 - Evolução do IDEB em Alagoas - Séries finais do Ensino Fundamental	138
Gráfico 3 - Evolução do IDEB em Alagoas - Ensino Médio.....	138

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Ciclo de Políticas Públicas .....	34
Quadro 2- Metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024) .....	75
Quadro 3 - Categorias e subcategorias de análise do PEE/AL (2016-2026) .....	88
Quadro 4 - Categorias, subcategorias e objetivos de pesquisa do PEE/AL (2016-2026) .....	89
Quadro 5 - Sujeitos participantes da pesquisa .....	90
Quadro 6 - Sujeitos da pesquisa que participaram do processo de elaboração e monitoramento do PEE/AL (2016).....	91
Quadro 7 - Calendário de elaboração do Plano Estadual de Alagoas em 2015 .....	104
Quadro 8 - Organização dos grupos de trabalhos temáticos .....	105
Quadro 9 - Participantes da Consulta Pública.....	105
Quadro 10 - Metas do Plano Estadual de Alagoas (2016-2026) .....	107
Quadro 11 - Número de vetos no PEE (2016-2026) .....	110
Quadro 12 - Cronograma 2015 para debates e elaboração do PEE .....	112
Quadro 13 - Programas/projetos implantados em Alagoas (2016-2018) .....	135
Quadro 14 - PEE/AL (2016-2026) .....	144
Quadro 15 - Metas de universalização do PEE (2016-2026) em 2019 .....	146
Quadro 16 - Metas que não possuem indicadores para o biênio 2016 a 2018 .....	162

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa de matrículas da Educação Básica de Alagoas (2014-2019).....	95
Tabela 2 - Taxa de reprovação e abandono da Educação Básica (2014-2019) .....	96
Tabela 3 - Número de Instituições de Ensino Superior de Alagoas (2013-2018).....	96
Tabela 4 - Matrículas na Educação Superior de Alagoas (2013-2018) .....	97
Tabela 5 - Indicadores de abandono escolar da Rede Estadual de Educação .....	141

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ALE</b>	Assembleia Legislativa de Alagoas
<b>ADUFAL</b>	Associação dos Docentes da Universidade Federal de Alagoas
<b>BIRD</b>	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CAQi</b>	Custo Aluno Qualidade Inicial
<b>CEDES</b>	Centro de Estudos Educação e Sociedade
<b>CEE</b>	Conselho Estadual de Educação
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CFE</b>	Conselho Federal de Educação
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>CONAE</b>	Conferência Nacional de Educação
<b>CONSED</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>FEPEAL</b>	Fórum Estadual Permanente de Educação do Estado de Alagoas
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FNDEP</b>	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>FUNDESCOLA</b>	Fundo de Desenvolvimento da Escola
<b>FADEI</b>	Fórum Alagoano em Defesa da Educação Infantil
<b>FAEJA</b>	Fórum Alagoano de Educação de Jovens e Adultos
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>IES</b>	Instituições de Ensino Superior
<b>IDEB</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases
<b>LDBEN</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MARE</b>	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
<b>MEC</b>	Ministério da Educação e Cultura
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>OREALC</b>	Oficina Regional de Educação da América Latina e Caribe
<b>PAR</b>	Plano de Ações Articuladas
<b>PAC</b>	Plano de Aceleração do Crescimento
<b>PAF</b>	Processo Administrativo Fiscal
<b>PDE</b>	Plano de Desenvolvimento da Educação
<b>PDES</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PDRAE</b>	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
<b>PEE</b>	Plano Estadual de Educação
<b>PES</b>	Planejamento Estratégico da Secretaria

<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PND</b>	Programa Nacional de Desestatização
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PROMUAL</b>	Programa de Assessoramento Técnico - Pedagógico aos Municípios Alagoanos
<b>SASE</b>	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
<b>SEE</b>	Secretaria Estadual de Educação
<b>SINTEAL</b>	Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Alagoas
<b>UNEAL</b>	Universidade Estadual de Alagoas
<b>UNCME</b>	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<b>UNICEF</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1. TESSITURA CONCEITUAL: Estado e Políticas Públicas</b> .....	17
<b>1.1 Conceção de Estado</b> .....	17
1.1.1 O Estado Absolutista Moderno .....	17
1.1.2 O Estado Moderno Liberal .....	20
1.1.3 O Estado na concepção de Marx .....	22
1.1.4 O Estado do Bem-Estar Social .....	24
1.1.5 O Estado Neoliberal .....	26
<b>1.2 Redefinição do modelo de Estado a partir de 1990 no Brasil.</b> .....	29
<b>1.3 Interlocação entre Estado e Políticas Públicas</b> .....	32
1.3.1 Ciclos organizacionais na elaboração das políticas públicas .....	34
<b>1.4 A interface entre planejamento, plano e programa no contexto das Políticas Públicas Educacionais</b> .....	36
<b>2 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: Principais configurações históricas</b> .....	43
<b>2.1 As primeiras aproximações de planejamento educacional na educação brasileira.</b> .....	43
2.1.1 O planejamento educacional no contexto dos Pioneiros da Educação .....	44
2.1.2 O Plano Nacional da Educação no contexto das Constituições de 1934, 1937 e 1946. ....	46
<b>2.2 Do perfil prescritivo ao normativo: as configurações do planejamento da década de 1950 a 1980</b> .....	49
<b>2.3 Desvelando o planejamento educacional no contexto de 1980 e 1990</b> .....	60
<b>2.4 O planejamento educacional a partir da década de 2000: Plano de Desenvolvimento da Educação versus Plano Nacional da Educação</b> .....	64
2.4.1 O primeiro Plano Nacional no contexto da redemocratização .....	65
2.4.2 Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) .....	70
2.4.3 Plano Nacional de Educação (2014-2024) .....	74
<b>3. METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....	81
<b>3.1 Abordagem teórico-metodológica</b> .....	81
<b>3.2 Procedimentos metodológicos e de análise de dados</b> .....	83
3.2.2 Organização técnica da pesquisa .....	83
3.2.2.1. Levantamento Bibliográfico e Seleção de Documentos .....	83
3.2.2.2. Pesquisa de Campo .....	85
3.2.3 Os sujeitos sociais da pesquisa .....	90

<b>4 PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO: Análise do Plano Estadual de Alagoas (2016-2026)</b> .....	93
<b>4.1 Histórico e contextualização da educação em Alagoas.</b> .....	93
<b>4.2 Plano Estadual de Alagoas (2006-2015)</b> .....	97
<b>4.3 O Plano Estadual de Educação de 2016-2026</b> .....	103
<b>4.4 Da elaboração ao monitoramento: análises do Plano Estadual de Educação</b> .....	110
4.4.1 A participação dos sujeitos sociais no processo de elaboração do PEE.....	111
4.4.2 Planejamento Educacional: caminhos percorridos.....	134
4.4.3 Monitoramento do PEE: primeiras análises.....	150
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	165
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	169
<b>APÊNDICE</b>	
<b>ANEXOS</b>	

## INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE) constitui um instrumento de planejamento educacional no contexto das políticas públicas educacionais do Brasil, sendo o mesmo objeto de várias batalhas históricas no decorrer dos anos, desde o Movimento dos Pioneiros (1932) até os dias atuais.

Um plano de educação deve se definir como um conjunto de medidas de natureza técnica, administrativa e financeira – a serem executadas a partir de uma política educacional. Esse conceito de plano tem a sua principal vantagem no fato de pôr em relevo o que é realmente imprescindível: a definição de uma política educacional. (AZANHA, 2004, p.351).

Para Azevedo (2003, p. 38) uma “política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. As políticas educacionais surgem do Estado, como qualquer outra política pública. Elas orientam e regulam o campo educacional. Nesse sentido, os planos de educação são construções no âmbito das políticas públicas educacionais.

Os planos de educação estaduais e municipais se originam do Plano Nacional de Educação (PNE). No PNE, Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001, previu-se a elaboração de Planos Estaduais e Planos Municipais de Educação, respectivamente pelos Estados e Municípios, para dar suporte ao cumprimento das metas nacionais. Estes planos deveriam ser debatidos e elaborados pela sociedade civil e governo para não se tornarem meros planos de gabinete.

Nessa direção, como cumprimento da lei federal, ou seja, por força legal, o sistema educacional de Alagoas deveria elaborar o Plano Estadual de Educação com vigência de 2006 a 2015, com uma ampla participação social, do Conselho Estadual de Educação (CEE/AL), com os Secretários Estaduais de Educação e com a Secretaria Executiva de Educação (SEE/AL), e instituir um Comitê Gestor, tendo este se organizado em Sub - Comitês Temáticos.

Em 2016, um novo PEE/AL segue os padrões do PNE (2014-2024), cumprindo o que estabelece no § 2º do Art. 8 do PNE, que os planos serão elaborados através de consultas públicas. Nesse sentido, foram organizadas comissões com o objetivo de que todas etapas da elaboração do PEE fossem

executadas, e para que o documento pudesse ser validado e posteriormente fosse encaminhado à Assembleia Legislativa. Uma equipe de elaboração foi instituída e estabeleceu algumas etapas: a) elaboração do diagnóstico; b) definição de metas e estratégias; e c) sistematização do texto-base.

O PEE/AL 2016-2026 é organizado em três capítulos: 1) Diagnóstico da realidade educacional de Alagoas no período de 2009 a 2013, evidenciando os níveis, etapas, modalidades e diversidade educacionais, a formação e valorização dos profissionais da educação, a gestão e financiamento da educação; 2) Metas e Estratégias do PEE em consonância com o Plano Nacional de Educação; e 3) Acompanhamento e monitoramento do Plano Estadual de Educação.

De acordo com o diagnóstico da realidade educacional, os indicadores educacionais e sociais apontam para desigualdades sociais e econômicas afetando o campo educacional, ora visto Alagoas o pior ensino médio do País, como aponta o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos de 2015 a 2018.

O presente estudo elegeu como objeto de pesquisa o processo de elaboração, implantação e monitoramento do Plano Estadual de Alagoas (2016-2026), com o objetivo de desvelar, mediante estudo, a seguinte questão: **como se deu o processo de elaboração e monitoramento do Plano Estadual de Educação de Alagoas?** E, para consubstanciar, outras questões nortearão esta pesquisa: Quais as principais limitações e possíveis impactos do PEE/AL (2016-2026) no contexto do planejamento educacional alagoano? Quais impactos o PEE poderá produzir na educação alagoana?

A partir desta problematização, tem-se como hipótese que o Plano Estadual de Educação se caracteriza por ser planejamento educacional que não retrata a realidade educacional alagoana, tendo em vista que as metas e estratégias do plano estão distantes da real situação.

Assim, tivemos como objetivo geral nesta pesquisa, analisar o Plano Estadual de Educação (PEE/AL 2016-2026) enquanto política pública de planejamento educacional, buscando compreender os meandros da sua elaboração e monitoramento. E como objetivos específicos, identificar e reconhecer os espaços de participação coletiva no processo de elaboração e monitoramento do plano; compreender os conceitos e os elementos constitutivos do planejamento educacional na sua trajetória histórica no âmbito das políticas públicas educacionais

brasileiras; estudar as bases conceituais sobre Estado e Políticas Públicas Educacionais; analisar o processo de elaboração do Plano Estadual de Educação de Alagoas, bem como desvelar o primeiro monitoramento do plano.

A motivação para pesquisar a temática do Plano Estadual de Educação de Alagoas vem da participação nos seminários e discussões no processo de elaboração do PEE, bem como por lecionar a disciplina de políticas educacionais e perceber o movimento que a elaboração desta política pública produz.

Evidenciou-se que, para alcançar os objetivos aqui propostos, a pesquisa teve uma abordagem qualitativa, pois se enquadra com o objetivo que é fazer um estudo sobre o Plano Estadual de Educação (PEE/AL 2016-2026) enquanto política pública de planejamento educacional, buscando compreender os meandros da sua elaboração e implantação. Nessa perspectiva, Araújo e Oliveira (1997) sintetizam a pesquisa qualitativa como um estudo que “se desenvolve numa situação natural, é rico em dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada” (p. 11).

A fim de respaldar este estudo foi realizada a pesquisa de campo, tendo como instrumento de coleta de dados entrevistas semiestruturadas, seguindo um roteiro de perguntas previamente elaborado. As entrevistas foram realizadas com sete (7) pessoas que fizeram parte ativamente do processo de elaboração e do primeiro monitoramento, ocorrido em 2018. A utilização de entrevistas não é só para uma simples coleta de dados, mas uma técnica de interação social e pluralização de vozes.

Quanto aos procedimentos metodológicos de análise de dados, optou-se pela Análise de Conteúdo, em que o trabalho de análise dar-se-á sobre o *corpus* textual das entrevistas. A opção pela Análise de Conteúdo se dá por ser um método de tratamento de informações, que segundo Bardin (2011), é definida como:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicáveis visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a interferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 2011, p. 42)

Nesse sentido, para se alcançar os objetivos propostos para a pesquisa, foram organizadas as etapas da análise de conteúdos que de acordo com Bardin

(2011) indica que a utilização da análise de conteúdo prevê três fases fundamentais que são: 1. Pré-análise: É o período de seleção e de organização das fontes selecionadas. Será o primeiro contato com os materiais a serem analisados. 2. Exploração do material: Essa exploração deu-se através da escolha das unidades de codificação. Foi realizado um reagrupamento por categorias através do processo de codificação das unidades de registro e de contexto. 3. Tratamento dos resultados obtidos e interpretação: Nessa fase foi realizada a interpretação propriamente dita dos dados brutos, os quais foram tratados de forma a fornecerem resultados condensados para a interpretação.

Esta tese está organizada em cinco capítulos. No capítulo um, a fim de contextualizar o objeto de estudo, aborda-se a Tessitura conceitual sobre Estado e Políticas públicas. Nessa direção, apresentou-se as bases conceituais sobre Estado, bem como o panorama sobre o redimensionamento do Estado a partir de 1990 no Brasil. Discorre sobre as Políticas Públicas e Políticas Públicas Educacionais, a interlocução sobre planejamento, plano e programas nas políticas públicas educacionais.

No capítulo dois, buscou-se tratar sobre as principais configurações históricas do planejamento educacional, explicitando as primeiras aproximações de planejamento educacional na educação brasileira. Nesta perspectiva, destaca-se o perfil prescritivo e normativo das configurações do planejamento da década de 1950 a 1980, ampliando a análise para o contexto de 1980 e 1990, assim como para a década de 2000 onde se discorre sobre Plano de Desenvolvimento da Educação e Plano Nacional da Educação.

No capítulo três, discutiu-se sobre o percurso metodológico, discorrendo sobre a abordagem teórico-metodológica da pesquisa, descrevendo os procedimentos metodológicos e análise de dados, e apresentando a organização técnica da pesquisa. Contempla-se dentro dessa organização técnica o levantamento bibliográfico, a seleção de documentos, a pesquisa de campo e os sujeitos da pesquisa. Os achados da pesquisa encontrados por meio dos procedimentos metodológicos estarão detalhados no capítulo quatro desta tese.

No capítulo quatro, intitulado como Planejamento da Educação: Análise do Plano Estadual de Alagoas (2016-2026), trouxe o histórico e contextualização da educação na rede estadual de ensino de Alagoas, analisando o PEE de 2006 a 2012, e o de 2016 a 2026. Nesse momento, cruzaram-se as informações obtidas ao

longo da pesquisa, sistematizando os dados no sentido de responder à questão que norteou todo o processo de pesquisa. Finalmente, apresentamos as considerações finais da pesquisa, em que fazemos algumas inferências acerca da problemática investigada.

Insiro, pois, neste trabalho, a perspectiva sobre a necessidade de que a educação em Alagoas de fato sofra uma grande transformação voltando os seus sentidos para uma construção alicerçada na efetivação de um planejamento educacional fundamentado no compromisso de por meio dessa política pública alterar o cenário da educação na rede estadual de ensino de Alagoas.

## 1. TESSITURA CONCEITUAL: Estado e Políticas Públicas

### 1.1 Conceção de Estado

Desde a antiguidade a temática Estado vem sendo concebida conforme o seu tempo histórico. A origem e etimologia da palavra Estado passou por evolução desde a idade Antiga. O próprio significado de Estado para os gregos estava ligado ao termo *Pólis*, cuja definição era a arte de governar a cidade. Já para os Romanos era *Cevitas/República*. A partir do século XVI o termo, em alguns países, foi ganhando significado como "ordem pública", como na Itália que a palavra empregada era *Stato*, na França era *État*, para os Ingleses era *State*, para os alemães era *Staat*, já para a língua portuguesa e espanhola a terminologia é Estado.

De acordo com Bittar e Almeida (2010), a concepção de Estado começa a se delinear na Grécia antiga com Platão em seus discursos sobre a *Politéia* ou República. Assim, "[...] "O Estado Ideal platônico descrito sistematicamente na *República* é apenas um meio para a realização da justiça. [...] Nesse Estado, a Constituição (*politeia*) é apenas instrumento de justiça, pois estabelece uma ordem jurídica" (BITTAR; ALMEIDA, 2010, p. 123). Ainda os escritores acrescentam: "[...] o Estado Ideal deve ser liderado não por muitos (democracia), uma vez que a multidão não sabe governar [...]" (p. 123).

Para Aristóteles, o Estado é percebido como sendo uma conjunção orgânica moral que transcende ao indivíduo. Assim, o homem era concebido como um animal social e político, sendo este provedor das necessidades materiais e imateriais para que o homem pudesse alcançar a realização da felicidade. Para Aristóteles o fim último do homem era a felicidade (VECCHIO, 2006).

#### 1.1.1 O Estado Absolutista Moderno

O conceito de Estado no Absolutismo procede ao conceito de Estado no tempo medieval, cuja temporalidade histórica se situa nos séculos IV ao XIV. Sendo a Idade Média o apogeu da religião Católica Cristã, acreditava-se que todos os acontecimentos estavam no âmbito do sagrado. E nessa direção, o Estado era instituído e "dirigido" por Deus. Sendo o poder maior delegado à Igreja, o Estado

tinha seu poder fragilizado em detrimento da autoridade suprema da Igreja. Para Vecchio (2006, p. 42), "na Idade Média a Igreja tende a sobrepor-se ao Estado, dado que, enquanto o Estado cuida das coisas terrenas, a Igreja se ocupa das eternas; daí a pretensão de usar o Estado como instrumento para fins religiosos".

Nessa época, um Estado que ia contra a Igreja era considerado ilegítimo. Embora se utilizando de parte da ideia Aristotélica de Estado, o caráter religioso foi incorporado nessa concepção de tal maneira que o Papa, o representante de Deus no reino dos homens, tinha o direito de punir até mesmo o Estado, tendo em vista ser a Igreja um instrumento de poder e ação política em nome de Deus.

O Estado Absolutista surge no final da Idade Média e início da Idade Moderna. No Estado Absoluto, o rei tinha plenos poderes a tal ponto de poder governar acima das próprias leis. Assim, considerado como um regime político, a Monarquia Absolutista predominou na Europa nos séculos XVI e XVII, quando começa a entrar em crise a partir de uma série de revoluções liberais e também burguesas. Para fortalecer as ideias do Estado Absoluto, alguns teóricos contribuíram com suas teorias, dentre eles estão Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes.

Nicolau Maquiavel foi um pensador italiano de Florença que viveu no final do século XV, início do século XVI. Logo, Maquiavel vivenciou os últimos dias da idade média e o início da idade moderna. Nicolau Maquiavel ficou conhecido pela obra "O Príncipe", que apresenta uma visão de governança, de como obter sucesso e alcançar ordem e estabilidade política.

De acordo com Berlin (2001), Maquiavel não traz uma teoria explícita sobre o Estado, entretanto, deixa pistas acerca do poder do Estado, pois ele entende que o mesmo é onipresente, está acima de qualquer coisa, tendo a capacidade de exercer o seu poder através das instituições e cumprimento das leis. E nesse sentido, o Estado não depende das ações de um Deus eterno, das ações da natureza humana, dos investimentos externos metafísicos, mas unicamente da verdade e da sorte.

Sendo Maquiavel considerado o fundador do pensamento político da Ciência Moderna, ele foi o primeiro a usar o termo Estado com um significado distinto do normalmente atribuído no período medieval. Ele defende a independência entre Igreja e Estado por entender que o Estado não tem tarefa moral ou religiosa para cumprir.

Ao escrever o prefácio para a obra “O Príncipe” em 1962, Aron Raymond (MAQUIAVEL, 2001, p. XI) diz que: “Sem ilusões nem preconceitos, ele observa os diversos tipos de Estados, classifica-os por gêneros, estabelece as leis – leis científicas e não morais – segundo as quais cada Principado deve ser conquistado ou governado [...]”. Assim, o binômio Igreja-Estado dá espaço a um conceito de autonomia da política, a qual cabe julgar uma ação boa ou ruim a partir de um critério diferente da moralidade.

Na Inglaterra, foi o filósofo Thomas Hobbes quem aderiu à ideia do absolutismo monárquico. Ele escreveu a obra *Leviatã* em 1675, no momento em que a Inglaterra ainda era absolutista. Entre seus escritos, a obra *Leviatã* refere-se à realidade política da sociedade, trazendo em seus estudos o poder e a política. Por suas ideias colocadas em sua obra, para alguns pensadores, Hobbes é “o teórico do poder soberano” (BITTAR; ALMEIDA, 2010).

Para explicar o poder do Estado, Hobbes toma como referência o *Leviatã*, descrito como um monstro marinho em um texto bíblico no livro de Jó, para teorizar sobre o Estado. Para ele, o homem por natureza não é um ser sociável e vivia em guerra todos contra todos. Por este estado de guerra, Hobbes torna conhecida a frase “o homem é o lobo do próprio homem” (*homo homini lupus*)<sup>1</sup> em alusão a ideia de que o homem destruía o próprio homem por interesses egoístas em detrimento do coletivo, pois a única coisa com que se preocupavam era em preservar a sua própria vida. O filósofo entende que a vida é o único direito natural dos homens, e tem que ser preservado pelo Estado, pois somente este poderia garantir-lhe sua integridade. Para que isso acontecesse, “[...] a preservação da espécie está condicionada pela criação do pacto social, sob a autoridade do soberano (*super omnes*), aquele que está cima de todos para evitar a guerra e a morte” (BITTAR; ALMEIDA, 2010, p. 288).

Assim, o Estado se constituía uma peça fundamental no equilíbrio entre o caos do individualismo e o estabelecimento da ordem coletiva. Nessa lógica, todos deveriam se submeter ao *Leviatã*, o soberano, o Estado.

Acerca da concepção de Estado para Hobbes, Bittar; Almeida (2010, p. 288, 289) diz:

---

<sup>1</sup> A frase original foi criada pelo dramaturgo romano Plautus (254-184 a.C.) em sua obra *Asinaria*.

O fundamento da teoria política de Hobbes será, nesta dimensão, a existência de um Estado como artifício humano para o aperfeiçoamento da natureza, e a superação do estado de natureza. Assim, é uma convenção que cria o Estado, é um acordo de vontades, é um pacto, que dá início à vida civil, no sentido de abolir a guerra e a impunidade geral contra a violência.

Entende-se, então, que nessa concepção é importante ter um Estado forte, cujo poder seja absoluto. Para Hobbes, o exercício do poder só poderia ser eficaz se fosse efetivado de forma absoluta. Entretanto, esse absolutismo não estava vinculado à perspectiva da teoria do exercício do direito divino dos reis.

### 1.1.2 O Estado Moderno Liberal

A Europa do século XVII estava passando por uma fase de transformações e a idade Moderna chegou trazendo consigo inúmeras mudanças no cenário europeu. Uma dessas mudanças foi a nova doutrina no final do século que ficou conhecida como liberalismo. O liberalismo surgiu com as ideias do pai do iluminismo John Locke (1983; 2016) que em seu conjunto de ideias se contrapunha à forma de governo defendida pelo Absolutismo Monárquico, no qual o poder estava nas mãos de um único homem.

A fundamentação do Estado Liberal está em suas obras sobre Teoria Política e do Estado em seus dois tratados sobre o Governo. No primeiro, Locke contesta os princípios do Absolutismo da obra “Patriarca” de Robert Filmer. No segundo tratado, teoriza sobre o governo civil, afirmando que a única fonte do poder político legítimo se efetiva tendo como base o consentimento expresso pelos governantes.

É importante considerar que John Locke afirmava que todos os homens possuíam direitos naturais, sendo eles o direito à vida, à liberdade e à propriedade, e para assegurar que esses direitos fossem garantidos, era necessário um governo que fosse capaz de manter o bem público coletivo e não individual. No caso do não cumprimento de seus deveres, o povo estaria autorizado a eleger novos líderes. Este novo pensamento colaborou para o fim do regime absolutista controlador.

As discussões do filósofo foram sedimentadas na trilogia de estado natural, contrato social e estado civil. Ao tratar sobre o estado natural, é posto que o homem possui direitos naturais, os quais são independentes da sua vontade, pois eles antecedem a sociedade civil. Para Locke, o direito à vida, à liberdade e à

propriedade, os quais são vividos de forma simultânea, se constituíam em estado natural (MELO, 2009).

O filósofo entendia que mesmo com a legitimidade do estado de natureza, que para ele, seria um estado de relativa paz e harmonia, era inevitável que houvesse discordâncias e conflitos. Nesse sentido, era preciso um pacto de consentimento mútuo, ou um contrato social para superar esses conflitos, o qual serviria de transição de estado de natureza para o estado civil ou político. (MELO, 2009). Ao Estado, então, pertenceria o poder que garantiria os direitos individuais obtidos no estado de natureza.

O pensamento liberal de Locke valoriza a liberdade individual e o direito à propriedade. O papel do Estado na preservação da liberdade individual se caracteriza como garantidor da liberdade enquanto estado natural.

O conceito de Estado encontrado em Locke (1983; 2016) tem sua gênese estabelecida pela necessidade de formalizar a liberdade e a igualdade que o indivíduo já tinha, no estado de natureza, garantir o direito à vida e estabelecer o direito à propriedade privada pelo trabalho. Neste conceito de Estado, a propriedade excessiva é justificada pela ação do comércio que insere o dinheiro nas relações comerciais e relaciona as desigualdades sociais às desigualdades naturais dos indivíduos (PINHEIRO; BEZERRA, 2018, p.8).

As bases para o exercício da liberdade e da igualdade, sacramentadas no Estado moderno por Locke (1983), encontram refúgio no pensamento político e determinam o desenvolvimento de uma nova ordem mundial, com base nos preceitos difundidos pelos revolucionários franceses. Esse Estado deve ser um Estado que garanta, entre outras coisas, a propriedade privada, e que tenha leis diretamente destinadas a essa finalidade. A teoria do filósofo visava responder diretamente aos anseios da classe burguesa, que posteriormente vai dar origem e fundamentar o nascimento da sociedade capitalista da era moderna.

Deste modo, como desdobramento da teoria liberal, nasce o liberalismo econômico, que teve como seu principal teórico, o economista e filósofo escocês Adam Smith<sup>2</sup>, no século XVIII, que ficou conhecido com a obra “Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações” (1776). Smith, nessa obra, defendeu a livre iniciativa privada sem intervenção governamental, ou seja, *laissez-faire* (não interferência), e o Estado mínimo. Ele ficou conhecido pela expressão “o

---

<sup>2</sup> Conhecido como o pai da economia moderna.

mercador ou comerciante, movido apenas pelo seu próprio interesse egoísta, é levado por uma “mão invisível” a promover algo que nunca fez parte do interesse dele: o bem-estar da sociedade”. O papel do Estado em Smith era a proteção dos direitos naturais, como o direito à vida, à liberdade, à propriedade, enquanto que a economia seria regulada pela mão invisível do próprio mercado.

### 1.1.3 O Estado na concepção de Marx

Karl Marx nasceu no início do século XIX e veio a falecer ao final deste mesmo século. Ele viveu durante um século extremamente revolucionário, não apenas porque ocorreram uma série de revoluções, mas principalmente porque o século XIX lidou com as consequências da revolução francesa, vivenciou o auge do liberalismo, ou seja, o chamado estado liberal.

Karl Marx vai se envolver no movimento comunista da época e em 1847 escreve aquele que é um dos livros mais conhecidos dele que é o “Manifesto do Partido Comunista” ou simplesmente “Manifesto Comunista”, e depois, mais ao final da sua vida, Marx vai escrever um outro livro chamado “O Capital”.

Karl Marx desenvolve uma teoria da realidade social chamada "Materialismo Histórico". Essa teoria diz que, na base, existe uma estrutura econômica em que duas classes sociais coexistem: a dos capitalistas ou exploradores e a dos proletários ou explorados. Acima da estrutura econômica está a superestrutura ideológica (política, direito, moral, religião, filosofia e arte) que compõe a "consciência social". A estrutura econômica condiciona a superestrutura ideológica e a segunda justifica a primeira, enquanto busca sua sobrevivência. Os sistemas político, jurídico e religioso formam o esqueleto fundamental dessa consciência ou superestrutura social. E sua função é justificar e manter a situação dos exploradores e explorados.

No contexto do desenho dessa estrutura econômica, de acordo com Marx, falar sobre a história da humanidade é falar da “[...] história de todas as sociedades até hoje existentes é a história da luta de classes” (MARX; ENGELS, 2005, p. 40). Essa premissa nos ajudará a entender a concepção de Marx sobre o Estado. Na sua construção teórica, a concepção de Estado perpassa pelo entendimento das relações de poder advinda das contradições de classe. E nesse sentido, o Estado surge como resultado do caráter irreconciliável dessas contradições, se constituindo

assim, como um produto da sociedade. Na concepção Maxista, esse Estado se constitui uma ferramenta “[...] que, acima de todas outras, tem como função assegurar e conservar a dominação e exploração de classes [...]”. (BOTTOMOTO, 2001, p. 217). Por conseguinte, para Marx, o Estado estava a serviço “[...] da classe mais poderosa, economicamente dominante, que, por meio dele, torna-se igualmente a classe politicamente dominante, adquirindo com isso novos meios de dominar e explorar a classe oprimida”. (MARX; ENGELS, 1983, Volume 3, p. 137). A saber, faz-se necessário um poder aparentemente situado acima da sociedade e chamado para amortecer o conflito, bem como mantê-lo dentro dos limites da ordem, e esse poder é o Estado.

Ao teorizar sobre o Estado moderno, Marx (1995, p. 81), diz que:

Por isso, o Estado não pode acreditar na impotência interior da sua administração, isto é, de si mesmo. Ele pode descobrir apenas defeitos formais, casuais, da mesma, e tentar remediá-los. Se tais modificações são infrutíferas, então o mal social é uma imperfeição natural, independente do homem, uma lei de Deus, ou então a vontade dos indivíduos particulares é por demais corrupta para compreender aos bons objetivos da administração

Marx e Engels (1998) viram a origem do Estado a partir do ponto de vista materialista que enfatiza que, embora o Estado seja a criação do homem, o que o influencia são as situações materiais que eles denominaram condições econômicas. Por isso, "O executivo do estado moderno é apenas um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia". (MARX; ENGELS, 1998, p. 12). Entende-se então que o Estado existia como instrumento para gestar os interesses da burguesia, ou seja, da classe dominante.

Ao analisar o Estado moderno discutido por Marx, Mészáros (2002, p.109) diz que esse Estado é concebido como

[...] pré-requisito indispensável para o funcionamento permanente do sistema do capital, em seu microcosmo e nas interações das unidades particulares de produção entre si, afetando intensamente tudo, desde os intercâmbios locais mais imediatos até os de nível mais mediato e abrangente.

Nessa análise feita por Mészáros (2002, p. 111) o Estado se estabelece como “[...] as estruturas corretivas global e de comando político do sistema do capital se

articulam como Estados nacionais, embora como modo de reprodução e controle sociometabólico [...], seja inconcebível que tal sistema se confine a esses limites”. Nesse sentido, o Estado funciona como um agente ativo em que as estruturas corretivas se reorganizam para continuar por meio de várias estratégias, proporcionando ações globais.

Com tudo isso, Karl Marx não sustentava uma visão instrumental do Estado como um mero aparato que pode ser administrado por diferentes classes sociais, embora ele não tenha se debruçado para elaborar uma teoria sobre Estado.

#### 1.1.4 O Estado do Bem-Estar Social

O Estado do Bem-estar também é conhecido por sua denominação em inglês, *Welfare State*, e surge com a consolidação da revolução russa de 1917. Estes termos traduzem o Estado assistencial que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos. Foi um período em que ocorreu a generalização da chamada política social a partir de uma expansão do Estado em suas funções políticas e econômicas.

O surgimento do Estado de Bem-estar Social que ocorreu no século XX, foi em decorrência de crises econômicas, as quais massificaram a recessão e o desemprego. Dessa forma, “A presença do Estado se fazia, pois, imprescindível para corrigir os profundos desequilíbrios a que foram levadas as sociedades ocidentais [...]” (BASTOS, 2004, p.167).

A gênese das ideias de um Estado de Bem-estar Social teve sua origem em

[...] John Maynard Keynes (1883-1946), [...] um economista britânico cujos ideais serviram de influência para a macroeconomia moderna, tanto na teoria quanto na prática. Ele defendeu uma política econômica de Estado intervencionista, por intermédio do qual os governos usariam medidas fiscais e monetárias para mitigar os efeitos adversos dos ciclos econômicos, como recessão, depressão e booms. Suas ideias serviram de base para a escola de pensamento, conhecida como economia Keynesiana. A escola Keynesiana se fundamenta no princípio de que o ciclo econômico não é autorregulado como pensam os neoclássicos, uma vez que é determinado pelo "espírito animal" (animal spirit, no original em inglês) dos empresários. É por esse motivo, e pela incapacidade do sistema capitalista conseguir empregar todas as pessoas que querem trabalhar, que Keynes defende a intervenção do Estado na economia. A teoria Keynesiana atribuiu ao Estado o direito e o dever de conceder benefícios sociais que garantam à população um padrão

mínimo de vida como a criação do salário mínimo, do seguro-desemprego, da redução da jornada de trabalho (que então superava 12 horas diárias) e a assistência médica gratuita. O Keynesianismo ficou conhecido também como "Estado de Bem-Estar Social". (DELLAGNEZZE, 2012, p. 8).

Esse modelo de Estado financiava programas e planos de ação destinados a promover interesses sociais coletivos, além de subsidiar, estatizar e socorrer empresas falidas. O *Welfare State* seria o Estado no qual o cidadão, independentemente de sua situação social, teria direito de ser protegido por intermédio de mecanismos e prestações públicas estatais, emergindo assim a questão da igualdade como fundamento para a atitude intervencionista do Estado.

A melhor maneira de compreender o Welfare State - Estado do Bem-estar Social, também conhecido pela Estado da Providência é considerar o que Bastos (2004, p. 8) afirma:

O Estado-providência distingue-se pelo seu forte componente promocional do bem-estar, ao lado da tradicional componente repressiva. A consagração constitucional dos direitos sociais e econômicos, tais como o direito ao trabalho e ao salário justo, à segurança no emprego, à saúde, à educação, à habitação, à segurança social significa, entre outras coisas, a juridificação da justiça distributiva. A liberdade a proteger juridicamente deixa de ser um mero vínculo negativo para passar a ser um vínculo positivo, que só se concretiza mediante prestações do Estado. Trata-se, em suma, de uma liberdade que, longe de ser exercida contra o Estado, deve ser exercida pelo Estado. O Estado assume assim a gestão da tensão, que ele próprio cria, entre justiça social e igualdade formal; dessa gestão são incumbidos, ainda que de modo diferente, todos os órgãos e poderes do Estado.

Assim, cabe lembrar e reconhecer que o processo de crescimento, aprofundamento e transformação do papel e de atuação do Estado não beneficia unicamente as classes trabalhadoras. Naquele momento histórico, o papel do Estado em vários setores, possibilitou investimentos em estruturas básicas que alavancaram o processo produtivo industrial, as quais mostraram-se viáveis para o investimento privado. Para Bresser (2010, p. 114), [...] "a administração pública burocrática proporcionava um mínimo de eficiência que o tornava economicamente viável. Entretanto, na medida em que avançam as reformas sociais, foi ficando claro que esse mínimo era insuficiente".

Na trajetória do Estado Social, a intervenção pública refletia as reivindicações dos movimentos sociais, e ao mesmo tempo a ação intervencionista do Estado

tornava possível a flexibilização do sistema econômico, o que garantia a sua própria manutenção e continuidade, bem como, dava condições de infraestrutura para o seu desenvolvimento (ARRETCHE, 1995).

O Estado de Bem-estar Social alcançou seu ápice entre os anos 1940 e 1960, os quais foram considerados os anos de ouro. A partir dos anos 1970, ele começa a ser questionado por investir e gastar demasiadamente nas questões sociais, na saúde, emprego, moradia, previdência e educação. Os gastos sociais aumentaram, desencadeando uma crise fiscal do Estado, além do estancamento econômico, elevadas taxas de desemprego, e a inflação. Daí, começa a ressurgir a defesa das ideias liberais do livre mercado.

#### 1.1.5 O Estado Neoliberal

O neoliberalismo, ou seja, o “Novo Liberalismo” nasceu logo após a segunda guerra mundial nas regiões da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Segundo Anderson (1996), o neoliberalismo foi uma reação teórica e política veemente contra o estado intervencionista e de Bem-estar Social (*Welfare State*). Com o pressuposto básico do neoliberalismo, tem-se o livro do Economista Friedrich August Von Hayek<sup>3</sup>, intitulado “O Caminho da Servidão”, escrito em 1944, que vai contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, os quais são denunciados como uma ameaça à liberdade, não somente econômica mas também política.

Alguns fatores contribuíram para a ascensão do Neoliberalismo, entre os quais estão: a vitória de partidos conservadores na Inglaterra, nos Estados Unidos da América (EUA) e na Alemanha; a adesão dos partidos trabalhistas e socialistas às práticas neoliberais na Itália, na Espanha, na França, em Portugal e na Grécia; a crise e desintegração da União Soviética; e o esgotamento dos movimentos trabalhistas e sindicais. Nesse cenário, as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno.

---

<sup>3</sup> Friedrich August Von Hayek um dos principais teóricos das ideias liberais do século 20. Tinha como formação básica a Economia. Ele ganhou em 1974 o Prêmio Nobel de Economia pelos seus escritos, que se estendem para além dessa ciência, uma obra extensa. Conta com 130 artigos e 25 livros que falam desde economia técnica, psicologia teórica, filosofia política, antropologia e filosofia da ciência.

A ideia força balizadora do ideário neoliberal é a de que o setor público (o Estado) é responsável pela crise, pela ineficiência, pelo privilégio, e que o mercado e o privado são sinônimos de eficiência, qualidade e equidade. Desta ideia chave advém a tese do Estado mínimo e da necessidade de zerar todas as conquistas sociais, como o direito à estabilidade de emprego, o direito à saúde, educação, transportes públicos, etc. Tudo isso passa a ser comprado e regido pela férrea lógica das leis do mercado. Na realidade, a ideia de Estado mínimo significa o Estado suficiente e necessário unicamente para os interesses da reprodução do capital (FRIGOTTO, 1995, p. 83-84).

Esse movimento de mudança estatal, culminou em um acentuado processo de reformulação produtiva do Capital, o qual coloca o Estado com o mínimo de responsabilidades sociais.

A agenda de consolidação do Neoliberalismo se fortaleceu a partir do Consenso de Washington em 1989, em uma reunião organizada por instituições financeiras internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos da América (EUA), para propor reformas, sobretudo para os países da América Latina que estavam em desenvolvimento e passavam por dificuldades.

O Consenso de Washington determinou a política econômica neoliberal, inspirado em governos como os de Ronald Reagan (EUA) e Margaret Thatcher (Reino Unido), através dos quais se deram prescrições consensuais de austeridade fiscal, liberalização das taxas de juros, taxa de câmbio competitiva, e a elevação de impostos e juros altos, com a finalidade de atrair investimentos estrangeiros, privatizações, reformas tributárias, entre outras políticas recomendadas pelo mercado.

Bresser Pereira (2009, p. 85,86) ao tratar sobre as características do Estado afirma:

Para el neoliberalismo, el Estado debía ser un Estado «mínimo», lo que significaba al menos cuatro cosas: primero, que dejara de encargarse de la producción de determinados bienes básicos relacionados con la infraestructura económica; segundo, que desmontara el Estado social, es decir, el sistema de protección a través del cual las sociedades modernas buscan corregir la ceguera del mercado en relación con la justicia social; tercero, que dejara de inducir la inversión productiva y el desarrollo tecnológico y científico (que dejara de liderar una estrategia nacional de desarrollo); y cuarto, que dejara de regular los mercados y, sobre todo, los mercados financieros, para que se autorregularan. La propuesta más repetida fue la desregulación de los mercados.

Vê-se que esse modelo de Estado trouxe consequências, e as mudanças foram latentes no processo de reestruturação produtiva do Capital (ANTUNES, 2002). Nesse sentido, o papel do Estado passa a ter uma nova configuração a partir dessa reestruturação, já que o Estado de certa forma é culpabilizado pelas crises econômicas.

A ideologia neoliberal teve como aliada na sua disseminação a globalização. O fenômeno da globalização foi o grande propagador do ideário Neoliberal. Ela promoveu a interação de diversos países, tanto nos aspectos econômicos, quanto culturais e políticos. A globalização não é um fenômeno isolado, funciona como um potencializador de relações de escala global, que tem um papel importante no aumento da competitividade e do lucro nos mercados nacionais e transnacionais.

Ianni (1998) traz uma discussão sobre globalização pautada em um modelo das forças produtivas, a qual tem produzido e potencializado a desigualdade.

Mais do que isso, a globalização causa impactos inclusive nas nações tradicionalmente organizadas em moldes capitalistas, “emergentes” ou “dominantes”, centrais ou periféricas, ao norte ou ao sul. Nessas condições, a globalização do capitalismo implica sempre e necessariamente o desenvolvimento desigual, contraditório e combinado. “Desigual”, devido aos desníveis e às irregularidades na realização das forças produtivas e das relações de produção. “Contraditório”, porque leva consigo tensões e atritos entre os subsistemas econômicos nacionais e regionais, enquanto províncias do sistema econômico global. E “combinado”, já que, a despeito das desigualdades de todos os tipos e das contradições também múltiplas, desenvolve-se em geral alguma forma de acomodação, associação, subordinação ou integração, nas quais os polos dominantes ou mais dinâmicos subordinam, orientam ou administram os “emergentes” (IANNI, 1998, p. 27, 28).

Pensar a disseminação do neoliberalismo por meio do fenômeno da globalização, é a maneira de compreender que esse processo se constitui por meio de reprodução conectada e através de uma rede planetária de comunicação. De acordo com Ianni (1998, p. 32):

No bojo da ideologia neoliberal, florescem várias utopias muito evidentes e correntes. Expressões como “aldeia global”, “mundo sem fronteiras”, “nova ordem econômica mundial”, “fim da geografia” e “fim da história”, entre outras, são muito indicativas das expectativas e ilusões que o neoliberalismo apresenta como ideais a serem realizados.

Pode-se dizer que o Estado neoliberal se pauta em priorizar a política econômica no contexto do livre mercado, em detrimento da política social, por meio da diminuição do papel do Estado na sociedade.

Enfim, as concepções sobre Estado passaram por modificações tendo em vista cada momento histórico. Essas transformações conceituais contribuem para entender a lógica de modelo de Estado que temos no tempo presente, e serve de lastro para a proposta da pesquisa, buscando identificar características estatais que vem se consolidado na política econômica brasileira.

## **1.2 Redefinição do modelo de Estado a partir de 1990 no Brasil.**

A década de 1980 trouxe consigo sinais de um redesenho político e econômico para o Brasil com o fim do regime militar em 1985. O principal destaque neste período foi a aprovação da Constituição Federal de 1988, sendo esta conhecida como Constituição Cidadã. A carta Magna foi consolidada dentro de um processo democrático, vindo reorganizar o estado à luz de fortes apelos pela descentralização, tendo em vista o Brasil ter dimensões continentais e sofrer fortes críticas pelo centralismo político e administrativo.

A CF (1988) define em seu preâmbulo

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para **instituir um Estado Democrático**, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988)

Recém-saído de um regime ditatorial, o Brasil, por meio de sua Constituição, deixa claro qual o modelo de Estado estava instituindo a partir daquele momento. Ainda no Art. 1, diz: “[...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Esse Estado Democrático de Direito não pode ser visto só no âmbito da participação popular, mas na garantia dos direitos fundamentais da sociedade. Esse modelo deve ter como base a democracia enquanto exercício de coexistência social, a legalidade

democrática fundamentada nos princípios de igualdade, participação, pluralismo e justiça, tendo como premissa que o poder deve nascer do povo. Nessa perspectiva, esse modelo traz aspectos do Estado de Bem-Estar Social, enquanto garantidor dos direitos sociais.

Embora a CF (1988) trouxesse um modelo de Estado garantidor de direitos sociais, em 1990, com a redefinição do papel do Estado, se consolida o neoliberalismo através da implantação de políticas públicas. O projeto Neoliberal se fortaleceu no Brasil por meio dos governos de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998 e 1999-2002). Esse projeto de governo trouxe transformações no âmbito econômico e social para o Brasil, podendo ser considerado, principalmente na primeira gestão, como reformista. As reformas causaram um impacto estrutural na gestão pública, a qual teve início no ano de 1995 com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estatal (PDRAE) sob a batuta do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. O Plano foi apresentado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE)<sup>4</sup>, e tinha como objetivo reestruturar o Estado.

[...] reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, MARE, 1995, p. 12).

Diante disso, a justificativa para esta reforma se pautou na defesa da ideia de crise estatal pela impotência de operacionalização do mesmo, sendo então necessária a sua diminuição, sobretudo no campo das políticas sociais por meio da racionalização de recursos.

Embora a proposta de Estado com FHC tivesse características neoliberais, com forte diminuição da participação do Estado nas políticas sociais, a Constituição Federal - CF (1988) no Art. 6, explicita o que são esses direitos sociais. “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” (BRASIL, 1988). Portanto a educação, na Carta Magna é tratada como um direito público, social e

---

<sup>4</sup> O órgão foi criado por força da medida provisória nº 813/95, reeditada várias vezes, que apenas em 1998 foi convertida na lei nº 9.649/98. Para conhecer melhor o MARE, está disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/link\\_secretaria](http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria)>. Acesso em: 17 fevereiro de 2019.

dever do Estado. Estaria então, o governo de FHC descumprindo a Constituição Federal no que diz respeito a garantia e oferta da educação enquanto direito social, tendo em vista a diminuição dos direitos sociais?

Para responder a esta questão, destacam-se dois pontos importantes: O primeiro, de acordo com Bastos (2004, p. 28) “[...] cada sistema econômico deve ser considerado como a representação limitada de uma determinada realidade social”. Na concepção do teórico, o pensamento neoliberal pode ser adaptado a realidades exigentes, pois não conseguirá romper drasticamente com as políticas sociais. O segundo, é o próprio presidente não assumir o seu governo como neoliberal e sim como Social Democracia. No documento escrito por FHC em 1990, intitulado “A Social-Democracia: O que é, o que propõe para o Brasil”<sup>5</sup>, ele deixa claro que “Social-Democracia é uma corrente política que quer corrigir as injustiças sociais e melhorar as condições de vida do povo através de reformas livremente consentidas pela sociedade, dentro de um regime democrático” (n.p.).

Nesse documento FHC faz uma análise propositiva que vai desde a definição do que seja a Socialdemocracia, indo até as propostas para o Brasil. Dentre essas propostas, estão a reforma do Estado e a revolução da educação. Sobre a participação do Estado nas políticas sociais ele assevera:

[...] o estado, para a Social-Democracia, tem responsabilidades diretas em relação ao bem-estar social. Além de melhores salários, a elevação do nível de vida dos trabalhadores requer leis de proteção do trabalho e serviços públicos eficientes e acessíveis a todos nas áreas de saúde, educação, previdência, transportes coletivos etc. Os maiores avanços nesse sentido, nos países capitalistas desenvolvidos, foram conseguidos através do estado, quase sempre por influência dos social-democratas (CARDOSO, 1990, n.p.).

Em tese, este governo garantiria os direitos sociais dentro de um modelo econômico de menos responsabilidades para o Estado. O que nos resta saber era como o Estado faria para desonerar-se? A estratégia que FHC usa é a transferência de responsabilidades para a sociedade civil. Entende-se que ele se baseia na teoria de Anthony Giddens sobre a “Terceira Via”, cuja proposta é

[...]contrabalançar – mas nunca combater – o poder do mercado pela atuação “positiva” do Estado e da “sociedade civil”. Esta, composta

---

<sup>5</sup> Para conhecer o documento, acesse: <http://www2.psdb.org.br/wp-content/uploads/biblioteca/36575470.pdf>

por atores individuais e associações voluntárias do tipo Organizações Não-Governamentais (ONGs), cujas atribuições incluiriam a parceria com o Estado<sup>6</sup> na execução de políticas sociais, em especial na área da assistência social e da educação (GROPPO; MARTINS, 2008, p. 216)

De fato, há uma potencialização na participação da sociedade civil através de parcerias. Isto é fato ao se analisar a reforma do Estado proposta por FHC no âmbito da educação.

No contexto dessa reforma do Estado, o planejamento da educação entrou na agenda por meio da CF (1988), no Art. 214 que trata da elaboração do Plano Nacional de Educação, assim como na LDB (1996), nos artigos 9, 10 e 11, entretanto, o plano de educação só foi elaborado na década de 2000.

Efetivar as políticas sociais nesse modelo de Estado, e garantir a estratégia e manutenção da ordem capitalista, é ignorar sua verdadeira identidade e sua função social. No entanto, disfarçar o caráter funcional do sistema dominante significa ocultá-lo da própria população, e dos executores das políticas sociais. Essas ambiguidades sempre foram inerentes as ações do Estado, definindo em momentos estratégicos políticas sociais como ações à contribuição e diminuição das desigualdades sociais. Tratando assim de corrigir ou reduzir os efeitos negativos causados pela 'natural' lógica do capitalismo.

### 1.3 Interlocução entre Estado e Políticas Públicas

As políticas públicas no contexto brasileiro, acentuam-se a partir de 1980, e tem ganhado espaço, especialmente nas universidades, onde se realizam pesquisas, estudos e reflexões acerca da ação do Estado. De acordo com Muller e Surel (2002), o analista de políticas públicas encontra dificuldade para definir "política pública", devido à polissemia da palavra "política". Dizem eles que "[...] este termo cobre ao mesmo tempo, a esfera da política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*)". (MULLER e SUREL, 2002, p. 11). A compreensão dos termos pode se realizar da seguinte maneira: a) *polity* distingue o mundo da política e a sociedade civil, sendo que tal distinção pode apresentar

---

<sup>6</sup> "Precisamos reconectar essas três esferas (Estado, mercado e sociedade civil) por meio de um novo contrato social, adequado para uma era em que a globalização e o individualismo andam lado a lado. O novo contrato ressalta os direitos e as responsabilidades dos cidadãos" (GIDDENS, 2001b, *Apud* GROppo; MARTINS, 2008, p. 216)

variação de acordo com o lugar e o tempo; b) *politics* diz respeito à atividade política em geral, e c) *policy* (polícies) vincula-se a diretrizes ou normas implantadas por alguma organização ou alguém, nesse caso, normas governamentais.

Uma política pública não é uma ação governamental, que pode ser única e temporária, em resposta a circunstâncias políticas ou demandas sociais específicas. O aspecto específico e peculiar das políticas públicas consiste em ser um conjunto de ações intencionais, orientadas para a realização de um objetivo de interesse e benefício público, cujas diretrizes, instrumentos, procedimentos e recursos atendam os problemas de interesse público.

Uma política pode ser caracterizada como política de governo ou de Estado. De acordo com Oliveira (2011, p. 329)

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

De acordo com Oliveira (2018), as políticas públicas implementadas são resultantes das regras delimitadas pelos atores políticos e pela alta burocracia, são adaptadas pela chamada burocracia do nível da rua, conforme o contexto histórico, socioeconômico e político do momento da sua implementação.

A análise sobre políticas públicas abordado no estudo “Estado em Ação” de Gobert e Muller (1987), consiste de uma investigação rigorosa das causas, consequências e dinâmica das políticas públicas, a fim de gerar conhecimento relevante para melhorar as ações estatais. E de acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento [BID] (2006, p. 130), as políticas públicas do Estado devem:

1. Garantir adaptabilidade política quando novas circunstâncias exigem;
2. Assegurar a coerência entre diferentes áreas políticas para que novas políticas sejam compatíveis com as já existentes;
3. Garantir uma coordenação eficaz entre os diversos intervenientes no mesmo campo.

A política pública é definida pelo fato de buscar resolver um problema público,

sendo secundário o fato de ter como protagonista da ação um ente estatal ou não. (SECCHI, 2013). Observe-se que as políticas públicas são um dos principais instrumentos de ação do Estado na aspiração de transformar uma situação ou comportamento. Então, as principais funções do Estado podem ser desenvolvidas em torno de políticas públicas.

### 1.3.1 Ciclos organizacionais na elaboração das políticas públicas

Conforme Rua (2014), o modelo do “ciclo das políticas públicas” é uma concepção abstrata do processo político, que embora não corresponda exatamente ao que acontece na prática, funciona como um recurso de análise das políticas públicas. Por isso é chamado “Modelo Heurístico”. Nesse sentido,

A importância da concepção do “ciclo das políticas públicas” decorre do fato de que suas etapas correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito aos atores, às suas relações, seus recursos de poder, às redes políticas e sociais e às práticas que se encontram tipicamente em cada fase. (FREY, 2000, p. 226)

Para Frey (2000), o ciclo das políticas compreende as seguintes fases: percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação. Já Saravia (2006), distingue os seguintes estágios: formação da agenda, elaboração das alternativas, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação.

**Quadro 1 - Ciclo de Políticas Públicas**

FASES	DESCRIÇÃO
Formação da agenda	Identificar problemas que requerem atenção do governo, decidir quais questões merecem mais atenção e definir a natureza do problema.
Formulação de políticas	Estabelecer objetivos, identificar o custo e estimar o efeito das soluções, escolher em uma lista de soluções e selecionar instrumentos de política.
Legitimação	Garantir que os instrumentos políticos escolhidos tenham apoio. Pode envolver uma ou uma combinação de: aprovação legislativa, aprovação executiva, busca de consentimento por meio de consulta a grupos de interesse e referendos.

Implementação	Estabelecer ou empregar uma organização para assumir a responsabilidade pela implementação, garantindo que a organização tenha os recursos (como pessoal, dinheiro e autoridade legal) para fazê-lo e assegurando que as decisões políticas sejam executadas conforme o planejado.
Monitoramento/Avaliação	Acompanhar de forma sistemática a implementação das ações com objetivo de produzir e a organizar os resultados necessários. Avaliar até que ponto a política foi bem-sucedida ou a decisão da política foi a correta; se foi implementado corretamente e, se houver, teve o efeito desejado.
Manutenção, sucessão ou rescisão de política	Considerar se a política deve ser continuada, modificada ou descontinuada

Fonte: SILVA, 2017 (Adaptado pela autora)

Para a construção de políticas públicas é necessário que se cumpram alguns procedimentos dentro e fora da esfera governamental, visto ser uma política fruto de uma demanda observada, identificada e que devem ser avaliadas as possibilidades de sua efetivação e efetividade, ou seja, a capacidade para assegurar direitos e cidadania para os indivíduos.

O autor Silva (2017, p. 35) acerca do tema anota o seguinte:

As etapas que envolvem o ciclo de políticas são moldadas de acordo com as intensas variações e interpretações dos policy makers e interferem, de forma decisiva, na tomada de decisão, as quais são influenciadas pelos interesses dos atores e pelas experiências técnicas e pessoais destes. Na fase do ciclo político, o processo de tomada de decisão pode se estruturar de três formas: a) a partir de problemas para formulação de soluções; b) por meio de ajustes dos problemas às soluções disponíveis, num processo simultâneo e comparativo entre os problemas existentes e as soluções propostas; c) mediante a disponibilidade de soluções que perseguem a detecção de problemas, já preferidos pelos tomadores de decisão e propensos a serem identificados pela opinião pública como questões específicas que necessitam ser transformadas em políticas públicas.

Sabe-se que, para a efetivação da política pública, é necessária uma agenda de ações e tarefas pertinentes ao aperfeiçoamento das ideias iniciais, a qual deve levantar diversas questões na formulação do que se precisa acrescentar ou retirar da agenda de prioridades para o cumprimento de todo processo garantidor de direitos.

Articulando o ciclo das políticas públicas com a elaboração do PEE, objeto de estudo desta tese, vê-se que o planejamento educacional, enquanto política pública educacional, se estrutura nestes ciclos, possibilitando uma formulação fluida e

interligada. Cada etapa nesse processo, tem permitido refletir e analisar sobre a oportunidade da sociedade se empoderar enquanto sujeito ativo do processo de elaboração dessa política pública.

As políticas públicas devem percorrer todas as suas etapas, para que no final de sua instituição, possa demonstrar em números positivos, todos os seus propósitos. As políticas públicas são dinâmicas e podem adequar-se com revisões em suas leis formativas, ou mesmo com reformulações enriquecedoras, que não as façam fugir ao interesse maior e à essência de sua existência, que é facultar direitos para todos os cidadãos numa visão universalizada (RUA, 2014).

#### **1.4 A interface entre planejamento, plano e programa no contexto das Políticas Públicas Educacionais**

As políticas públicas são instrumentos de governança que geralmente afetam o ciclo político, a participação e as demandas futuras. Elas representam, portanto, um elemento fundamental na dinâmica de toda estrutura educativa de uma nação, envolvendo diferentes níveis e atores políticos e sociais. Sua construção começa com a retórica das políticas, que se concretizam em defesas nacionais seguindo sua consagração através de documentos legais e culminando com sua implementação. No campo educacional, o processo de políticas públicas se materializa por meio de uma série de ações de inúmeros atores sociais e políticos, que derivam de um conjunto de leis, decretos, disposições, regulamentos, resoluções, diretrizes, que sistematicamente orientam as políticas educacionais no país.

As diversas políticas públicas de Estado foram construídas para efetivarem direitos dos cidadãos contemplados na Constituição Federal, que também sinalizava a construção de um Plano Nacional de Educação, voltado a atender integralmente as necessidades apontadas pela sociedade nesse processo evolutivo da educação. Para melhor atender as demandas de um país em evolução, somente investindo em educação esse processo evolutivo e qualitativo da sociedade seria explicito.

Uma política pública de planejamento tem, em primeiro lugar, a função administrativa porque serve como base para outras funções. Esta função determina com antecedência quais são os objetivos a atingir e como deve ser feito para alcançá-los; portanto, é um modelo teórico que aponta para o que se deseja atingir no futuro. Este, começa pelo estabelecimento de metas e detalha os planos

necessários para atingir da melhor maneira possível. Ele determina onde deve ser alvejado, o que deve ser feito, como, quando, e em que ordem deve ser realizado.

O planejamento é uma política educacional, guiada por princípios, os quais estabelecem objetivos, utilizando estratégias específicas nas decisões, que tomam forma em alguns meios de execução pelo planejamento educacional. Entende-se que o “[...] planejamento é uma das estratégias utilizadas para imprimir racionalidade ao papel do Estado e institucionalizar “as regras do jogo” na administração das políticas governamentais”. (FERREIRA & FONSECA, 2011, p. 70)

Esse planejamento deve ser estratégico, dinâmico, sistemático, flexível e participativo. Nesse sentido, deve representar a explicitação dos desejos dos atores sociais em um esforço organizado, e pelo qual pode-se antecipar eventos e fornecer resultados, incluindo, naturalmente, a constante avaliação deste processo. Todo o planejamento deve ser monitorado periodicamente, revisto e modificado de acordo com os resultados internos e externos.

Em termos conceituais, vários teóricos estudam a temática do planejamento e a sua vinculação com o campo da educação, dentre eles estão Ribeiro (2005), Kuenzer, Calazans & Garcia (2003), Gandin (2010), Guedes e Barbalho (2016), Fávero (1990), Paro (2002; 2007; 2009), dentre outros. Para Coombs (1970, p. 10), o planejamento educacional é, “[...]a aplicação de análise sistemática e racional ao processo de desenvolvimento educacional com o objetivo de tornar a educação mais efetiva e eficiente no atendimento às necessidades e metas dos estudantes e da sociedade”.

Ainda com relação ao planejamento, Ribeiro (2005, p. 85) diz que:

[...] o planejamento começa com uma ideia de realização de alguma coisa. Esta ideia passa, a seguir, pela análise de suas implicações, desdobrando-se em novos conceitos. Ela é submetida a estudos de base que lhe servem de amplificação e ajuste, lhe esclarecem a linha de menor resistência para encaminhamento da ação.

Este teórico traz uma discussão sobre a possibilidade de um planejamento não poder ser executado. O autor aponta três obstáculos para a efetividade do planejamento: 1) a falta de uma filosofia e de uma política de educação; 2) a falta de decisão efetiva dos que têm os poderes e os meios de ação; e 3) as condições geográficas, históricas e sociais do país. (RIBEIRO, 2005, p. 91)

Necessário entender que o planejamento deve ser compreendido como um processo de elaboração de uma série de decisões para ações futuras, visando à consecução de objetivos. O mesmo consiste em estabelecer formas de ações que contribuam para alcançar objetivos, e satisfazer de maneira mais eficaz as necessidades e objetivos da sociedade.

O Planejamento sendo:

[...] um processo multifacetado, impõe-se como estratégia de poder que contribui ou para manter o status quo de uma minoria ou para promover a transformação social. Assim, em sua dimensão política, alinha as decisões em meio a interesses conflitantes, possibilitando o controle social das ações estatais. Enquanto ferramenta técnica, contribui para organizar a agenda governamental, contemplando prioridades econômicas, políticas e sociais, em face aos problemas rumo ao desenvolvimento econômico. (GUEDES & BARBALHO, 2016, p. 131)

Quando o planejamento é elaborado em nível nacional, estadual ou municipal, como é o caso do PEE, é o Estado que tem os meios e o poder para torná-lo eficaz. Uma das principais dificuldades na implementação de um plano é a descontinuidade entre os criadores e os executores do plano. Acerca desta descontinuidade, Ota (2004, p. 41) diz que a “[...]rotatividade dos postos Legislativo e Executivo, decorrentes das eleições, pode gerar mudanças/rompimento nas políticas e práticas adotadas pelo governo, este fenômeno é conhecido como descontinuidade administrativa”.

Sabe-se que, quem concebe e impõe o plano são as autoridades, que podem não ter uma ideia suficiente das reais necessidades. Por outro lado, os responsáveis pela execução do plano geralmente não entendem os motivos do planejador, não cuidando de seus pontos de vista e deixando-se ofuscar pelas dificuldades.

Para entender a vinculação entre o planejamento e o plano faz-se necessário compreender “[...] o significado de plano como um documento, com estatuto legal, que formaliza [...] as decisões tomadas no processo de planejamento” (BORDIGNON, 2014, p. 33). Um plano refere-se a decisões de natureza geral que expressam as diretrizes políticas fundamentais, as prioridades que derivam dessas formulações, a alocação de recursos de acordo com essas prioridades, as estratégias de ação e o conjunto de meios e instrumentos que serão adotados. Usa-se para alcançar as metas e objetivos propostos. Ele visa traçar o curso desejável e

provável do desenvolvimento nacional ou do desenvolvimento de um setor, seja econômico, social ou cultural. Os planos, por sua vez, incluem programas e projetos. É o parâmetro técnico-político que enquadra programas e projetos.

O plano é um documento de trabalho que coleta e especifica os objetivos que se deseja alcançar ao longo de um período de tempo. Seu ponto de partida é um diagnóstico da situação a ser enfrentada e uma avaliação das dificuldades e detalha um conjunto de ações a serem realizadas. Seu conteúdo especifica prioridades, critérios, políticas, recursos, orçamentos, calendários de ações, métricas e avaliações.

No âmbito das políticas públicas, os planos de educação são instrumentos intencionais, os quais possibilitam rupturas de práticas equivocadas no processo educativo, buscando estabelecer uma educação igualitária nos diversos níveis educacionais. (SAVIANI, 1999). Os planos de educação devem ser vistos e percebidos como políticas articuladas federativamente, tendo como base os princípios democráticos.

A elaboração dos planos de educação deve ter como norte o documento de orientação/assistência técnica da SASE (Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino), em que deverá seguir os seguintes passos:

- a) **Adequação/elaboração** dos planos, incluindo:
  - a estruturação da **análise situacional da realidade educacional**
  - a análise e a definição das **metas e estratégias** (fundamentada pela análise situacional)
  - a preparação de **Projeto de Lei**, a ser encaminhado para o respectivo executivo e, posteriormente, ao legislativo.
- b) **Acompanhamento** dos planos por meio do Sistema de Avaliação Educacional (SAE), possibilitando melhor organização da equipe de acompanhamento, colaborando assim para melhorar o suporte e a **auxílio nas diversas fases do plano**, que compreende a orientação na fase de **elaboração, implementação e monitoramento** das ações previstas. (BRASIL, 2013, n.p.)

Os planos precisam ser vistos como um quadro de referência para orientar as mudanças no sistema educacional, a fim de contribuir para a consecução do desenvolvimento do país, definindo os princípios da educação através de processos participativos de articulação dos sistemas educacionais entre si, formais e não formais, e com o ambiente social e econômico. E para que isso ocorra é necessária a criação de mecanismos de governança que enfatizem a importância dos planos

para a elevação dos indicadores educacionais, sobretudo do ponto de vista da aprendizagem.

Sendo os planos de educação uma política pública, pois se caracterizam como um conjunto de ações do Estado para atender às necessidades e / ou resolver problemas públicos, devem procurar criar um sistema relevante para o desenvolvimento vigoroso e sustentável da sociedade, com maior equidade, além de aprofundar e tornar permanentes os processos democráticos, tendo em mente que o mesmo transcende os governos e está localizada nos escopos e conteúdos que correspondem a um plano de Estado no campo da educação.

Conforme Molina (2003), as políticas públicas se consolidam com a ação do Estado por meio de programas cujo objetivo é dar tangibilidade aos direitos sociais. Esses programas visam desenvolver capacidades e potencialidades da população, através do princípio da igualdade de oportunidades e sucesso de todos sem discriminação.

De acordo com Jannuzzi (2014, p. 27) os “[...] programas são empreendimentos complexos, que envolvem a contratação de pessoal técnico; disponibilidade de instrumentos; adequação de equipamentos públicos; alocação de recursos monetários; promoção de capacitação, de forma coordenada no tempo e no território”.

O programa é um instrumento para coordenar, implementar e avançar a estratégia proposta pelos agentes estatais. Os programas são mais complexos, focados em um amplo escopo e geralmente são compostos por um conjunto de projetos. Ele especifica as linhas gerais contidas em um plano composto por um conjunto de programas. O programa possibilita o plano por meio de um conjunto de ações destinadas a atingir metas e objetivos.

Sabe-se que os programas, no contexto das políticas públicas, servem como instrumento de ação política, econômica e social que estabelece o conjunto de objetivos a serem alcançados pelo governo dentro de um certo período de tempo e os meios para alcançá-los. Os programas são destinados a um setor importante que possui determinadas necessidades ainda não atendidas.

Os autores Ferreira e Nogueira (2015, p. 34) atentam para essa temática abordando os diversos programas do governo federal no contexto educacional:

Na esfera educacional, várias políticas foram lançadas por todos os setores do governo federal para se alcançar os objetivos propostos

pela Constituição Federal de 1988. A título de exemplo, entre outras políticas podem ser citadas as seguintes: a) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); b) Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); c) Programa de Dinheiro Direto na Escola (PDDE); d) Programa Bolsa Família; e) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); f) Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); g) Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE); h) Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); i) Sistema de Seleção Unificada (SISU); j) Programa Universidade para Todos (PROUNI); k) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA).

Cada um desses programas, constitui instrumento político e técnico para a gestão, administração pública governamental e territorial, pois demandam compromissos e responsabilidades que governantes compartilham sobre o presente e o futuro da sociedade. Interessante destacar que, dentro do contexto dos planos de educação, esses programas são utilizados como ferramenta para alcançar as metas previstas.

Os programas educacionais se localizam no desenho do planejamento educacional, os quais contemplam um conjunto de propostas com a finalidade de transformar a realidade social, e ao mesmo tempo contribuir para fortalecer o cumprimento efetivo dos direitos sociais.

Para Melo (2004, p. 19):

[...] os planos e programas não expressam somente construções de interesses sociais diferentes, mas são resultado do embate histórico-social de projetos diferentes, distintos, até mesmo contraditórios, de sociedade e de educação; defendidos e implementados historicamente, de forma múltiplas, por diversos sujeitos políticos coletivos.

O planejamento, os planos e programas, servem como um instrumento político, econômico e social que estabelece e define conjuntos de objetivos a serem alcançados pelos governos dentro de um certo período de tempo para alcançá-los, contribuindo assim, para imprimir maior coerência às decisões de política educacional.

No contexto das políticas públicas, o planejamento, os planos e programas se inter-relacionam enquanto dinâmica governamental, tendo como pressuposto responder à multiplicidade de necessidades, interesses e preferências de grupos e

pessoas que compõem a sociedade. É preciso destacar que a participação do cidadão em diferentes momentos é uma das formas de se ter políticas públicas socialmente relevantes, tendo em vista ser esta uma arena de disputa entre atores sociais os quais possuem de certo modo interesses e agendas particulares.

Objetivando fazer um desenho sobre as principais configurações históricas do planejamento educacional no contexto brasileiro, na próxima seção, trataremos sobre as primeiras aproximações de planejamento tendo como ponto de partida os Pioneiros da Educação, observando os avanços e novos contornos que ocorreram no decorrer dos anos.

## **2 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: Principais configurações históricas**

Esta seção tem como objetivo analisar as principais configurações históricas do planejamento educacional no contexto brasileiro, partindo do Movimento Pioneiros da Educação, analisando o planejamento no contexto da ditadura militar, e pontuando o período da nova república juntamente com a redemocratização do Brasil. Buscou-se analisar o planejamento na forma de Planos de Educação, bem como, os seus avanços e materialidade no campo educacional.

### **2.1 As primeiras aproximações de planejamento educacional na educação brasileira.**

As duas primeiras Constituições (1824,1891) não apresentaram nenhuma ideia de organização de planejamento nacional para educação. Entretanto, sempre houve por parte dos educadores<sup>7</sup> um anseio de ter um projeto de educação que representasse de fato as necessidades do povo brasileiro. Essa ideia começa a ganhar força a partir de 1920, onde iniciaram várias reformas educacionais em diferentes regiões do Brasil, balizadas pelo ideário de superar o problema das altas taxas de analfabetismo, o qual era visto como questão nacional.

Dentre essas reformas regionais estão as de Sampaio Dória que ocorreu em 1920 em São Paulo, a de Lourenço Filho (1922-1923) no Ceará, a de Anísio Teixeira em 1924 -1929 com a reforma na Instrução Pública na Bahia, a de José Augusto Bezerra de Menezes, no Rio Grande do Norte (1925-1928), a de Lisímaco Costa (1927-1928) no Paraná, a de Francisco Campos em Minas Gerais, e a do Distrito Federal entre os anos de 1927-1930 liderada por Fernando de Azevedo. (SILVA, 2010). É importante considerar que as Conferências Nacionais promovidas

---

<sup>7</sup> Vários eventos foram organizados no sentido de discutir a educação a partir de 1910.

“Os eventos específicos: os três congressos de instrução primária e secundária (1911, 1912, 1913); a criação da liga brasileira do combate ao analfabetismo (1915 a 1922); a Conferencia Interestadual de Ensino Primário (1921); a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924 e as Conferências Nacionais em 1927, surgiram com a intenção de disseminar a educação entre a população, sendo associadas às preocupações políticas em nacionalizar o ensino primário e combater o analfabetismo. Além disso, promoveram debates acerca da efetivação da criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública e posteriormente do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, em 1932” (SILVA, 2010, n.p.).

pela Associação Brasileira de Educação (ABE), sobretudo a IV conferência em 1931, foram preponderantes para a consolidação do Movimento dos Pioneiros

### 2.1.1 O planejamento educacional no contexto dos Pioneiros da Educação

Com o lema de reconstrução da educação nacional, o manifesto de 1932 tinha como foco uma reestruturação na política educacional brasileira. O ideário de um plano que de fato pudesse servir de planejamento educacional surge no Movimento dos Pioneiros da Educação.

A ideia do Manifesto era de que a educação iria influenciar diretamente na reconstrução social, tendo em vista que essa organização educacional contemplaria desde os níveis mais elementares da educação até a organização das Universidades. Nessa lógica, os Pioneiros defendiam que a educação fosse de fato obrigatória, gratuita para alcançar os mais variados sujeitos sociais, e que também fosse laica, tendo em vista que naquele momento histórico a igreja intervia diretamente nas questões educacionais e sociais. Portanto, essa reconstrução social traria para centralidade educacional a escola pública de qualidade, ou seja, uma qualidade vinculada a uma nova pedagogia voltada para o desenvolvimento de novos processos e métodos de ensino que se contrapunha aos métodos tradicionais.

Sabe-se que não se podia pensar em desenvolvimento da Nação, tanto no seu aspecto social, econômico e político, sem ser pelo viés da reconstrução da educação. Entendia-se que educação era deveras importante para o desenvolvimento da sociedade brasileira, sobretudo para superar a grande problemática daquele momento que era o alto índice de analfabetos. Um dos desafios seria de fato tornar a educação nacional acessível a todos, tanto no sentido de ampliação de vagas, quanto à sua gratuidade.

O Manifesto era o documento que nortearia as questões da reconstrução da educação, o qual apresentava um arcabouço organizacional reconhecendo que o mesmo se tratava de um plano educacional.

Para Saviani a ideia do Plano no contexto dos Pioneiros seria “[...]entendido como um instrumento de racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escolanovista” (SAVIANI, 2010, p. 75). O objetivo do

Manifesto era oferecer diretrizes para uma política educacional. O documento apresentou simultaneamente um delineamento de ações a nível nacional, em busca da estruturação de um sistema educacional, bem como um documento de discussão e reflexão sobre o ambiente político e social dos anos de 1920 e 1930.

Saviani (2010), apresenta um panorama sobre a organização do documento “A Reconstrução Educacional no Brasil – ao Povo e ao Governo”: Introdução: Movimento de renovação educacional; Diretrizes que se esclarecem Reformas e a Reforma. 1. Os fundamentos filosóficos e sociais da educação; 2. A organização e administração do sistema educacional; 3. As bases psicobiológicas da educação; 4. Planejamento do sistema, conforme os princípios e diretrizes enunciados; e a Conclusão.

Acerca do plano educacional, o manifesto começa dizendo:

No plano de reconstrução educacional, de que se esboçam aqui apenas as suas grandes linhas geraes, procuramos, antes de tudo, corrigir o erro capital que apresenta o actual sisytema (se é que se pôde chamar systema), caracterizado pela falta de continuidade e articulação do ensino, em seus diversos grãos, como se não fossem etapas de um mesmo processo[...] (AZEVEDO, 1932, p. 417).

A preocupação dos Pioneiros acerca da dualidade do “sistema”, é que a escola de instrução primária tinha o foco nas classes populares e o ensino superior era para as elites, não existindo assim, uma continuidade no processo educativo. De fato, eles queriam naquele momento trazer um plano para educação em que não houvesse mais essa dualidade, e que a educação fosse única, onde todos tivessem acesso a todos os graus de instrução.

Entende-se que a questão de se ter um sistema de ensino organizado e que atendesse aos interesses da educação nacional era uma prioridade no plano de reconstrução, e nesse sentido, o manifesto apresenta uma estrutura de plano educacional.

A estructura do plano educacional corresponde, na hierarchia de suas instituições escolares (escola infantil ou pre-primaria; primaria; secundaria e superior ou universitaria) aos quatro grandes periodos que apresenta o desenvolvimento natural do ser humano, E' uma reforma integral da organização e dos methodos de toda a educação nacional, dentro do mesmo espirito que substitue o conceito estático do ensino por um conceito dinamico, fazendo um appello, dos jardins de infancia á Universidade, não à receptividade mas à actividade creadora do alumno. (AZEVEDO, 1932, p. 417).

O plano de reconstrução não era só uma reforma estrutural que se estava propondo, embora a organicidade da educação brasileira estivesse desarticulada e fragmentada, a proposta era uma reforma em âmbito geral. Essa reorganização contemplava desde questões de mudanças metodológicas, a formação docente, a responsabilização do Estado pela educação de forma integral, até as questões de valorização do aluno. A formação integral seria no sentido de tratar sobre o aluno tanto nas questões no âmbito da cognição, trazendo o aluno para o centro da aprendizagem, mas também no sentido de valorizar o aluno enquanto sujeito social e sujeito histórico, considerando assim, o seu desenvolvimento psicossocial. (AZEVEDO, 1932).

Sabe-se que o Plano de Reconstrução Nacional, apesar das excelentes expectativas de mudança do cenário educacional brasileiro, não conseguiu cumprir o seu objetivo. Entretanto, esse movimento deixou como saldo positivo a inclusão do artigo 150 da Constituição Brasileira de 1934, a qual estabeleceu como competência da União, fixar o estabelecimento de um Plano Nacional da Educação, bem como coordenar e fiscalizar sua realização no País.

### 2.1.2 O Plano Nacional da Educação no contexto das Constituições de 1934, 1937 e 1946.

O Conselho Federal de Educação (CFE) foi criado por meio do Decreto 19850/1931, cuja missão a partir da Constituição de 1934, foi prescrita no Art. 152 – “Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo”.

A Constituição de 1934 foi instituída no governo de Getúlio Vargas, e em seu Art. 150 diz: “Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País[...]”.

De acordo com Horta (1997, p. 147-148), Capanema, o então Ministro da Educação do governo de Vargas, ao apresentar o PNE afirma que o mesmo era “[...] a solução para a falta de orientação e disciplina existentes na educação brasileira”. Para o Ministro “a promulgação de uma lei geral de ensino, ou seja, de um Código

da Educação Nacional, apresentava-se como condição prévia para a elaboração de um plano de educação” (p. 149 - 150).

Ao tratar sobre o Código de Educação defendido por Capanema, Cury (2014, p. 62) define o código como “[...] um conjunto de normas adotados para servirem de base à organização e funcionamento das instituições educativas, escolares e extraescolares, mantidas no território nacional pelos poderes públicos ou por particulares”.

Como havia um interesse em elaborar esse plano, foi instituída em 1936 por meio da Lei nº. 174/36, a organização do Conselho Nacional de Educação, que de acordo com o Art. 3 “O Conselho Nacional de Educação será constituído de 16 membros, sendo 12 representantes do ensino”. Esta Lei deixa claro que as atribuições do mesmo seriam:

Art. 2 O Conselho Nacional de Educação terá as seguintes atribuições: 1º, elaborar o plano nacional de educação, para ser aprovado pelo Poder Legislativo (Constituição Federal, artigo 152); 2º, propor ao Poder Legislativo quaisquer modificações do plano nacional de educação, decorrido o prazo que for determinado em lei para a sua inalterabilidade (Constituição Federal, art. 150, parágrafo unico).

Em 1937 foi eleita uma comissão de conselheiros formada por Samuel Libânio, Aníbal Freire e Reinaldo Porchat através da portaria de nº 15/1937, cujo objetivo era organizar o Plano. Entretanto ao ser encaminhado à Câmara dos Deputados, o referido plano não chegou a ser aprovado (SAVIANI, 2010).

De acordo com Bomeny (1994, p. 135):

O projeto do Plano Nacional de Educação descia a minúcias ao estilo de Francisco Campos, agora aprimorado por Capanema. Ensino clássico, e uma carga volumosa de ensino de língua estrangeira. Previa-se também o ensino doméstico e o ensino agrícola. O plano pretendia resolver não só as questões do ensino, como também aquelas que diziam respeito à ordem social, econômica, política e moral do país.” [...] O modelo que prevaleceu nas reformas educacionais primou pela crença no poder das leis e da máquina burocrática em levar à frente um projeto de dimensões gigantescas, sem considerar a complexidade e a diversidade do país, e, especialmente, as limitações da autoridade legal.

Apesar de ter sofrido inúmeras críticas no processo de tramitação na Câmara dos Deputados por ser um plano eminentemente burocrático, denso e desvinculado

do contexto social, o plano se constituía naquele momento histórico, a consolidação do que preconizava a CF de 1934.

Ao analisar o Plano Nacional, Cury (2015, p. 422) diz:

Quanto ao Plano em si, a pergunta que fica é se se poderia chamá-lo de Plano já que, para tal, dele deveriam constar uma radiografia da situação, as metas a serem atingidas (e em quanto tempo) e os recursos necessários para tanto. A rigor, além do caráter minudente de cada capítulo, esse Plano foi muito mais uma espécie de diretrizes e bases da educação sob a égide de um controle burocrático bastante pronunciado. O que de certo modo prenunciava e compunha o espírito autoritário da época.

Esse denominado Plano Nacional, não se pautou em um estudo da realidade brasileira e se caracterizava por estabelecer apenas diretrizes para o funcionamento da educação.

Em 1937 ocorreu o então chamado golpe de Estado, onde Getúlio Vargas se uniu aos militares, instalando de 1937 a 1945 a fase chamada de Estado Novo. Com o referido golpe, todas as instâncias representativas foram fechadas, inclusive o Congresso Nacional, e a aprovação do plano não ocorreu.

Em 1937, é aprovada a nova CF nos moldes da ditadura militar, que apesar de manter a questão da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino, não faz menção sobre o Plano Nacional de Educação. Nesse sentido, Saviani (2010) diz que houve retrocesso na busca de se estabelecer um plano para o Brasil.

Vale salientar que em 1945 se institui um período histórico chamado de Nova República e com ele uma nova CF em 1946. A mesma dava continuidade a alguns aspectos educacionais como manter os níveis da educação em todos os graus, vinculação de impostos para manutenção do ensino e estabelecia o princípio de cooperação. Entretanto, não faz menção em nenhum momento à criação de um Plano Nacional de Educação, ou seja, o tema planejamento não aparece na Constituição de 1946. O ganho naquele contexto em termos de educação, foi a eleição de uma comissão em 1948, a qual tinha como finalidade pensar em diretrizes para educação nacional, tendo em vista se discutir que o plano que tramitou no congresso em 1937 não passava de compêndio de diretrizes e não de um plano nacional propriamente dito.

O governo Dutra que se instalou em 1945 e findou em 1951, criou um plano em 1946 que só foi publicizado pela presidência em 1948 chamado SALTE (Saúde,

Alimentação, Transporte e Energia) cujo objetivo foi direcionar verbas públicas para questões tidas como emergenciais. Em nenhum momento esse plano faz menção sobre a questão da educação.

## **2.2 Do perfil prescritivo ao normativo: as configurações do planejamento da década de 1950 a 1980**

A década de 1950 e 1960 foi marcada pelo governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961). Foram anos de muita efervescência do desenvolvimentismo político, econômico e marcados por influências internacionais. O seu governo trazia como lema “Cinquenta anos de progresso em cinco de governo”.

Trazendo como base o desenvolvimentismo da nação e com aceleração de implantação das indústrias, o governo de Juscelino Kubitschek (JK) se pautou em uma política de planejamento estatal. Tendo em vista os investimentos internacionais de capital e tecnologia, o planejamento se torna essencial, não só para o desenvolvimento em si, mas também para o controle internacional. Nesse aspecto, JK cria o Plano de Metas (PLAME) cujo objetivo era geração de empregos para que houvesse o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população brasileira. Esse Plano foi lançado em 1955 e intitulava-se como “Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento”. Era organizado em cinco partes: Introdução; Expansão dos serviços básicos de energia e transportes; Industrialização de base; Racionalização da agricultura; e Planejamento regional e urbano.

Para Oliveira (1955, p.15), “A ideia do Plano Nacional de Desenvolvimento é acelerar o processo de formação de riqueza, aumentando a produtividade dos investimentos existentes e aplicando novos investimentos em atividades reprodutivas”.

E nesse sentido Oliveira (1955, p. 21) diz que:

Para atingir a essas finalidades, devem ser atacados os seguintes objetivos primários:

- 1) — Expansão dos serviços básicos de Energia e Transportes.
- 2) — Industrialização de Base.
- 3) — Racionalização da Agricultura.
- 4) — Valorização do Trabalhador.

- 5) — Educação para o Desenvolvimento.
- 6) — Planejamento Regional e Urbano

Apesar de ser alocada como uma das finalidades do PLAME, o qual possuía trinta (30) metas, as quais se desdobravam em projetos específicos<sup>8</sup>, o setor de educação possuía apenas 3,4% dos investimentos, o qual prefigurava o menor percentual destinados ao projeto desenvolvimentista, e esse investimento era para a formação de pessoal técnico. (LEFER, 1970)

De todos os cinco setores contemplados no PLAME, a educação era o único em que havia apenas uma meta.

30) Formação de pessoal tem como meta inicial: intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento. O Governo aumentou, progressivamente, as verbas orçamentárias consignadas ao MEC e deixou subsídios importantes sobre o problema que resultaram dos trabalhos do ENATEC (Grupo Executivo do Ensino e Aperfeiçoamento Técnico, criado em 25/6/59). (LEFER, 1970, p. 48).

Essa meta deixa claro que o principal objetivo deste plano em relação à educação era formar técnicos, ou seja, formar mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho. Ao analisar a educação no contexto de um país em pleno desenvolvimento político e econômico, colocar apenas a formação profissional de técnicos como prioridade e desprender o menor percentual de investimento reforça a ideia de que não houve um estudo profundo sobre as reais necessidades educacionais da nação. O Plano de JK não prioriza a educação no sentido mais amplo, e o tema Planejamento Educacional não faz parte da agenda desse governo que se destacou por ter como tônica o planejamento.

Enquanto no Brasil o planejamento educacional não era o foco, fora dele havia fortes debates sobre o tema, a exemplo do Simpósio Internacional que ocorreu em Paris entre 9 e 18 de dezembro de 1959, cujo foco foi “A planificação da educação e seus fatores econômicos e sociais”. A discussão se pautava em torno

---

<sup>8</sup> “Quanto aos setores específicos do plano, os resultados foram os seguintes: I. O setor de energia, que abrangia 43,4% do investimento inicialmente planejado[...]; II. Setor de transportes, que abrangia 29,6% do investimento inicialmente planejado[...]; III. O setor de alimentação, exceção feita à meta 13 (trigo), em que se contemplou diretamente a agricultura, abrangeu investimentos visando o fortalecimento da infra-estrutura agrícola dentro do conceito - apontado na primeira parte deste artigo de pontos de estrangulamento [...]; IV. O setor de indústrias de base, que absorvia 20,4% dos investimentos inicialmente contemplados pelo Plano de Meta, era um dos setores crucial para atingir a vigorosa política de industrialização de que falava Kubistchek [..].” (LEFER, 1970, p. 43-48).

das contribuições do planejamento da educação para o desenvolvimento econômico e social dos países, sobretudo os de Terceiro Mundo. O entendimento dos conferencistas era que todo planejamento econômico deveria ser assistido de uma proposta educacional a nível de sistema (TIRYAKIAN, 1967).

A forte presença de sociólogos e economistas neste Simpósio suscitou discussões acerca das transformações sociais com o advento do desenvolvimentismo, e questionavam que a formação educacional não poderia ser vista só enquanto artefato econômico, mas deveria ultrapassar as cercanias da produção. Ao analisar a educação na lógica produtivista, a chamada educação de massas, o sociólogo Tiryakian (1967, p. 224) traz uma discussão acerca dos riscos desse tipo de educação nos países subdesenvolvidos. O argumento utilizado por ele é que esse formato educativo produz um desequilíbrio entre “estrutura educacional e estrutura ocupacional”. O autor justifica esse desequilíbrio afirmando que haverá um quantitativo de pessoas com a formação, mas sem postos de empregos equivalentes. É preciso então, segundo o autor, fazer uma discussão sobre o planejamento da educação de massas para os países subdesenvolvidos. (TIRYAKIAN, 1967).

Ao tratar sobre o financiamento do planejamento educacional no Simpósio Internacional, houve anuência no sentido de que o Estado não poderia pagar a conta sozinho, era preciso buscar apoio financeiro da iniciativa privada bem como ajuda técnica e financeira de organismos internacionais. Neste simpósio, o planejamento educacional é chamado de planejamento democrático da educação, pois o sentido de democrático está associado à participação financeira da iniciativa privada e pública na manutenção da educação em termos de parceria. Havia o entendimento de que o setor público poderia prover uma cooperação financeira para as instituições de ensino privado, e apelava-se para a observância do ensino privado, que de acordo com Hochleitner (1967, p. 256) “as vezes é superior ao do Estado”.

Enquanto as discussões acerca do planejamento da educação no contexto internacional ocorriam, no Brasil em 1959 eclodia o “Manifesto dos Educadores”. Esse documento foi assinado por 189 intelectuais brasileiros contra o substitutivo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) do então deputado Carlos Lacerda. As discussões de uma Lei de Educação tiveram início em 1948 quando o

Ministro da Educação Clemente Mariani do governo General Dutra<sup>9</sup> colocou o projeto de Lei para criação da primeira LDB (4.024). Para analisar esse projeto foram formadas várias comissões das quais participavam figuras ilustres do Manifesto dos Pioneiros de 1932, dentre eles Fernando de Azevedo e Lourenço Filho. Desde aquele ano, esse projeto foi sendo discutido, e um tema que era recorrente nos debates, era a centralização da educação, o qual tinha como principal defensor Gustavo Capanema, relator do projeto.

Em 1959 o debate sobre a centralização e descentralização da educação ainda continuava, quando Carlos Lacerda trouxe a discussão de que o Estado monopolizava a educação, sobretudo no quesito da aplicação das verbas públicas. Ao acusar o Estado de monopolizador, trouxe um substitutivo que dava direito às escolas particulares serem mantidas pelo Estado.

Art. 6 – É assegurado o direito paterno de prover, com prioridade absoluta, a educação dos filhos; e dos particulares, de comunicarem a outros os seus conhecimentos, vedado ao Estado exercer ou, de qualquer modo, favorecer o monopólio do ensino.

Art. 7 – O Estado outorgará igualdade de condições às escolas oficiais e às particulares:

- a) pela representação adequada das instituições educacionais nos órgãos de direção de ensino;
- b) pela distribuição das verbas consignadas para a educação entre as escolas oficiais e às particulares proporcionalmente ao número de alunos atendidos;
- c) pelo conhecimento, para todos os fins, dos estudos realizados nos estabelecimentos particulares.

O interesse de Lacerda em tornar as escolas particulares prioridade em detrimento das públicas, era prever recursos para a iniciativa privada de acordo com o artigo 70 do Substitutivo.

Art. 70 – Além dos recursos orçamentários destinados a manter e expandir o ensino oficial, o Fundo Nacional de Ensino Primário, o do Ensino Médio e o do Ensino Superior proporcionarão recursos, previamente fixados, pra a cooperação financeira da União com o ensino da iniciativa privada em seus diferentes graus.

O referido substitutivo colocava as instituições particulares como prioritárias na educação brasileira, pois para o deputado era dever do Estado subsidiar a educação privada para os pais que escolhessem matricular os seus filhos nessas

---

<sup>9</sup> O seu governo foi de 31 de janeiro de 1946 a 31 de janeiro de 1951.

instituições. Esse subsídio se dava por meio de bolsas de estudo, as quais eram concedidas por meio de convênios entre o Estado e as instituições privadas. Ao ser aprovado o substitutivo, surge uma grande mobilização nacional, em que foram organizadas várias conferências, reuniões e debates, dando origem a um documento intitulado “Mais uma vez convocados”. Documento este redigido também por Fernando de Azevedo. Estavam presentes naquele movimento algumas figuras importantes do Movimento dos Pioneiros da Escola Nova como Anísio Teixeira, Hermes Lima, Cecília Meireles, dentre outros. Aderiram a esse movimento Fernando Henrique Cardoso, Paulo Freire, Florestan Fernandes, Ruth Cardoso, Darcy Ribeiro, e outros.

O Chamado Manifesto de 1959 tinha como principal objetivo ir em defesa da escola pública. O Manifesto atacava os principais pontos que Carlos Lacerda impunha através do substitutivo. Um desses pontos era que o ensino seria ministrado sobretudo pelas entidades privadas e supletivamente pelo poder público; o ensino privado não será fiscalizado pelo Estado; e o Estado subvencionará as escolas particulares igualando os salários dos seus professores aos das escolas públicas. Os manifestantes eram a favor da liberdade disciplinada pelo Estado. Já sobre a acusação de monopólio do Estado na educação, o Manifesto afirmava que o ensino público é de responsabilidade do Estado, e era uma importante conquista da idade moderna. Defendia a livre oferta do ensino, entretanto a gratuidade deveria ser um privilégio da escola pública justamente para compensar o não acesso das famílias pobres às instituições particulares. O Manifesto reforçava a sua posição democrática por uma educação pública para o trabalho e para o desenvolvimento econômico, bem como formar homens harmoniosamente desenvolvidos e capazes. (SAVIANI, 2007).

Como a tônica do Manifesto de 1959 era fazer frente aos substitutivos, o tema planejamento educacional não aparece nesse documento. O ganho com esse movimento foi discutir a educação nacional na perspectiva da garantia de direitos que era a subvenção do Estado para a educação pública garantindo assim a gratuidade para as classes menos favorecidas, a formação de professores e a laicidade.

Em 20 de Dezembro de 1961 é sancionada pelo então presidente João Goulart a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional a 4.024/61, a qual foi organizada em 120 artigos. Esse instrumento normativo durou 13 anos para

ser aprovado e foi considerado ultrapassado. Entretanto, prevaleceram as ideias de Carlos Lacerda, principalmente no tocante ao financiamento da educação, conforme o artigo 98 da Lei.

Art. 98: A União dispensará a sua cooperação financeira ao ensino sob a forma de (...) c) financiamento a estabelecimentos mantidos pelos estados, municípios e particulares para compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos, de acordo com as leis especiais em vigor.

Fica posto que a União subsidiará também a educação privada. E é no contexto do financiamento que aparece a ideia de um plano para a educação:

## **TÍTULO XII**

### **Dos Recursos para a Educação**

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo, de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2º **O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo. [...]**

Art. 93. Os recursos a que se refere o art. 169, da Constituição Federal, serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação, de sorte que se assegurem: [...]

Art. 96. O Conselho Federal de Educação e os conselhos estaduais de educação na esfera de suas respectivas competências, envidarão esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo: a) promovendo a publicação anual das estatísticas do ensino e dados complementares, que deverão ser utilizados na elaboração dos planos de aplicação de recursos para o ano subsequente; [...]

O Conselho Federal de Educação teria a atribuição de elaboração de um Plano de Educação voltado meramente para o cumprimento econômico. Nessa lógica, o planejamento da educação estava vinculado a um caráter economicista, voltado para distribuição de recursos financeiros.

Como já dito anteriormente, a ideia de Plano da Educação surgiu no contexto do Manifesto dos Pioneiros da Educação em 1932, resultando na inserção do Art. 150 da Constituição Federal de 1934 a qual colocava como responsável o Conselho

Nacional de Educação. Entretanto a sua materialidade só ocorreu em 1962 após a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961. Como cumprimento da Lei 4.024/61 foi elaborado o Primeiro Plano Nacional no governo do General Dutra, cujo ministro da Educação era Darcy Ribeiro e o relator do plano era Anísio Teixeira.

O plano de 1962 fora organizado em metas qualitativas e quantitativas cujo prazo para alcançá-las era de oito anos. As metas organizavam-se, segundo Saviani (2010, p. 210), “[...] numa primeira parte, traçar as metas para um plano nacional de educação e, numa segunda parte, estabelecer as normas para a aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior”. Cumprindo o seu objetivo de ser um plano para normatizar os gastos públicos com a educação, o título do plano já deixa claro tal feito denominando-o de “Plano Nacional de Educação referente aos fundos nacionais de ensino primário, médio e superior”. “Nesse caso o conceito de “plano” já assume o significado estrito de forma de aplicação de determinado montante de recursos financeiros” (SAVIANI, 1999, p. 128). Ter um Plano naquele momento ainda que no formato economicista, representava uma grande conquista para a educação nacional.

Entretanto, em 1964 ocorre o início de um novo regime político conhecido como regime militar e quem assume o poder é uma junta de militares, sendo naquele momento instituído o chamado golpe militar que vai ficar no poder até 1985. Cabe-nos saber quais foram os impactos deste novo momento na educação brasileira, sobretudo no planejamento educacional.

Com a tomada do poder pelos militares em 1964 um novo projeto de sociedade estava estabelecido. De 1964 a 1969, o regime militar estabeleceu 17 Atos Institucionais (AI)<sup>10</sup>, sendo o mais conhecido dentre eles o Ato Institucional nº 4, de 12 de dezembro de 1966, que “[...] convoca o Congresso Nacional para discussão, votação e promulgação do Projeto de Constituição apresentado pelo

---

<sup>10</sup> O Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968 (AI 5) foi considerado o mais violento pois impunha decisões para fortalecer o seu poder. (BRASIL, 2017). Este Ato “Suspende a garantia do habeas corpus para determinados crimes; dispõe sobre os poderes do Presidente da República de decretar: estado de sítio, nos casos previstos na Constituição Federal de 1967; intervenção federal, sem os limites constitucionais; suspensão de direitos políticos e restrição ao exercício de qualquer direito público ou privado; cassação de mandatos eletivos; recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores; exclui da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes; e dá outras providências.” (BRASIL, 2017).

Presidente da República e dá outras providências." (BRASIL, 2017). A referida CF entrou em vigor em 15 de março de 1967 e foi alterada pelo Ato Institucional Nº 5 (1968) e pela Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969.

O regime militar foi marcado como sendo um governo com forte tônica no planejamento, sobretudo planejamento socioeconômico. Dentre eles estão: 1. O Plano de Ação Econômica do Governo<sup>11</sup> (1964-1967) no governo do General Castelo Branco; 2. O Plano Decenal<sup>12</sup> (1967); 3. O primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos<sup>13</sup> - OPI - (1968-1970); 4. O Programa Estratégico de Desenvolvimento<sup>14</sup> - P E D - (1968-1970); 5. O Plano Metas e Bases para a Ação do Governo<sup>15</sup> (1970-1973); 6. O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>16</sup> - PND (1972-1974); 7. O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>17</sup> (1975-1979).

O tema Plano de Educação aparece na CF (1967) apenas no Capítulo II e Art. 8 - Compete à União: "XIV – estabelecer planos nacionais de educação e de saúde[...]". Essa Constituição não especificou quem seria responsável pela sua elaboração, ficando então a cargo do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA). Diante disso, Horta (1997, p. 185) evidencia que "antes mesmo que a nova Constituição entrasse em vigor, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, reformulará toda a sistemática de planejamento no Brasil". É preciso ressaltar que esse Decreto-Lei trouxe no seu bojo o plano geral e plurianual de governo e atrelado a este, os programas regionais e setoriais. Foi criada também uma Secretária Geral

---

<sup>11</sup> Conhecido como Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) buscava dar sustentação política e econômica para reformas estruturais econômicas e possuía ações para o combate à inflação no governo do general Castelo Branco.

<sup>12</sup> O Plano Decenal incluía vários tipos de orçamentos, previsões de investimento para o governo federal, bem como orçamentos específicos que contemplassem estados e municípios e prevendo até mesmo investimentos para o setor privado. Entretanto nunca foi posto em prática. (IANNI, 1998)

<sup>13</sup> Esse Plano focava em organizar-se um plano-orçamento, pois o entendimento era que para haver desenvolvimento social e econômico é necessário fazer investimento dentro de um orçamento anual (GARCIA, 2000).

<sup>14</sup> O que provocou a criação do programa estratégico foi um levantamento diagnóstico da realidade econômica daquele momento cuja análise se pautou no crescimento da participação do setor público na economia e o desaparecimento de oportunidades de substituição de importações.

<sup>15</sup> O Metas e Bases para a Ação do Governo (MBAG) foi implantado no governo Médici. Se caracterizou por ser um plano complementar aos demais planos já existentes que eram: o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1972 a 1974), e o OPI de 1971 a 1973 e Orçamento Plurianual de Investimentos de 1971 a 1973.

<sup>16</sup> O I PND foi elaborado durante o governo Médici, e o então conhecido período do Milagre Econômico. Para Matos (2002, p. 47) o I PND "foi baseado no binômio político ideológico de segurança e desenvolvimento e representou uma ampla formulação do modelo brasileiro de organizar o Estado e moldar as instituições".

<sup>17</sup> O II PND foi instituído no governo Geisel e de acordo com Matos (2002, p. 50) o plano "ênfaticamente a abertura na política externa, o mercado interno e a empresa privada nacional, o combate à inflação, a exploração do potencial hidrelétrico e a continuação do processo de substituição de importações."

dentro de cada Ministério com vistas a administrar os setores, e no caso da educação a Secretaria Geral do MEC (SGM) passa a ser a responsável pelo seu planejamento setorial. Entretanto, enquanto a SGM organizava o PNE (1968-1971), “[...] o Governo Federal, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, preparava o seu plano global de desenvolvimento para o período de 1968-1970” (HORTA, 1997, p. 187).

O então General Castelo Branco, presidente do Brasil, juntamente com os militares, cria o chamado Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico através do Decreto nº 57.464 em 1967-1976, cujo objetivo era traçar diretrizes para o desenvolvimento econômico nacional. Esse Plano seria organizado por setores e alcançaria diversos segmentos, tais como: habitação, infraestrutura, previdência social e saúde, educação, comunicação, energia e transporte, bem como planejamento regional para as regiões sul, norte, nordeste, sudeste e oeste. Para além dessa organização, teve um planejamento voltado para a política monetária chamado de planejamento macroeconômico.

De acordo com o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (Educação III) - PDES- (1966, p. 63):

A eficácia da assistência técnica, em qualquer de suas esferas de ação, exige uma programação integrada no plano de educação (e treinamento) do país, o qual, por sua vez, deve basear-se também nas diretrizes fixadas para a absorção de mão-de-obra, nos diversos níveis de qualificação.

Nesse contexto, fica claro que o planejamento da educação teve como finalidade qualificar mão-de-obra para o expansionismo econômico. Diante disso, o próprio documento faz referência à LDB (1961), ao tratar sobre o planejamento educacional afirmando que é de responsabilidade do Conselho Nacional de Educação elaborar o Plano Nacional de Educação (PDES, 1966, p. 56). Planejamento este, voltado para aplicação de recursos econômicos. A centralidade do planejamento da educação estava no PDES e não no PNE<sup>18</sup> devido à grande visibilidade que foi dada ao PDES Educação III<sup>19</sup>, o qual propunha uma nova organização estrutural da educação com vistas ao crescimento social econômico da nação.

---

<sup>18</sup> Lembrando que a nova CF/1967 faz referência ao PNE.

<sup>19</sup> O PDES foi organizado também de forma setorializada.

Esse projeto de um novo modelo de educação posto pelo PDES, é caracterizado por um perfil tecnicista, de forte apelo à formação técnica para o trabalho. E nesse sentido, o PDES Educação se consolida através da reforma Universitária com a Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968, cuja regulamentação se deu através do Decreto nº. 464, de 11 de fevereiro de 1969, bem como a reforma do ensino de primeiro e segundo graus normatizada através da nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB 5.692) para o ensino de 1º e 2º graus em 1971. (SAVIANI, 2008).

Ao analisar o planejamento educacional na conjuntura do período militar, pode-se dizer que este período foi marcado por três planos chamados de Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSEC). O contexto histórico dos PSECs está intrinsecamente ligado aos Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico e Social (PND).

O I PND teve como recorte temporal os anos de 1972 a 1974 no governo de Emílio Garrastazu Médici, cuja finalidade foi organizar estruturalmente por meio de setores o desenvolvimento do país. O II PND organizado no governo de Ernesto Geisel (1974 -1979), pautava-se em reorganizar o país economicamente, tendo em vista a crise econômica e social que se instalou após o fim do período conhecido como "milagre econômico" e a instalação da crise do petróleo. Esse plano teve como objetivo o incentivo à criação de bens de capital, tais como máquinas e equipamentos, a busca da autossuficiência energética, a ênfase nos insumos básicos, etc. Já o III PND (1979 - 1985) do governo de João Figueiredo, foi o último plano do regime militar caracterizando-se mais como uma carta de intenções, pois o mesmo não chegou a ser implantado sendo até mesmo questionado a eficácia do planejamento enquanto objeto de solução para o desenvolvimento nacional. (IANNI, 1991).

Os PSEC são desdobramentos dos PND e obedecem à mesma lógica economicista e tecnocrata. Para Azevedo (2014, p. 269) "Nos dois primeiros governos militares, a educação, a exemplo de outras políticas setoriais, foi planejada nos documentos norteadores da política econômica [...]". Ora, a sedimentação do planejamento educacional sempre esteve vinculada ao economicismo, produzindo assim políticas educacionais que validassem e fortalecessem o projeto governamental. Entende-se que o planejamento nesta perspectiva teve como objetivo vincular o setor educacional ao econômico.

O I PSEC (1972-1974) era um plano trienal que trazia em seu bojo a educação como ferramenta de crescimento econômico-social a fim de instrumentalizar o sistema produtivo. A lógica desse plano era diminuir o número de analfabetos, estancar o grande número de reprovados e evadidos, qualificar técnicos de nível médio, agilizar a reforma universitária, e linkar o desenvolvimento global a educação, a pesquisa e a tecnologia. (BRASIL, 1971).

Para Fonseca (2009, p. 160) o I PSEC " [...] compunha-se de um conjunto de 33 projetos, entre eles, a Carta Escolar, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE) e o Programa Intensivo de Mão-de-obra." Nesse sentido, esse plano tinha como finalidade robustecer o discurso desenvolvimentista de que a educação era fator preponderante para a formação de sujeitos produtivos.

O II PSEC (1975-1979), traz o acréscimo do termo "Desporto" ficando Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto. O documento deixa claro que "[...]visa consubstanciar medidas operacionais decorrentes dos documentos básicos do MEC: Política Nacional Integrada da Educação, Política Nacional de Educação Física e Desportos e Política Nacional de Cultura". (BRASIL, 1975, n.p.) Acerca da validade, esse teve duração de 5 anos contemplando as áreas de inovação e renovação; recursos humanos; estrutura física; planejamento e administração. Para a elaboração do II PSEC foi feita uma avaliação do plano anterior e percebeu-se que a maioria das ações não teria sido cumprida, sobretudo as que tratavam da superação do analfabetismo. O que ele trouxe de novo foi atenção à questão da assistência ao estudante, e a promoção de programas voltados para a educação física e desporto. Houve um olhar mais ampliado para o atendimento à educação especial e à pré-escola, bem como a expansão da pós-graduação.

Para Germano (2011, p. 233) "[...] o II PSEC continuava a expressar uma visão tecnicista, despolitizante – inspirada na “teoria do capital humano” – e tinha em vista um interlocutor abstrato e indeterminado: o homem brasileiro [...]". A crítica feita por Germano (2011) ao plano, era que o mesmo não trazia no seu bojo a questão do exercício da cidadania. Pode-se dizer que o desenho deste plano pouco se diferenciou do primeiro no sentido de ser organizacionalmente técnico, entretanto houve enfoque no campo social e humanístico.

O III PSECD (1980-1985), surge como desdobramento do III PND, o mesmo nasce no contexto de crises econômicas e sociais, e tem características diferentes

dos primeiros PSEC. O plano traça linhas prioritárias para a educação, as quais foram: A educação do campo; o atendimento educacional nas periferias urbanas, sobretudo a pré-escola, o 1º e 2º graus e o supletivo; prestigia a questão do desenvolvimento cultural, enfatizando a criatividade e a atividades culturais; e a valorização dos recursos humanos. Este último, tido como elemento preponderante no atendimento às linhas anteriores, pois incluía questões salariais e formação de profissionais para trabalhar com a educação. (III PSEC, 1980).

O Planejamento educacional caracterizou-se por ter sido elaborado a partir de análises dos problemas sociais, os quais foram discutidos nos fóruns acadêmicos e científicos, seminários e vários encontros. De acordo com Ferreira e Fonseca (2011, p. 75), "Sua elaboração deu-se por um processo de planejamento participativo, congregando entidades acadêmicas e representativas do setor educacional, além de pessoal técnico das administrações estaduais e municipais". Desse modo, o III PSEC na sua elaboração, pode ter sido considerado um plano descentralizado no sentido de ter sido discutido e proposto por movimentos sociais de bases.

Pode-se dizer que o Planejamento no contexto no Regime Militar teve um perfil tecnocrata economicista, voltado para a formação do capital humano, e a "ideia de plano se converte num instrumento de racionalidade tecnocrática consoante à concepção tecnicista de educação" (SAVIANI, 1999, p. 128-129). Em 1985 se encerra o ciclo governamental militar e em 1986, tivemos início ao período de Redemocratização com eleição indireta de Tancredo Neves para presidente no Colégio Eleitoral, que posteriormente veio a falecer assumindo assim o seu vice-presidente José Sarney.

### **2.3 Desvelando o planejamento educacional no contexto de 1980 e 1990**

Nos anos de 1980, na gestão de José Sarney, o Brasil pode vivenciar a elaboração de uma nova Constituição Federal (CF) em 1988, conhecida como Constituição Cidadã. Ela trouxe grandes contribuições para o campo educacional ao designar atribuições ao Estado no sentido de garantir educação enquanto direito de todos "[...] visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (BRASIL, 1988). Nesse sentido, Duarte (2007, p. 698) afirma: "A Constituição Federal, em seu artigo 205,

reconhece, explicitamente, a educação como um direito de todos, consagrando, assim, a sua universalidade".

A nova CF, estabelece a gestão democrática para as escolas públicas, a gratuidade da prestação de serviços dos estabelecimentos públicos de ensino, igualdade de condições de acesso e permanência na escola, bem como fixa o regime de colaboração entre os entes federados como um dispositivo de descentralização da educação, deixando claro o percentual do financiamento para cada ente federado (BRASIL, 1988).

Na CF (1988), as políticas educacionais conquistaram dez artigos (Art. 205 a 214). Em relação ao planejamento, a Carta Magna estabelece no Art. 214 que "A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público[...]" (BRASIL,1988). É importante considerar que ao legitimar a criação de um plano para educação, o planejamento educacional brasileiro começa a ocupar espaço nas políticas públicas

Em 1990 ocorreu na Tailândia/Jomtien, a Conferência Mundial de Educação para Todos, onde se reafirmou a educação como direito. A mesma se deu em Nova Delhi/Índia (1993), em Dacar/Senegal (2000), em Cochabamba/Bolívia (2001), em Tirija/Bolívia (2003) e em Brasília/Brasil (2004). Estas conferências ocorreram com o apoio do Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A UNESCO é tida como a principal instituição multilateral responsável pela implantação da estratégia de "Educação para Todos", entretanto é o Banco Mundial que vem exercendo um papel importante no sentido de insistir na priorização do ensino primário que para o Brasil corresponde ao nosso Ensino Fundamental. Esse plano foi aprovado em Nova Delhi em encontro promovido pela UNICEF e pelo Banco Mundial com os nove países mais populosos do Terceiro Mundo.

Gadotti (2000, p. 28, 29), traz um panorama do foco dessas instituições nas conferências que deu forma ao Plano Decenal.

A Unesco destacou a diversidade e as minorias – por exemplo, o analfabetismo da mulher. Uma categoria nova aparece no discurso pedagógico: a equidade. Até 90, falava-se muito na igualdade de oportunidades. A partir daí, passa-se a trabalhar com a categoria de

equidade. O contrário de igualdade é desigualdade e de equidade é iniquidade. [...]O Unicef enfatizou a educação integral e suas necessidades básicas. O novo enfoque da conferência de Jomtien passou a ser a educação não mais identificada como escolaridade. [...] A Unicef tentou dar uma conotação mais qualitativa, abordando qualidade de vida, de nutrição e de saúde das crianças. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) realçou a ideia de que a melhoria dos índices de educação acabaria produzindo melhor crescimento econômico. O Banco Mundial esteve mais preocupado com o gerenciamento dos recursos, batendo na tecla de que há recursos para a educação, mas são mal- aproveitados.

Na Redemocratização o governo elaborou o 1º Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, e em termos de Planejamento Educacional foi criado o Plano "Educação para Todos" o qual traduzia as propostas para a Educação Nacional. Esse plano surgiu com o objetivo de escolarizar o maior número possível de crianças na faixa etária de 7 a 14 anos.

O Plano "Educação para Todos", enquanto planejamento para a educação, teve como base um intenso diagnóstico da realidade educacional, culminando em estabelecimento de diretrizes. Foram instituídas diversas ações, as quais se faziam necessárias para uma maior vinculação entre a sociedade e o Estado. Esse documento propunha valorização de professores, reforma e construção de prédios escolares, acompanhamento da aprendizagem dos alunos, revisão de propostas pedagógicas e de financiamento da educação, a alfabetização de jovens e adultos, bem como, a inserção do Programa Educação e Trabalho, cujo objetivo era a reforma de escolas técnicas cuja finalidade era potencializar esse tipo de formação. (BRASIL,1985). Entretanto, esse plano não avançou pela escassez de recursos financeiros, pois a nação ainda enfrentava crise econômica.

Ao analisar o Plano Decenal, Saviani (1998, p.80) faz uma crítica afirmando que:

Embora o referido Plano Decenal de Educação para Todos: se propusesse a ser instrumento que viabilizasse o esforço integrado das três esferas de governo no enfrentamento dos problemas da educação, ele praticamente não saiu do papel, limitando-se a orientar algumas ações na esfera federal. Em verdade, ao que parece, o mencionado plano foi formulado mais em função do objetivo pragmático de atender a condições internacionais para a obtenção de financiamento para a educação, em especial, aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial.

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993 a 2003) se pautou em um conjunto de diretrizes políticas voltado para a recuperação da escola fundamental no Brasil, com o foco em acabar com o analfabetismo no país em um prazo de dez anos. Esse plano possuía sete objetivos gerais de desenvolvimento da educação básica: 1. satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para a participação na vida econômica, social, política e cultural do país, especialmente as necessidades do mundo do trabalho; 2. universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento; 3. ampliar os meios e o alcance da educação básica; 4. favorecer um ambiente adequado à aprendizagem; 5. fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso; 6. incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação; 7. estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional.

Ao tratar sobre o plano, o próprio documento do Plano no Brasil deixa claro:

O Plano Decenal de Educação Para Todos não se confunde com o Plano Nacional de Educação previsto na Constituição e que incluiria todos os níveis e modalidades de ensino. Tampouco se caracteriza como um plano 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 e universalizar o ensino fundamental nos próximos dez anos. (BRASIL, 1993)

Ainda nos anos de 1990, validada pela CF (1988), o Brasil aprova a nova Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº. 9.394/96) a qual contempla no seu escopo dois artigos que tratam do estabelecimento do PNE: Art. 9 "A União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios[...]". Bem como o Art. 87

É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em

sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.  
(BRASIL, 1996)

A LDB se consolida como o principal mecanismo regulatório da educação nos anos de 1990. Diante disso, a elaboração do PNE com vigência de dez anos caracterizou-se "como plano de Estado [...], o que é uma das vantagens de sua aprovação como lei". (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003, p. 159)

No campo do planejamento educacional, a década de 1980 e 1990, teve como marco a aprovação da CF (88) e a aprovação da LDB (9394/96), os quais se constituíram os principais marcos normativos e regulatórios, e trouxeram um redesenho para a organização da educação no Brasil. Esse redesenho se deu sobretudo pela retomada do regime democrático na década de 1980 e pelas reformas implantadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) nos anos de 1990.

A pauta do planejamento teve sua importância no cenário educacional nessas décadas em resposta à agenda internacional que colocava em foco a temática, sobretudo na materialização da implantação de programas educacionais. Na concepção das Agências Internacionais como o Banco Mundial, era necessário planejar a implantação desses programas.

Sendo assim, o planejamento se constituiu no decorrer dos anos como uma ferramenta de legitimação de um projeto societal. Pode-se perceber conforme posto anteriormente, que embora o planejamento da educação no Brasil estivesse incorporado na organização governamental nos diversos momentos históricos, a sua materialidade sempre foi comprometida por vários condicionantes, dentre eles questões de financiamento.

#### **2.4 O planejamento educacional a partir da década de 2000: Plano de Desenvolvimento da Educação *versus* Plano Nacional da Educação**

Os primeiros anos da década de 2.000 foram marcados pelo fim do governo de FHC em 2002, e início do governo de Inácio Lula da Silva em 2003. Esse momento de transição governamental trouxe expectativas de mudanças, que na perspectiva de Guimarães (2004), a ideia de transição transcende a questão da ruptura com o neoliberalismo de FHC, mas se configura como uma transição de paradigmas. Entretanto, é preciso destacar que apesar da expectativa de um novo

desenho governamental de Lula, o mesmo não poderia romper com os marcos regulatórios, os quais trouxeram legitimidade para as políticas públicas educacionais. Diante disso, vale considerar que desde a aprovação da CF (88), da LDB (9394/96), e nos últimos anos de FHC, o sistema educacional passou por várias transformações, as quais buscaram atender as necessidades da própria educação brasileira, embora muitas vezes sem sucesso. Com vistas a atender o que preconizavam esses marcos regulatórios, se fez necessário pôr em marcha a elaboração do planejamento para a educação em forma de plano nacional regulamentado pelo governo anterior.

#### 2.4.1 O primeiro Plano Nacional no contexto da redemocratização

Pode-se dizer que essa década teve como marco importante para a educação, a elaboração do seu primeiro plano de educação, o qual ocorreu no fim do governo de FHC, tendo como vigência os anos de 2001-2010. A elaboração deste PNE, foi marcada por embates e interesses antagônicos, pois, de um lado havia os interesses do governo, cuja agenda se pautava em atender aos ditames dos organismos internacionais, e por outro, a sociedade civil organizada, trazia propostas para uma educação voltada para a qualidade social. Do ponto de vista de Ivan Valente (2002), naquele momento existiam dois projetos para o PNE, os quais poderiam ser vistos como dois projetos de sociedade. O de FHC, que estava direcionado para validar a reforma de Estado, onde a educação teve papel fundamental, pois a mesma era vista como ferramenta para consolidar as ideias do capital financeiro, e o da sociedade, o qual lutava por uma escola pública e de qualidade.

Esse momento histórico de construção do PNE enquanto política pública de planejamento educacional, trouxe uma ampla mobilização social, cuja representatividade se deu através de sindicatos, organizações estudantis, associações acadêmicas e científicas, e intensa mobilização do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FUNDESP), bem como mais de 15 entidades de representação nacional.

Embora essas mobilizações em prol da elaboração do plano, com contribuições que representavam as necessidades educacionais de quem de fato fazia acontecer a educação, o chamado PNE da sociedade não teve força política

para ser aprovado. Primeiro, porque os interesses dessas representações não estavam em consonância com os do governo. Segundo, porque o próprio governo ao elaborar um plano próprio, argumentou que o plano apresentado por ele teve também a participação de entidades que representavam a sociedade civil organizada, dentre elas a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), por isso o governo tinha em mente que esse plano foi construído democraticamente. Logo, torna-se fundamental reafirmar que ambos os projetos foram submetidos a aprovação.

O Plano da sociedade foi encaminhado à Câmara dos Deputados em fevereiro de 1998, sendo estabelecido como Projeto de Lei de nº 4.155/1998. Já o plano do governo, elaborado pelo Instituto Nacional de Pesquisa Anísio Teixeira (INEP), foi protocolado pelo MEC sob o nº 4.173/98 (VALENTE; ROMANO, 2002).

É importante ressaltar que o PNE foi sancionado em janeiro de 2001, com vigência de dez anos pela Lei nº 10.172/2010 que criou o plano. O mesmo teve como objetivos: "a elevação global da escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e democratização da gestão do ensino público [...]". (BRASIL, 2001, p. 15).

Esse PNE trouxe 295 metas e objetivos voltados aos níveis da educação básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio), da educação superior, englobando também as modalidades de ensino (educação de jovens e adultos, educação indígena e especial, tecnologias educacionais e educação a distância, formação educacional e educação tecnológica). Contemplou metas voltadas para a formação de professores, gestão e financiamento, além de trazer definições sobre o acompanhamento e avaliação do plano (BRASIL, 2001). Assim, reveste-se de particular importância, o fato do documento trazer o regime de colaboração entre os entes federados, o qual exigiria uma articulação e comprometimento para a concretude e cumprimento das metas, por meio dos governantes nas instâncias municipais, estaduais e federais.

Ao se analisar o PNE (2001-2010) pode-se dizer que ao final do ciclo, o planejamento educacional brasileiro de uma década não conseguiu cumprir a maioria de suas metas, o que comprometeu o avanço da qualidade da educação. Vários teóricos que pesquisam essa temática, trazem contribuições importantes que avaliam esse não cumprimento.

Para Aguiar (2010, p. 724), "A avaliação do PNE evidencia que a ausência de cumprimento das metas não pode ser atribuída apenas à instância da União". É preciso, porém, ir mais além, pois, está explícito no documento do PNE que a concretude do plano se fará por meio do regime de colaboração, ou seja, os Estados, Municípios e o Distrito Federal são corresponsáveis para a sua materialização. Por outro lado, Saviani (2010) atribui o fracasso do plano ao fato de o mesmo ter sofrido nove vetos, que conforme mencionado pelo autor, o tornaram inexecutável, inoperante e além do mais perdeu a sua função de plano. Esses vetos se deram no quesito financiamento, o que Saviani avalia como um fator preponderante para o não cumprimento das metas. Kuenzer (2010), ainda acrescenta que o próprio plano não deixa claro como se daria o financiamento das metas, o que contribuiu para que ele não fosse executável.

Também foram feitos outros vetos, sobre os quais Cury (2009, p. 26) diz que, "Tais vetos configuraram o PNE em questão como um "Plano-anão: grande cabeça e pés pequenos".

Apesar das críticas, Martins (2012) faz um contraponto ao defender a ideia de que o plano deve ser visto e percebido enquanto processo, ou seja, deve-se perceber os avanços e os fracassos, destacando a importância do referido documento, por marcar o retorno da participação da sociedade na elaboração das políticas públicas. Esse pesquisador afirma que mesmo as metas que não foram cumpridas, foram encaminhadas, e, nesse sentido, Martins (2012, p. 154) diz que: "Uma lei, ainda que falha, está mais próxima de atingir a eficácia que uma mera carta de intenções, porque a lei, ao contrário desta, já rompeu a barreira da validade, já está em vigor. Este teórico argumenta que:

O PNE não se constituiu em fracasso, e tampouco em sucesso: Como o copo meio preenchido, que está parcialmente cheio e parcialmente vazio, o PNE falhou em alguns aspectos e foi bem-sucedido em outros. E deixou seu legado, para ser ou não aproveitado pelo próximo plano. (MARTINS, 2012, p.102).

Conforme mencionado pelo autor, é preciso valorizar as conquistas do plano, não só vê-lo na perspectiva do fracasso. Penso que sendo um planejamento para a educação, a avaliação se faz necessária tanto para se perceber o que deu certo e o

que não deu, porque não funcionou, e fazer um planejamento que de fato dê conta de atender às reais necessidades da educação brasileira.

Dourado (2010), faz críticas ao plano em relação ao financiamento e ao não cumprimento das metas, entretanto, por outro lado aponta que as avaliações do mesmo se dão muito mais no âmbito do governo federal, deixando de certa forma de lado, de analisar as responsabilidades dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, o que contribui para que não se alcance as metas.

Ora, em tese, esse plano se constituiu um marco na elaboração de política pública de planejamento educacional, trazendo visibilidade aos desafios educacionais daquele tempo histórico, embora a sua materialidade tivesse sido comprometida por vários fatores, dentre eles, o mais importante foi o financiamento.

O mais preocupante, contudo, é constatar que ao analisar a evolução da educação por meio do cumprimento das metas, seja no prisma da avaliação enquanto processo, ou enquanto análise do cumprimento das responsabilidades dos entes federados, não é exagero afirmar que em ambos os casos, após os dez anos de plano, o déficit continuou sendo grande. Assim, preocupa o fato de que embora tivesse um plano para seguir, os resultados na execução se mostraram inexpressivos.

É importante dizer que

Um breve balanço de um conjunto de ações realizadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios para cumprir os objetivos e metas do PNE, no período de 2001 a 2009, pode contribuir para dimensionar a gigantesca tarefa com que se deparam os governos e a sociedade para fazer valer o direito à educação para todos e todas. Constitui também mais um alerta no sentido de que, só com a confluência de esforços e o comprometimento dos entes federados e dos setores organizados da sociedade, o Brasil poderá elevar o padrão de escolaridade da população e garantir o exercício do direito de cidadania (AGUIAR, 2010, p. 717).

A autora deixa claro pontos importantes. O primeiro, é o desafio de assegurar que o direito à educação para todos seja de fato garantido como preconiza o Art. 205 da CF. A seguridade desse direito é necessária para que haja um planejamento das políticas públicas educacionais que tenha como foco a oferta de uma educação de qualidade e se busque a promoção da equidade no sentido de minimizar as desigualdades. Um outro desafio apontado pela autora, seria um trabalho orquestrado e com elevado nível de empenho por parte dos seus pares.

Esse PNE preconizava que o mesmo deveria ser avaliado periodicamente, e como foi um plano marcado pela transição governamental, a sua primeira avaliação estava prevista para 2004, ou seja, no seu quarto ano de vigência, e no início do governo de Luiz Inácio da Silva.

A avaliação técnica do Plano Nacional de Educação realizada pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, em 2004, aponta para o não cumprimento de quase todas as metas do PNE. Nesse caso, como se trata de um documento de caráter meramente técnico, evidencia que uma análise mais política levará a um diagnóstico educacional muito mais grave do que o apontado e recomenda que essa análise deva ser feita com a participação da sociedade civil (HOLANDA, 2005, p. 70).

O autor evidencia que essa avaliação do plano mostrou a necessidade de se tomar atitudes para que pudesse ser cumprido. Neste contexto, fica claro que mesmo com essa avaliação, o plano não foi naquele momento o foco do novo governo. O mais interessante, foi constatar que no plano de governo de Lula da Silva (2003), havia muitas propostas para a educação, mas com pouca articulação com o PNE.

De acordo com Holanda (2005), era necessário a participação da sociedade civil na avaliação do plano, tendo em vista ter se dado no âmbito técnico. Essa participação na avaliação, traria um olhar mais pontual de como a materialização do planejamento educacional estava se concretizando.

Para ampliar o público envolvido na avaliação, com a participação dos diferentes atores do Plano, precisamos encontrar e usar uma linguagem compreensível; os indicadores de avaliação das metas têm que ser entendidos e discutidos também lá nos pequenos municípios. (DIDONET, 2006, p. 17).

Sob essa ótica, ganha particular relevância a participação democrática em sua avaliação, pois é necessário um exame conjuntural a partir dos diversos contextos sociais. Ao tratar sobre essa participação, Didonet (2006) lembra que deve entender a participação da comunidade para além de ajuntamentos e preposições meramente técnicos. A avaliação de um planejamento educacional não pode ser tratada como um mero tratado técnico, mas como uma reflexão sobre a realidade, para a partir dela se preciso for, fazer um redesenho.

Dessa forma, ao tratar sobre esse PNE, Didonet (2006, p. 36), diz que

A construção do Plano[...] desenvolve reflexões sobre os ideais da educação nacional, os objetivos do ensino, as metas possíveis e necessárias dos sistemas de ensino, em vista do direito de todos à educação a partir do nascimento. Exercita e aperfeiçoa, também, a habilidade de planejar a educação. (DIDONET, 2006, p. 36).

Sendo assim, é preciso reconhecer os ganhos na elaboração do plano, sobretudo por ser o primeiro a ser elaborado com a participação da comunidade civil. Entretanto, o mesmo sofreu muitas críticas tanto na sua elaboração, como na sua avaliação e monitoramento, e por fim, não apresentou resultado satisfatório na qualidade da educação brasileira.

#### 2.4.2 Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Com a ascensão de Lula da Silva (2002-2010) ao poder, não houve propostas de alteração no PNE (2001-2010). Entretanto, o novo governo, no seu primeiro mandato, lança em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A justificativa para o lançamento desse plano foi a minimização das desigualdades sociais e das desigualdades de oportunidades (BRASIL, 2007). O PDE foi apresentado como um plano capaz de possibilitar mudanças nos sistemas de ensino, trazendo desse modo solução para os problemas da educação. Sendo lançado em abril de 2007, só em outubro do mesmo ano é que o MEC disponibiliza um guia<sup>20</sup> denominado como “Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, o qual tinha como objetivo disseminar as concepções e orientações acerca do plano.

Esse novo modelo de plano, apresentou em seu bojo uma série de programas cujo objetivo era cumprir as metas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, através do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, integra o PDE, e foi quem operacionalizou o PDE, que inicialmente abarcava em torno de 40 ações, objetivando a melhoria da qualidade educacional do Brasil.

Por ser um programa de Metas e Compromisso, os entes subnacionais deveriam aderir de forma voluntária para receber não só ajuda financeira, mas também técnica da União, como aponta o Art. 1 “O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União,

---

<sup>20</sup> Para conhecer melhor o livro: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk\\_pde/default.html](http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk_pde/default.html)

Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (MEC, 2007).

Para acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas, o governo tem como principal indicador o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) está essencialmente interligado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cujo objetivo é implantar e articular ações para melhoria da qualidade da Educação. Esta interligação ocorre porque o IDEB é um indicador regulador, que se constitui como um instrumento de avaliação dos sistemas de ensino brasileiro, e que apresenta caráter centralizador no sentido de garantir o controle, o financiamento e a avaliação da educação. Para o MEC, o IDEB é o indicador que verifica o cumprimento das metas fixadas pelo “Pacto de Adesão do Compromisso Todos pela Educação” (AZEVEDO, 2013).

Ao assinar o termo de compromisso, esses entes federados deveriam construir o seu Plano de Ações Articuladas<sup>21</sup> (PAR).

A partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), as transferências voluntárias de recursos para a educação básica e a assistência técnica do Ministério da Educação (MEC) passaram a estar vinculadas à adesão dos Estados, Municípios e Distrito Federal ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR). (BRASIL, 2007a).

O PAR é “o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007a). Ele é visto como instrumento de planejamento educacional, voltado para práticas de gestão e planejamento dos sistemas e redes de ensino. O objetivo é que entes subnacionais elaborassem os planos plurianuais por meio das secretarias municipais, estaduais, e Distrito Federal. O PAR é considerado pelo governo federal como uma ferramenta de gestão das políticas públicas educacionais.

---

<sup>21</sup> Documentos que regulamentam o PAR: 1. Apresentação do programa PAR (2007); 2. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de (2007); 3. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e Programas – PDE (2007); 4. PAR- Plano de Ações Articuladas – Relatório Público (2007); 5. Resolução Conselho Deliberativo do FNDE nº14, de 8 de junho de 2012; 6. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012.

A proposta trazida pelo PAR se fundamenta em quatro dimensões: 1. Gestão educacional; 2. Formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; 3. Práticas pedagógicas e avaliação; 4. Infraestrutura física e recursos pedagógicos. Essas dimensões norteiam a elaboração do PAR, não só no estabelecimento de ações, mas também nas questões orçamentárias, assim “como mecanismo de descentralização nas relações intergovernamentais e no regime de colaboração” (AURELIANO & QUEIROZ, 2016, p. 116).

Como instrumento de planejamento “O PAR configura-se como um planejamento dinâmico da educação dos Municípios, Estados e Distrito Federal [...]” (BRASIL, 2007a). Entretanto, apesar de ser apresentado como um plano de construção participativa e democrática em seu processo de elaboração, percebe-se uma tendência gerencial, pela forma como se reduz a organização da sistemática educacional em processos em termos de organização técnica.

Atribui-se ao PAR características do gerencialismo pelo seu modelo de planejamento estratégico, com uso de controle social, uso de medidas de eficácia e eficiência. Ao se analisar o PDE e PAR enquanto modelo estratégico, entende-se que esse formato de planejamento no contexto governamental, busca consolidar suas estratégias a partir de ações tidas como eficazes não só no âmbito político e social, mas também no aspecto técnico financeiro.

A discussão em torno do PAR enquanto planejamento estratégico no campo educacional é visto como uma ferramenta de redesenho na estrutura de gestão financeira, assim como na organização administrativa das instituições de ensino via os entes federados. Parente Filho (2010, p. 35) diz que “[...] o planejamento estratégico é direcionado para a ampliação da competitividade da empresa, como condição para sua sobrevivência e desenvolvimento em um ambiente de rápidas e inesperadas mudanças”.

O desenho estratégico apresentado na performance do PAR, se estrutura em apresentar um diagnóstico da situação atual de cada ente federativo, identificar qual a missão e os seus valores, e em cima de uma visão futura traçar os objetivos estratégicos, os quais se desdobram em metas, efetuando assim um plano operacional. As ações devem ser voltadas para o estabelecimento de uma política de resultados, negligenciando o aspecto político da governança pública educacional. Sendo assim,

[...] o predomínio de abordagens técnicas, fundamentadas em modelos originários da economia, influenciaram o planejamento estratégico, imprimindo formas e conteúdos predominantemente técnicos aos processos de planejamento, negligenciando a natureza política e os aspectos culturais e institucionais da atividade educacional (PARENTE FILHO, 2010, p. 27).

O PAR mostra que possui de fato um viés de planejamento estratégico, não só na questão estrutural, mas também na sua essência. Entretanto, ele também traz uma proposta participativa. O próprio documento diz que “O PAR é coordenado pela secretaria municipal/estadual de educação, mas deve ser elaborado com a participação de gestores, professores e da comunidade local” (BRASIL, 2007b).

Essa participação é “imposta”, pela necessidade de se ter representação dos vários segmentos, embora muitos não tenham tido acesso à proposta previamente. Essa participação é importante, pois “O planejamento da educação precisa estar legitimado em ampla participação dos atores envolvidos e considerar também variáveis intra e extraescolares que influenciam o processo educacional, como as condições socioeconômicas”. (SOUSA, 2011, p. 10).

O PDE como um todo, desde o início, sofreu severas críticas. Primeiro, porque o caráter do plano era gerencial, baseado em teorias da administração. Depois, porque ficou óbvio que ele foi de certa forma imposto pelo governo às instâncias educacionais. Embora teoricamente fosse opcional a sua adesão pelos entes federados, os que não aderissem não receberiam os recursos.

Para Saviani (2007), a adesão ao PDE pela comunidade educacional, sem um debate necessário com a sociedade, deu-se pelo discurso governamental acerca da elevação da qualidade da educação focalizado no fator da aprendizagem. O autor deixa claro que nesse plano as ações e os programas eram independentes, o que potencializava a falta de articulação do mesmo. Dentre as várias críticas ao PDE, Saviani (2007, p. 1239) diz que o plano “não parte do diagnóstico, das diretrizes, dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este”. Afirma também que o plano funciona como um grande guarda-chuva por envolver todos os programas do MEC. O secundariza o PNE (2001-2010) e reforça a adesão ao PAR como forma de materializar as próprias ações do PDE.

Ao analisar o PDE, Oliveira (2005), destaca o teor de planejamento estratégico explícito no plano, o qual traz princípios empresariais fundamentados na

teoria da administração. Essa análise da pesquisadora tem como referência os próprios questionários que as escolas respondiam, os quais traziam elementos claros da economia neoliberal na gestão escolar pública.

Oliveira (2005), continua afirmando que a característica de planejamento estratégico e gerencial do PDE não contribuiu para a formação de um projeto pedagógico consistente e emancipador. E acrescenta que o caráter desarticulado do plano não alicerça a qualidade da educação devido à fragmentação e à incapacidade de articular a gestão com as questões pertinentes ao ensino e aprendizagem.

Embora houvesse críticas pelo delineamento empresarial do plano, Parente Filho (2003, p.12) advoga que “O planejamento estratégico constitui uma abordagem pertinente e tecnicamente mais avançada de planejamento, que incorpora visões, conceitos, métodos e técnicas mais atualizadas de preparação e de pilotagem de ações futuras. (...) não é um método milagroso”.

O PDE traz um novo desenho de gestão para a educação, cujo perfil de planejamento estava voltado para a administração empresarial, tendo sido divulgado como um plano executivo. Nesse sentido, ele se constitui como um conjunto de ações com a finalidade de se alcançar objetivos gerenciais no sistema de educação, tendo como justificativa a evolução da qualidade da educação.

Ao analisar a receptividade do PDE pela comunidade educativa, mesmo sofrendo duras críticas pelo seu perfil gerencial, o plano traz uma perspectiva participativa e como questão central a melhoria da qualidade do ensino. E nessa lógica, o plano era visto por muitos teóricos como positivo. Logo, “[...] o PDE foi saudado como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar esse problema, focando prioritariamente os níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de educação básica do país” (SAVIANI, 2007, p. 1231).

O planejamento no contexto do PDE, se constitui em elaboração de ações políticas por meio de projetos e programas, tendo sua dinâmica pautada em preenchimento de dados, cujo fim é consolidar a produtividade na educação.

#### 2.4.3 Plano Nacional de Educação (2014-2024)

Tendo em vista findar o primeiro PNE em 2010, já estava em discussão a partir de 2009 por meio de Conferências nos âmbitos municipais, estaduais e

regionais, debates para a elaboração de um novo documento, cujo clímax foi a Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010. No documento final da CONAE, a implantação do plano teria vigência de 2011 a 2020, entretanto ao ser enviado pelo Ministério da Educação (MEC) em forma de Projeto de Lei (PL) nº 8.035 ao Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2010 para que o mesmo pudesse ser discutido e votado, o documento só obteve a aprovação quatro anos depois. A nação brasileira tem o seu segundo plano educacional aprovado por meio Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014).

Para fazer uma análise sobre o novo PNE (2014-2024)<sup>22</sup> se faz necessário destacar algumas diferenças entre ele e o anterior. Toma-se como ponto de partida a própria estrutura. Ele está organizado em 20 metas e várias estratégias. Dourado (2011) o retrata como um plano enxuto, cuja estrutura é diferenciada. Enquanto planejamento educacional, o novo PNE (2014-2024), traça 20 metas e 254 estratégias.

**Quadro 2- Metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024)**

Nº	METAS																					
01	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender 50% da população de até 3 anos.																					
02	Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de 6 a 14 anos.																					
03	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%, nessa faixa etária.																					
04	Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.																					
05	Alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade.																					
06	Oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica.																					
07	<p>Atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica):</p> <table border="1" data-bbox="341 1877 1398 1989"> <thead> <tr> <th data-bbox="341 1877 836 1917">IDEB</th> <th data-bbox="836 1877 932 1917">2011</th> <th data-bbox="932 1877 1027 1917">2013</th> <th data-bbox="1027 1877 1123 1917">2015</th> <th data-bbox="1123 1877 1219 1917">2017</th> <th data-bbox="1219 1877 1315 1917">2019</th> <th data-bbox="1315 1877 1398 1917">2021</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="341 1917 836 1957">Anos iniciais do ensino fundamental</td> <td data-bbox="836 1917 932 1957">4,6</td> <td data-bbox="932 1917 1027 1957">4,9</td> <td data-bbox="1027 1917 1123 1957">5,2</td> <td data-bbox="1123 1917 1219 1957">5,5</td> <td data-bbox="1219 1917 1315 1957">5,7</td> <td data-bbox="1315 1917 1398 1957">6,0</td> </tr> <tr> <td data-bbox="341 1957 836 1989">Anos finais do ensino fundamental</td> <td data-bbox="836 1957 932 1989">3,9</td> <td data-bbox="932 1957 1027 1989">4,4</td> <td data-bbox="1027 1957 1123 1989">4,7</td> <td data-bbox="1123 1957 1219 1989">5,0</td> <td data-bbox="1219 1957 1315 1989">5,2</td> <td data-bbox="1315 1957 1398 1989">5,5</td> </tr> </tbody> </table>	IDEB	2011	2013	2015	2017	2019	2021	Anos iniciais do ensino fundamental	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0	Anos finais do ensino fundamental	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
IDEB	2011	2013	2015	2017	2019	2021																
Anos iniciais do ensino fundamental	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0																
Anos finais do ensino fundamental	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5																

<sup>22</sup> Para conhecer na íntegra o PNE (2014-2024): <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>

(Continuação)

	Ensino médio	3,7	3,7	4,3	4,7	5,0	5,2
08	Elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos de modo a alcançar mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional.						
09	Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.						
10	Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.						
11	Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta.						
12	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta.						
13	Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores.						
14	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.						
15	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.						
16	Formar 50% dos professores da educação básica em nível de pós-graduação lato e stricto sensu, garantir a todos formação continuada em sua área de atuação.						
17	Valorizar o magistério público da educação básica a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente.						
18	Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino.						
19	Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.						
20	Ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência da lei do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.						

Fonte: Anexo da Lei nº. 13.005 de 25 de junho de 2014. (BRASIL, 2014).

Para Saviani (2014), as metas desse PNE são mais coerentes, pois estão mais próximas da realidade, embora o autor chame a atenção para o fato de que o mesmo não se pautou em uma avaliação do plano anterior. Ao analisar a redução das metas, Saviani (2014) vê como positiva, partindo da ideia de que essa

diminuição facilitaria o controle e o acompanhamento, tornando também mais fácil a cobrança pelo cumprimento das metas.

Ao tratar sobre o monitoramento do PNE, o próprio plano no Art. 5 diz que “A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas [...]”(BRASIL, 2014). Apontando as instâncias responsáveis por fazê-lo, que seriam: "I - Ministério da Educação - MEC; II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III - Conselho Nacional de Educação - CNE; IV - Fórum Nacional de Educação"(BRASIL, 2014, Art. 5).

Dado a relevância do monitoramento, foi estabelecido que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) se responsabilizará por disponibilizar a cada dois anos, estudos em que possam ser avaliados a evolução do cumprimento das metas (BRASIL, 2014, art. 5, § 2º). O Fórum Nacional de Educação (FNE) se incumbirá de promover no mínimo duas conferências de educação a nível nacional, articuladas à conferências estaduais, municipais e regionais, com um limite máximo de quatro anos, cujo objetivo "é avaliar a execução deste PNE e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente" (BRASIL, 2014, art. 6, § 1º e 2º).

O PNE estabelece como diretrizes:

Art. 2 São diretrizes do PNE:

- I – Erradicação do analfabetismo;
- II – Universalização do atendimento escolar;
- III – Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV – Melhoria da qualidade da educação;
- V – Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI – Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII – Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país;
- VIII – Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – Valorização dos (as) profissionais da educação;
- X – Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2014, p. 43)

Acerca da pactuação, tendo como base o regime de colaboração entre os entes federados, referente ao cumprimento das metas, “[...] caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE” (BRASIL, 2014, art. 7). Nesse mesmo artigo, o parágrafo 3º diz que “Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8”.

Cabe salientar que, para que as metas e objetivos do plano sejam cumpridos, um dos importantes desafios é o financiamento. Sendo o PNE um planejamento das políticas públicas voltadas para a área educacional, ao se elaborar o plano, o quesito financiamento tornou-se fundante no sentido da necessidade do provimento de recursos para pôr em marcha o plano. A CONAE de 2010, aponta a necessidade de ampliação dos investimentos públicos para o nível de 10% do PIB, e a implantação do Custo Aluno Qualidade Inicial<sup>23</sup> (CAQi)<sup>24</sup>. As discussões em torno do custo do PNE (2014-2024) foram pautadas pela necessidade do que de fato é preciso para o cumprimento do plano, e não pelo que estava disponível dentro do orçamento da União.

O PNE traz a meta 20, a qual determina o patamar de investimento público em educação que é “Ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência da lei do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014). Apesar de ser considerada uma meta importante, há dificuldade em acompanhar o seu cumprimento de maneira adequada por não possuir um indicador principal.

É interessante ressaltar que apesar do aumento no percentual do PIB ser considerado um avanço, há um fato que chama atenção, é ter entrado no cálculo dos recursos as transferências através de programas como o Universidade para Todos (ProUni), Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), dentre outros,

---

<sup>23</sup> O valor do CAQi foi calculado a partir dos insumos essenciais ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem que levem gradualmente a uma educação de qualidade, que pode ser inicialmente aferida para um IDEB igual a 6, como esperado pelo MEC. (BRASIL, 2010).

<sup>24</sup> No cálculo do CAQi, fixou-se um adicional de 50% para os profissionais que atuam na escola e que possuem nível superior em relação aos demais profissionais que possuem nível médio com habilitação técnica (BRASIL, 2010).

para as instituições privadas. E nesse ponto, o parágrafo 4º do artigo 5 do plano, a permissão da contabilização de parcerias público privadas na meta 20 que trata do investimento público em educação pública, o que não é possível ser realizado, pois até o próprio governo contabilizou o investimento público para a educação pública. O financiamento do PNE continua sendo um desafio, pois se faz necessário ações propositivas que gerem compromisso contínuo com o plano.

É pertinente trazer a análise de Conceição (2016, p. 51) sobre alguns avanços nesse PNE.

O primeiro aspecto foi determinar claramente o patamar de investimento público em educação, em relação ao conjunto das riquezas produzidas no país, promovendo um “resgate” histórico do dispositivo constitucional. (BRASIL, 1988, artigo 214, inciso VI).

O segundo foi estabelecer uma instância responsável pelo acompanhamento da execução do plano, implicando gestão governamental, poder legislativo e sociedade civil, indicando também a instituição responsável pelos levantamentos técnicos, estudos e fonte de dados.

O terceiro aspecto diz respeito à necessidade de criação, em prazo certo, de instância articuladora da colaboração recíproca entre os entes federativos e da responsabilidade da União em garantir recursos suplementares aos demais entes, efetivando sua função supletiva e redistributiva.

O quarto aspecto contempla a necessidade de fixação de um padrão de qualidade nacional, seguido de uma efetivação do custo aluno qualidade, custo aluno qualidade inicial e, posteriormente, o custo aluno qualidade, como norteadores da sistemática de distribuição de recursos para o financiamento da educação básica e, por fim, da necessidade de aprovação de uma Lei de Responsabilidade Educacional que dê implicação aos gestores governamentais e objetividade aos padrões de avaliação e acompanhamento das políticas públicas educacionais.

O autor deixa claro que o plano trouxe várias contribuições, tanto no campo de aquisição do investimento público em educação, quanto no monitoramento, e o grande ganho que foi a fixação do CAQi. Essas contribuições se constituem um desafio que requer um grau de maturidade não só política, mas também técnica e administrativa, para que se materialize em uma educação de qualidade.

Um outro elemento que merece destaque no novo PNE, é a presença do PAR enquanto garantidor da qualidade na educação, como mostra na meta 7 e estratégia 7.5.

[...] formalizar e executar os **planos de ações articuladas** dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e

professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar [...] (BRASIL, 2014).

Isso nos mostra que o PAR enquanto planejamento de políticas educacionais se consolida como uma política de Estado, pois perpassa as políticas governamentais.

Logo, se torna fundamental que esse plano seja acompanhado e avaliado para que se tenha uma radiografia do que está sendo feito, e quais lacunas ainda precisam ser preenchidas. Espera-se, dessa forma, que o PNE traga contribuições para que a educação brasileira venha dar um salto quantitativo e qualitativo, contribuindo para minimizar as desigualdades sociais que tanto insistem em permanecer.

O PNE como política de Estado deve se materializar em políticas, planos, programas, projetos e ações que se desdobrem em planos estaduais e municipais com a finalidade do cumprimento das metas. No caso do Plano Estadual de Educação de Alagoas (PEE), objeto de estudo desta tese, tanto o primeiro (2006-2015), quanto o segundo (2016-2026), foi concebido como um instrumento indicador dos propósitos e metas da educação de Alagoas para desenvolver ações que permitiriam promover mudanças no cenário educacional de Alagoas.

O PEE, enquanto política pública no contexto do PNE, se constitui um instrumento de participação e planejamento educacional, e devido ao seu caráter de média e longa duração, precisaria ser elaborado com vistas a atender às necessidades educacionais de Alagoas. O desenho do PEE objetiva servir como rota e horizonte para o desenvolvimento educacional do estado, sendo este, referência de planejamento obrigatório para implantação de políticas públicas educacionais e instrumento de movimento social e político em torno da defesa da educação, devendo ser entendido como um direito fundamental para o cumprimento da função social da educação. Sendo um instrumento que materializa os propósitos educacionais do estado, ele é um mecanismo de participação e deliberação dos cidadãos, o qual especifica as ênfases educacionais a nível local.

A luta pelo estabelecimento de um planejamento educacional tanto no âmbito federal, quanto no estadual e municipal, se constituiu uma luta histórica do país. Embora muitas vezes houvesse avanços e por vezes recuos, momentos de

esperanças e também frustrações, não se pode negar que cada tentativa imbuída de erros e acertos, contribuiu significativamente para que planos fossem delineados, deixando bases para chegar aonde chegamos. Na próxima seção, abordaremos a metodologia utilizada na pesquisa.

### **3. METODOLOGIA DA PESQUISA**

A proposta desta seção consiste em traçar um desenho dos procedimentos metodológicos, descrevendo a opção metodológica no que concerne aos instrumentos de recolha de dados, aos procedimentos de tratamento de dados, e aos procedimentos de amostragem eleitos, com o objetivo de atingir os objetivos propostos da pesquisa.

#### **3.1 Abordagem teórico-metodológica**

Todo processo de pesquisa começa em torno de um problema de pesquisa. As questões geradas são a etapa mais importante do trabalho de pesquisa (MINAYO, 2010), pois permitem ao pesquisador realizar um plano de exploração adequado, com a finalidade de trazer luz ao que inicialmente se constituiu uma indagação. Nesse sentido, esse estudo teve como questão norteadora como se deu o processo de elaboração e monitoramento do Plano Estadual de Educação de Alagoas.

Para realizar a pesquisa proposta, optou-se pelo desenvolvimento de uma metodologia qualitativa como principal caminho de pesquisa conforme os teóricos: Denzin & Lincoln, 2006; Marconi & Lakatos, 2015; Minayo, 2010; Chizzotti, 2010. A pesquisa qualitativa enfoca o estudo de significados e representações atribuídos a um problema compartilhado por indivíduos e/ou grupos (FREITAS, 2010). Nesse sentido, este tipo de pesquisa analisa o conjunto de discursos entre os sujeitos e a relação de significado para eles, de acordo com contextos culturais, ideológicos e sociológicos (MINAYO, 2010).

Nesta pesquisa, o objetivo é analisar o significado que os indivíduos dão ao processo de elaboração e monitoramento do Plano Estadual de Educação de Alagoas, pois a realidade é subjetiva e socialmente construída (CHIZZOTTI, 2010). Embora dados qualitativos sejam geralmente coletados no campo a partir de um contato direto com os participantes, a educação produz muitos documentos

prováveis de ser analisado. Esses produtos escritos podem ser documentos oficiais, atas de reuniões, etc.

Ao tratar sobre o planejamento educacional na perspectiva da análise da pesquisa qualitativa, necessário se faz entender que a construção do referencial conceitual deve superar a simples revisão bibliográfica para transcender um processo crítico e criativo que envolve uma série de temáticas que mantêm relações teóricas entre si e que deve ser analisada e argumentada.

A definição do referencial teórico contribuiu para o estabelecimento do desenho metodológico, estabelecendo o uso de técnicas de coleta de dados, que neste caso, ocorreu por meio de análise documental e entrevistas semiestruturadas.

O PEE/AL (2016) enquanto política pública educacional, não pode ser analisado isoladamente sem considerar a totalidade da realidade (MASSON, 2014). Diante disso, são estabelecidas várias relações sociais para que haja o desnudar da realidade, seu movimento, interesses e suas contradições, evidenciando a teia de complexidade que permeia a totalidade social, a qual não pode ser analisada fora da realidade concreta. As contradições, tanto na elaboração quanto no primeiro monitoramento, se pautam nos campos de interesses das classes sociais que se estabelecem e evidenciam por meio da política, economia, da tecnologia, cultura, e da ciência (MASCARENHAS, 2014). O PEE/AL, deve ser analisado não só na sua contemporaneidade, mas em sua construção histórica, considerando os seus embates e possibilidades de modificações advindas das lutas sociais por um plano de educação que de fato traga transformação no campo educacional.

Ao buscar analisar o PEE/AL (2016), foi importante captar o movimento da realidade educacional de Alagoas em contextos históricos diferentes, a busca pela transformação da realidade educacional e as suas relações sociais, bem como, as contradições existentes no próprio objeto de estudo, entendendo que na sua formulação e seu monitoramento se caracterizam por interesses antagônicos entre o Estado e a sociedade civil organizada. Dessa forma, objetiva-se compreender a realidade, as contradições e suas determinações, as quais se modificam histórica e socialmente.

### 3.2 Procedimentos metodológicos e de análise de dados

Sendo uma pesquisa de cunho qualitativo, o objetivo é estudar a realidade em seu contexto real, compreendendo os sentidos dos fenômenos que permeiam o campo educacional. A pesquisa qualitativa oferece ao pesquisador a possibilidade de integrar diferentes formas de compreensão do fenômeno do estudo, proporcionando maior profundidade, descrição, e compreensão da investigação.

Diante disso, as análises dos dados empíricos tiveram como lastro o referencial teórico, cujo objetivo foi buscar responder o problema de pesquisa.

#### 3.2.2 Organização técnica da pesquisa

Nesta parte do trabalho, tem-se como objetivo apresentar como foi organizada a pesquisa propriamente dita e a coleta e a análise dos dados.

##### 3.2.2.1. Levantamento Bibliográfico e Seleção de Documentos

A organização da pesquisa foi feita por etapas: inicialmente foi feito o levantamento de fontes bibliográficas através de livros, artigos científicos, consultas a bancos de teses, etc, referente a políticas públicas em educação, e planejamento educacional no contexto do processo histórico até a contemporaneidade.

A literatura científica apresentada no quadro teórico da pesquisa envolveu uma densa revisão bibliográfica com a finalidade de identificar, escolher, analisar de forma crítica e informar sobre os dados existentes, e consistiu em localizar e resumir as informações existentes sobre o problema, devendo-se levar em consideração a relevância e a qualidade do material a ser analisado. Ao buscar fazer o levantamento das fontes bibliográficas, foi organizado um arcabouço teórico para esclarecer o problema de pesquisa levando em consideração o contexto conceitual, e buscando definir a praticabilidade do estudo.

Segundo Gil (2002. p. 45):

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Essa vantagem torna-se particularmente importante quando o

problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço. [...] A pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos. Em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos passados se não com base em dados bibliográficos.

Com a finalidade de fundamentar o eixo teórico, foi necessário reconhecer a diversidade interpretativa que circunda a temática da pesquisa, com vistas a analisar e compor sínteses e abstrações que pudessem corroborar com os objetivos da pesquisa. Devemos então “[...] analisar em profundidade cada informação para descobrir possíveis incoerências ou contradições e utilizar fontes diversas, cotejando-as cuidadosamente.” (GIL, 2002. p. 45). Sob essa ótica, ganha particular relevância fazer uma análise acurada dessas fontes tendo em vista as diversas interpretações.

A segunda etapa da pesquisa, foi realizar uma seleção de documentos que seriam possivelmente usados na produção da tese. A seleção de documentos “[...] propõe-se a produzir novos conhecimentos, cria novas formas de compreender os fenômenos e dar a conhecer a forma como estes têm sido desenvolvidos.” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 14). Pode-se dizer que a pesquisa documental serve para avaliar um conjunto de documentos de valor histórico ou social como fonte de informação. Por essa razão, tem particular relevância a pesquisa documental, tendo em vista esta pesquisa ter como documento norteador o PEE/AL (2016-2026).

Acerca da pesquisa documental, Shiroma, Campos e Cardoso (2005, p. 429) dizem que:

Documentos disseminam afirmações sobre o mundo em que vivemos que tanto pretendem oferecer representações únicas sobre a realidade como trazer soluções idealizadas para problemas diagnosticados.

As fontes de informações para realizar a pesquisa documental se pautaram a partir de documentação tais como: os livros de registros; documentação eletrônica através de revistas especializadas ou artigos publicados em formato digital; documentos em sites oficiais: pareceres, decretos, leis, planos de educação, resoluções, etc.; áudios; documentação de transcrições oficiais que foram as audiências públicas taquigrafadas. É interessante destacar que Lakatos e Marconi

(2003, p. 174) diz que “a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”.

Os documentos utilizados na pesquisa foram categorizados de acordo com seu grau de abrangência. A primeira seleção se deu pela documentação de abrangência a nível nacional tais como: As Constituições a partir de 1934 até a de 1988; as Leis de Diretrizes e Bases Nacionais desde 1961 até a atual que é de 1996; Os Planos de Educação, desde o primeiro que foi de 1962, até o vigente (2014 – 2024); pareceres e decretos de abrangência nacional, etc. A segunda seleção, teve como foco os documentos estaduais tais como: As Leis instituidoras dos Planos Estaduais de Educação, desde o primeiro plano de educação (2006), até o atual (2016), pareceres, decretos, diários oficiais, e os próprios planos de educação de Alagoas.

#### 3.2.2.2. Pesquisa de Campo

A coleta de dados é uma etapa fundamental no processo da pesquisa de campo exploratória, pois os dados empíricos são necessários para entender o fenômeno estudado, e “conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles” (MARCONI; LAKATOS, 2015, p. 69). Esta técnica identifica as percepções dos atores sobre o fenômeno em questão. Essa coleta foi realizada usando várias técnicas: entrevista semiestruturada e documentos taquigrafados das audiências públicas realizadas pela Comissão de Educação da Assembleia Legislativa de Alagoas.

Acerca das entrevistas, Triviños (1987, p. 152) diz que ela “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade, além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações, [...]”, sobretudo pelos entrevistados terem familiaridade com o objeto pesquisado e fazer parte do seu campo social.

Marconi e Lakatos (2015, p. 84) asseveram:

A entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social.

As entrevistas foram conduzidas com base em perguntas listadas no Apêndice. Houve muita dificuldade para realizá-las, pois alguns entrevistados agendaram o encontro várias vezes e posteriormente desmarcavam, e algumas vezes foi necessário substituir o entrevistado. Dessa forma, o número de participantes da pesquisa foi sete (sete), cujo critério de seleção foi o participante ter estado presente no processo de elaboração do PEE.

Os documentos taquigrafados<sup>25</sup> das audiências públicas não faziam parte inicialmente da coleta de dados, mas ao sentir necessidade de mais subsídios que pudessem esclarecer melhor o processo de elaboração e também o primeiro monitoramento do PEE, fomos em busca das transcrições das audiências, as quais contribuíram sobremaneira, até mesmo para fazer em vários momentos contrapontos entre o que foi dito por determinado entrevistado, e o que essa mesma pessoa disse na audiência pública.

A estratégia metodológica para o tratamento de dados utilizada foi a Análise de Conteúdo (AC). Para Chizzotti (2010, p. 114), “a Análise de Conteúdo é uma dentre as diferentes formas de interpretar o conteúdo de um texto que se desenvolveu, adotando normas sistemáticas de extrair os significados temáticos ou os significantes lexicais, por meio dos elementos mais simples de um texto”.

Acerca da natureza qualitativa que traz a AC, Chizzotti (2010, p. 114) afirma que se trata de “um tipo de análise da comunicação que pretende garantir a imparcialidade objetiva, socorrendo-se da quantificação das unidades do texto claramente definidas, para gerar resultados quantificáveis ou estabelecer a frequência estatística das unidades de significado”.

A característica da AC que a distingue de outras técnicas de pesquisa, é que é uma técnica que combina intrinsecamente a observação e produção de dados e a

---

<sup>25</sup> Entre as funções do taquígrafo está a de taquigrafar na íntegra, traduzir e datilografar os discursos, debates e falas da Mesa, exceto os documentos lidos ou destinados à inserção nos anais. E também a obrigação de recolher, após os discursos, as matérias lidas em sessão, encaminhando-as ao setor de revisão taquigráfica, para inclusão no texto dos respectivos discursos ou debates. (Disponível em: <https://al-pr.jusbrasil.com.br/noticias/2730172/taquigrafia-uma-funcao-importante-para-a-documentacao-da-atividade-legislativa>. Acesso em 29/12/2019)

interpretação ou análise de dado. Para Bardin (2011, p. 48), a Análise de Conteúdo é:

Um conjunto de técnicas das comunicações, visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de recepção/produção (variáveis inferidas) dessas mensagens. [...] Pertencem ao domínio da Análise de Conteúdo todas as iniciativas que, a partir de um conjunto de técnicas parciais mas complementares, consistam na explicitação e sistematização do conteúdo das mensagens e da expressão deste conteúdo, com o contributo de índices passíveis ou não de quantificação, a partir de um conjunto de técnicas, que, embora parciais, são complementares.

Corroborando com Bardin, Crusóé (2014, p. 300) também apresenta a definição de AC:

Uma técnica flexível e adaptável às estratégias e técnicas de recolha de dados anteriormente apresentadas, no quadro de uma tradição de pendor tendencialmente sociológico (análise social da realidade), e uma técnica que aposta claramente na possibilidade de fazer inferências interpretativas a partir dos conteúdos expressos, uma vez desmembrados em “categorias”, tendo em conta as “condições de produção” desses mesmos conteúdos, com vista à explicação e compreensão dos mesmos.

Esse processo de análise se constitui o processo chave na investigação, por isso, Bogdan e Biklen (1994, p. 225), afirmam que “a análise envolve o trabalho com os dados, a sua organização e divisão de unidades manipuláveis, síntese, procura de padrões, descoberta de aspectos importantes do que deve se apreendido e a decisão do que vais ser transmitido aos outros”.

Ao ter acesso ao corpus das entrevistas, foi selecionada uma estratégia de leitura interpretativa, pois, por um lado, buscou-se capturar o conteúdo manifesto dos textos, mas, por outro lado, também tentamos capturar o conteúdo oculto (que não é oculto pelo autor ou autores), deduzindo-o do conteúdo manifesto dos textos. Isso significa que o discurso dos entrevistados e as respostas às perguntas abertas contêm informações, dados brutos cujo significado deve ser descoberto, em uma palavra que deve ser dissecada.

O trabalho de categorização teve como finalidade dar respostas ao problema de pesquisa. A categorização foi organizada usando os termos categorias e sub categorias, e listados no corpus das entrevistas. Para Bardin (2011, p.117), a

categorização consiste na “classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos”.

Para chegar a esse momento, a leitura feita de forma intencional, objetiva e interpretativa, permitiu no processo de categorização dos dados, determinar as correlações entre as entrevistas. Esse processo permitiu um agrupamento adicional de informações relacionadas de vários participantes para responder às perguntas da pesquisa. Por isso, a necessidade de se trabalhar os significados das falas, pois essa análise tem como objetivo “a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)” (BARDIN, 2011, p. 244)

As categorias elencadas nesta pesquisa, tiveram como base o referencial teórico, assim como, o problema de pesquisa que foi como se deu o processo de elaboração e monitoramento do Plano Estadual de Educação de Alagoas. Para responder ao problema de pesquisa, tomou-se como base três categorias: participação, planejamento e monitoramento

**Quadro 3 - Categorias e subcategorias de análise do PEE/AL (2016-2026)**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
1. Participação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação de indivíduos e grupos sociais nas diferentes etapas</li> <li>- Processos participativos de elaboração do PEE</li> <li>- Espaço de construção coletiva</li> </ul>
2. Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento focado em programas e projetos educacionais.</li> <li>- Planejamento como documento burocrático</li> <li>- Planejamento e o cumprimento de metas</li> </ul>
3. Monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Importância do monitoramento na execução do plano</li> <li>- Monitoramento na perspectiva do acompanhamento de prazos</li> <li>- Monitoramento enquanto ferramenta de gestão</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora

As categorias foram relacionadas mediante problema de pesquisa, e a seleção das subcategorias surgiu da análise dos dados. Embora as categorias fossem selecionadas de forma prévia, não houve nenhuma intensão da pesquisadora evitar o surgimento de novas categorias no processo de coletas de informação. Ao

elencar as subcategorias, buscou-se ter como direcionamento os objetivos da pesquisa.

**Quadro 4 - Categorias, subcategorias e objetivos de pesquisa do PEE/AI (2016-2026)**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	OBJETIVOS DE PESQUISA
1.Participação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação de indivíduos e grupos sociais nas diferentes etapas</li> <li>- Processos participativos de elaboração do PEE</li> <li>- Espaço de construção coletiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analisar o processo de elaboração do Plano Estadual de Educação de Alagoas</li> <li>- Identificar e reconhecer os espaços de participação coletiva no processo de elaboração e monitoramento do plano</li> </ul>
2.Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento focado em programas e projetos educacionais.</li> <li>- Planejamento como documento burocrático</li> <li>- Planejamento e o cumprimento de metas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compreender os conceitos e os elementos constitutivos do planejamento educacional na sua trajetória histórica no âmbito das políticas públicas educacionais brasileira.</li> </ul>
3.Monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Monitoramento na perspectiva do acompanhamento de prazos</li> <li>- Monitoramento enquanto ferramenta de gestão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desvelar o primeiro monitoramento do PEE</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora

A elaboração das categorias e subcategorias visou formular, a partir de análise objetiva e sistemática, resultados obtidos por meio das inferências e interpretação. Ao analisar as informações fornecidas pelos dados, buscou-se identificar todas as declarações contidas nas entrevistas, agrupando-as em torno de cada unidade de análise, identificando e reagrupando (quando necessário) as informações que correspondiam a cada unidade de análise, agrupando-as por categorias, e a partir daí, passou-se à interpretação provisória e inferência dos resultados. A inferência se constituiu um passo fundamental para a interpretação dos dados finais, pois os resultados obtidos em relação aos buscados pelo estudo possibilitaram a consolidação e aplicação teórica da pesquisa.

Os documentos oficiais deram suporte a análise dos dados, no sentido de extrair os significados do que estava posto nestes documentos. Para além dos textos produzidos durante a pesquisa, os documentos legais tiveram sua importância para respaldar todo o estudo. Nesse sentido, o documento do Plano Estadual de

Educação (2016-2026) funcionou como norteador em vários momentos, no sentido de desvelar e contribuir para a solidez da análise dos dados, tendo em vista ser este o documento elaborado com a participação dos sujeitos sociais, dentre os quais estavam os sujeitos da pesquisa.

### 3.2.3 Os sujeitos sociais da pesquisa

Ao organizar o desenho da pesquisa, e optando pela pesquisa de campo enquanto coleta de dados, foi necessário definir quais seriam os sujeitos sociais que participariam do estudo. Tendo como base a análise da elaboração do PEE/AL, esses participantes deveriam ser pessoas que tivessem sido integrantes da equipe de elaboração. Para entender melhor a seleção dos sujeitos da pesquisa e a fim de salvaguardar suas identidades, foi elaborado o quadro com a escolaridade e qual a função ocupou no processo de elaboração do PEE/AL (2016-2026) a seguir:

**Quadro 5 - Sujeitos participantes da pesquisa**

<b>Sujeitos da pesquisa</b>	<b>Escolaridade</b>	<b>Qual função ocupou no processo de elaboração do PEE?</b>
	Superior/ Mestrado	Representante da coordenação da elaboração do PEE
	Superior/ Doutorado	Representante do Ensino Superior
	Superior/ Mestrado	Representante da Gestão Democrática e Financiamento
	Superior/ Especialização	Representante da Educação Básica
	Superior/ Mestrado	Representante da Comissão de sistematização do PEE
	Superior/ Especialização	Representante da comissão de Formação e Valorização.
	Superior/ Especialização	Membro FEPEAL

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados da pesquisa

A seleção dos sujeitos da pesquisa teve como base a participação nos grupos de trabalho que foram organizados pela SEDUC e FEPEAL para dar maior dinamismo ao processo de elaboração do plano. Esses grupos foram organizados da seguinte forma: Educação Básica I e II; Educação Superior; Formação e Valorização; Gestão Democrática e Financiamento. Cada grupo era composto entre

3 a 5 pessoas. Esses grupos foram organizados mediante envolvimento dessas pessoas com a temática dos grupos. A escolha dos representantes de cada grupo para participar da entrevista semi-estruturada se deu de forma aleatória, pois muitos participantes não se dispuseram a participar da pesquisa. Além de um representante de cada grupo, houve um representante do FAPEAL e outro da SASE. A escolha pela participação de um integrante do FAPEAL foi por este órgão ser responsável pela organização geral da elaboração e monitoramento do plano. Já o representante da SASE se deu pela própria natureza da entidade em acompanhar e alinhar os planos de educação com o PNE.

Ao tratar sobre os participantes de pesquisas, Freitas (2010, p. 28) diz que, “O sujeito age e a sua ação é descrita através de palavras que dão significado à ação, à luz da interpretação subjetiva da situação”. Esses sujeitos, no caso específico desta pesquisa, tem uma trajetória densa na Rede Estadual de Ensino de Alagoas e tem como características em comum que todos trabalham como técnicos na Secretaria de Educação<sup>26</sup> e/ou nas Gerências Regionais de Educação (GERE).

**Quadro 6 - Sujeitos da pesquisa que participaram do processo de elaboração e monitoramento do PEE/AI (2016)**

Sujeitos da pesquisa	Elaboração	Monitoramento
Entrevistado 1	Sim	Sim
Entrevistado 2	Sim	Sim
Entrevistado 3	Sim	Sim
Entrevistado 4	Sim	Não
Entrevistado 5	Sim	Não
Entrevistado 6	Sim	Sim
Entrevistado 7	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados da pesquisa

<sup>26</sup> A Secretaria de Educação de Alagoas (SEDUC) é composta por 03 (três) órgãos colegiados, 09 (nove) setores de gestão estratégica, 08 (oito) Superintendências e dirigida por um Secretário de Estado, 01 Secretária Executiva de Educação e 01 Secretário Executivo de Gestão Interna nomeados por comissão pelo Governador. A Secretaria de Estado da Educação é dotada de (20) Supervisões e 10 gerências, 08 Assessorias, 30 subchefias e 15 chefias para a composição da rede matricial de planejamento, gestão e execução. É composta por 13 Gerências Regionais de Educação (GERE), espalhadas pelos diversos municípios. (Disponível em: <http://www.educacao.al.gov.br/institucional>. Acesso: 19/12/2019)

O quadro demonstra que apenas dois dos entrevistados não estão envolvidos com o processo de monitoramento, e ambos alegam falta de tempo, mas dizem que acompanharam mesmo que de longe.

Na seção a seguir apresenta-se as análises, inferências e interpretações, tecidas pelas informações obtidas a partir da análise dos documentos, e dos conteúdos das entrevistas, sob a luz do referencial teórico.

## **4 PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO: Análise do Plano Estadual de Alagoas (2016-2026)**

Esta seção tem como objetivo analisar o planejamento educacional da rede estadual de educação. Inicialmente se fez uma abordagem caracterizando seus aspectos históricos, contextualizando a educação em Alagoas. Fez-se uma abordagem sobre o primeiro plano de educação de Alagoas após a redemocratização do Brasil Plano Estadual (2006-2015) de Educação. Com o intuito de analisar os resultados da pesquisa, examinou-se o PEE enquanto política pública de planejamento na conjuntura de sua elaboração até o seu primeiro monitoramento, o qual ocorreu em 2018.

### **4.1 Histórico e contextualização da educação em Alagoas.**

Alagoas originou-se da Capitania de Pernambuco, conquistando a sua autonomia pelo decreto de Decreto de 16 de setembro de 1817, à época da Revolução Pernambucana. Em 22 de janeiro de 1819 teve como primeiro governador Sebastião Francisco de Melo e Póvoas. Em 09 de dezembro de 1839, a Lei Provincial transferiu a capital da Província da então chamada cidade de Alagoas (atualmente Marechal Deodoro), para a vila de Maceió, a qual foi elevada à categoria de cidade.

A história de Alagoas é marcada por vários acontecimentos, sobretudo, histórias de lutas, embates e conquistas. O quilombo mais importante da história do Brasil, conhecido como Palmares, fica em Alagoas, na cidade de União dos Palmares. Constitui um importante símbolo de resistência dos negros escravizados no Brasil, tendo sido destruído em 1694. Vale lembrar que os dois primeiros presidentes da República, Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, eram alagoanos.

O estado de Alagoas faz limites com Pernambuco, Sergipe e Bahia, cujo desenho de extensão territorial é de 27.768 km<sup>2</sup>, sendo composto por 102 municípios, 03 mesorregiões (Sertão Alagoano, Agreste Alagoano e Leste

Alagoano), as quais se desdobram em 13 microrregiões<sup>27</sup>. O nome Alagoas advém dos muitos lagos que se interligam e os diversos rios que banham a região, sendo sua costa banhada pelo oceano Atlântico, fazendo com que o estado possua belas praias. Com uma população estimada pelo IBGE em 2018 de 3.322.820, Alagoas apresentou em 2010<sup>28</sup> um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,631. Apesar do crescimento do IDH, Alagoas ainda ocupa a 27ª posição, ou seja, o último lugar entre os estados da federação. As dimensões que contribuíram para o crescimento do IDH em termos absolutos foram a educação (com crescimento de 0,238), e em seguida a longevidade e a renda.

A principal atividade econômica do estado de Alagoas é a produção de cana-de-açúcar, o que o torna um dos maiores produtores de açúcar a nível mundial. Sendo reconhecido como o maior produtor de gás natural do mundo, o estado destaca-se também pelo seu potencial turístico, o qual corresponde a 23% da economia alagoana. De clima tropical em algumas regiões e em outras quente, e de cobertura vegetal de várias espécies, esse território é formado por floresta tropical, possuindo um vasto litoral e muitas restingas. Cercado por praias, lagoas e rios, Alagoas é conhecido como paraíso das águas.

Apesar de toda sua beleza natural e das suas potencialidades, o estado apresenta indicadores preocupantes, a começar pela alta taxa de pobreza de sua população. De acordo com os dados do IBGE<sup>29</sup> o rendimento mensal domiciliar per capita do alagoano em 2018 foi de R\$714,00. Segundo um levantamento pelo jornal Valor Econômico (2017, p.17), em comparação com a média do Brasil, “Em Alagoas, a proporção de famílias vivendo abaixo da linha de pobreza extrema (com renda de R\$ 85 por pessoa) saltou de 8,4%, em 2014, para 9,4%, em 2017. O percentual, quase duas vezes superior ao brasileiro (4,8%)”. Sabe-se que esse indicador reverbera em outros indicadores, como moradia, alimentação, saneamento básico, emprego e renda e na educação.

Os dados educacionais do estado, segundo o INEP (dados do Censo escolar de 2019), Alagoas possui 2.985 escolas de Educação Básica, sendo 69,2%

---

<sup>27</sup> As 13 microrregiões são: Serrana do Sertão Alagoano, Alagoana do Sertão do São Francisco, Santana do Ipanema, Batalha, Palmeira dos Índios, Arapiraca, Traipu, Serrana dos Quilombos, Mata Alagoana, Litoral Norte Alagoano, Maceió, São Miguel dos Campos, e Penedo.

<sup>28</sup> Fonte: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/al/.html?>

<sup>29</sup> Para maiores informações, acessar: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/al/.html?>

de escolas públicas municipais, 10,4 % de escolas públicas estaduais, 19,9% de escolas particulares, e 0,6 % federal<sup>30</sup>.

As matrículas na educação básica incluindo escolas públicas e particulares referentes ao ano de 2019 distribuíram-se da seguinte forma:

**Tabela 1 - Taxa de matrículas da Educação Básica de Alagoas (2014-2019)**

ANO	MATRICULAS						TOTAL DE ESCOLAS
	Creches	Pré-Escolas	Anos Iniciais	Anos Finais	Ensino Médio	Educação de Jovens e Adultos	
2014	31.731	84.098	297.610	241.374	133.561	113.655	3.220
2015	34.592	81.285	293.261	230.151	123.281	113.228	3.112
2016	37.795	82.823	288.434	226.486	122.495	105.890	3.099
2017	43.807	82.577	283.728	219.594	118.933	114.049	3.080
2018	47.599	81.604	272.869	217.718	118.393	118.156	3.060
2019	49.720	81.899	266.003	209.701	116.193	121.408	2.985
2020	47.029	77.705	252.368	212.336	117.488	108.906	2.927

Fonte: Censo Escolar/INEP 2014-2020

Observa-se uma oscilação no quantitativo de matrículas e número de escolas entre 2014 a 2020. Analisando as matrículas de 2019 e 2020, houve um aumento no número de matrículas em creches, pré-escolas e educação de jovens e adultos, bem como um decréscimo nos anos iniciais finais, e ensino médio. Já em 2020, comparado a 2019, apresentou só aumento no ensino médio, nos demais houve retração. O que chama atenção é a diminuição do número de escolas que em 2014 tínhamos 3.220 e em 2020 caímos para 2.927, ou seja, um decréscimo de 293 unidades escolares.

Atrelado às taxas de matrículas da Educação Básica, é preciso analisar as taxas de reprovação e abandono.

<sup>30</sup> Alagoas possui 1 Instituto Federal, com os seguintes Campi: Arapiraca, Batalha, Coruripe, Maceió, Maragogi, Marechal Deodoro, Murici, Palmeira dos Índios, Penedo, Piranhas, Rio Largo, Santana do Ipanema, São Miguel dos Campos, Satuba, Viçosa.

**Tabela 2 - Taxa de reprovação e abandono da Educação Básica (2014-2020)**

Ano	Ensino Fundamental Anos Iniciais						Ensino Fundamental Anos Finais					Ensino Médio			
	Total Anos Iniciais	1º Ano - EF	2º Ano - EF	3º Ano - EF	4º Ano - EF	5º Ano - EF	Total Anos Finais	6º Ano - EF	7º Ano - EF	8º Ano - EF	9º Ano - EF	Total	1ª série - EM	2ª série - EM	3ª série - EM
2014	7,3%	2,5%	3,7%	12,2%	8,8%	8,3%	15,2%	18,4%	15,8%	13,6%	12,5%	19,7%	26,5%	18,1%	11,6%
2015	6,8%	2,3%	3,2%	11,5%	8,3%	7,9%	14,3%	17,1%	15,4%	12,7%	11,4%	18,3%	25,4%	16,4%	10,5%
2016	6,8%	2,2%	3,1%	11,6%	8,3%	8,0%	14,4%	17,2%	15,1%	13,2%	11,7%	18,5%	25,9%	16,8%	10,3%
2017	6,0%	2,0%	2,8%	10,5%	7,2%	6,9%	12,9%	15,5%	13,5%	11,3%	10,4%	16,9%	23,6%	15,3%	9,5%
2018	5,8%	2,8%	2,2%	14,1%	3,9%	9,9%	11,9%	18,1%	16,4%	13,8%	10,9%	16,6%	22,6%	15,4%	9,5%
2019	3,8%	1,5%	1,2%	8,0%	2,1%	5,3%	8,4%	10,8%	7,1%	7,8%	5,0%	13,3%	18,5%	8,2%	6,7%
2020	1,6%	2,5%	1,7%	1,4%	1,1%	1,3%	1,1%	1,3%	1,1%	1,1%	0,9%	7,0%	0,9%	0,7%	0,6%

Fonte: MEC/INEP/DEED, 2020.

Ao fazer comparações das taxas acima, fica claro que a maior taxa de reprovação e abandono se localiza no ensino médio, sobretudo na 1ª série do ensino médio. Nos anos iniciais do ensino fundamental, o 3º ano apresenta os maiores indicadores. Já nos anos finais, o 6º ano detém a maior taxa. É interessante destacar que no ano de 2017, as taxas de reprovação e abandono diminuíram em todas os anos/séries da Educação Básica. Já nos demais anos, houve oscilação. Em 2020 houve uma queda considerável no total de reprovação e abandono em todas as etapas da educação básica.

Em relação ao Ensino Superior, Alagoas apresenta os seguintes dados:

**Tabela 3 - Número de Instituições de Ensino Superior de Alagoas (2013-2019)**

NÚMERO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Instituições</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>31</b>
<b>Federal</b>	2	2	2	2	2	2	2
<b>Estadual</b>	2	2	2	2	2	2	2
<b>Municipal</b>	0	0	0	0	0	0	-
<b>Privada</b>	23	23	24	24	25	25	27

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP

O número de Instituições de Ensino Superior (IES) em Alagoas apresentou crescimento nas privadas, enquanto as federais e estaduais permaneceram com o mesmo quantitativo. É interessante visualizar o quantitativo de matrículas neste período.

**Tabela 4 - Matrículas na Educação Superior de Alagoas (2013-2020)**

NÚMERO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Matrícula total	98.165	101.198	101.389	96.637	96.901	106.751	107.191
Federal	33.780	32.295	29.106	25.738	26.216	32.180	28.868
Estadual	8.593	8.814	8.635	8.664	7.163	7.481	7.330
Privada	55.759	60.089	63.648	62.235	63.522	67.090	70.993

**Fonte:** Censo Educação Superior –MEC/INEP

Seguindo a lógica do quantitativo do número de Instituições, as matrículas nas IES particulares detêm o maior número de alunos matriculados, apresentando oscilação nos anos de 2013 até 2018, e em 2019 apresentou crescimento em nos três últimos anos. Em relação ao quantitativo de cursos, o Ensino Superior em Alagoas, ofertou 328 em 2013, 345 em 2014, 352 em 2015, 365 em 2016, 358 em 2017, 372 em 2018, e 389 em 2019.

Embora Alagoas venha avançando em seus indicadores educacionais ainda tem que superar a grande fragilidade no campo do analfabetismo. Os indicadores de analfabetismo em Alagoas estão diminuindo, pois em 2016 o percentual de analfabetos era de 19,4%, em 2017 diminuiu para 18,3%, e em 2019 o decréscimo foi de 17,2%. A população alagoana ainda sofre com a baixa escolaridade, embora desde 1988 a CF no Art. 60 em seu § 6º trate sobre a necessidade da erradicação do analfabetismo.

Tendo como foco da pesquisa o PEE de Alagoas, se faz necessário apresentar os indicadores educacionais do estado, para melhor entendimento dos desafios e metas apresentados no contexto do plano.

#### **4.2 Plano Estadual de Alagoas (2006-2015)**

O primeiro Plano Estadual de Educação de Alagoas (PEE) (2006/2015), foi aprovado através da Lei nº 6.757, de agosto de 2006, com duração de dez anos (2006 a 2015), e surgiu como desdobramento do PNE (2001-2010) o qual preconizava que os municípios e estados deveriam elaborar os seus planos de forma articulada com o Plano Nacional, Lei nº 10.172/2001. O processo de mobilização para elaboração deste PEE teve início em 2002, com a articulação de

várias entidades, entre as quais estavam o Conselho Estadual de Educação (CEE), o Programa de Assessoramento Técnico - Pedagógico aos Municípios Alagoanos (PROMUAL/CEDU/UFAL), o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Alagoas (SINTEAL), o Fórum Alagoano em Defesa da Educação Infantil (FADEI), o Fórum Alagoano de Educação de Jovens e Adultos (FAEJA), com o objetivo de instigar os representantes legais da Secretaria Estadual da Educação acerca da elaboração do referido plano.

Ainda no contexto da construção do PEE (2006-2015)

O processo de adequação do Plano Estadual de Educação (PEE) foi iniciado com o Fórum Estadual Permanente de Educação do Estado de Alagoas (Fepeal) realizando quatro audiências públicas para a discussão da Lei nº 6757/2006, PEE 2006-2015, com o objetivo de avaliar a lei a partir das experiências dos educadores, estudantes, responsáveis pelos estudantes, gestores e toda a sociedade. (ALAGOAS, PEE/AL 2016-2026, p. 4)

Para além de fazer um resgate descritivo da elaboração do primeiro PEE, cabe dizer que pensar em um planejamento para educação alagoana sobrepondo a obrigação do cumprimento legal de sua construção, implica em entender os imensos desafios educacionais que precisavam ser superados, dentre eles o alto índice de analfabetismo, distorção idade-série, escolas sucateadas, professores desmotivados, e o descontínuíssimo gerado por mudanças de governo.

Sendo assim, era preciso estruturar de forma sistemática a sua elaboração, levando em conta que deveria ter uma ampla participação social, incluindo o Conselho Estadual de Educação (CEE/AL), a Secretaria Executiva de Educação (SEE/AL), bem como instituir um comitê gestor, o qual posteriormente, com a finalidade de dinamizar os trabalhos, se organizou em subcomitês temáticos. O objetivo desse comitê era contribuir na elaboração, implantação e implementação dos Planos Decenais dos Municípios em Alagoas, assim como, criar estratégias para o acompanhamento do PEE. (PEE, 2006-2015).

Dessa forma, o comitê gestor era composto por representantes da sociedade civil organizada e entidades ligadas à educação. Os subcomitês se estruturaram a partir de eixos pautados na organização de níveis e modalidades de ensino, financiamento, magistério e ao acompanhamento do plano. A partir dessa organização criou-se um comitê central, composto por representantes dos setores

da Secretaria Estadual de Educação (SEE), e outros segmentos com os quais estavam vinculadas as metas dos planos, a exemplo da Secretária de finanças e administração, cuja atribuição seria acompanhar a sua execução e avaliação.

Na estratégia de ação do Comitê Gestor, foi priorizado desde março de 2003, a ampliação da participação popular nos subcomitês temáticos, com vistas a garantir uma participação ampla dos diversos sujeitos políticos coletivos do campo educacional alagoano, sendo, no entanto, a comunidade escolar a única instância capaz de imprimir, com suas discussões e a apresentação de suas propostas para a educação alagoana, a necessária legitimidade do documento que foi proposto aos legisladores de Alagoas. (SOUZA, 2007, p. 18)

Assim, o foco da ação deste Comitê Gestor foi articular de forma ampliada a participação cidadã tendo em vista o contexto democrático em que o plano foi elaborado, buscando assim, consolidar a participação dos atores políticos os quais representavam interesses coletivos. A força da participação popular na elaboração da primeira versão deste plano teve a presença do [...]

[...] Conselho Estadual de Educação – CEE/AL, que conduziu o processo juntamente com o SINTEAL, o CEDU/UFAL e alguns abnegados e comprometidos sujeitos coletivos e prosseguiu com a participação das comunidades escolares de cada escola da rede pública estadual, nas comunidades indígenas, nos Encontros Regionais das doze Coordenadorias Regionais de Educação e, finalmente, aprovação das diretrizes, objetivos e metas no II Congresso Estadual Constituinte Escolar de Alagoas (CECEAL) “Fortalecendo a Escola Pública Cidadã” no dia 03 de dezembro de 2004, com a participação de 794 (setecentos e noventa e quatro) delegados. Isso demonstra o momento histórico que Alagoas vive neste início de século XXI. (SOUZA, 2007, p. 95)

Com expressiva presença de representantes da sociedade civil, é importante dizer que essa participação cidadã se refere a participação política, entendendo a política como o espaço onde convergem problemas que preocupam toda a sociedade. Vê-se, pois, que este espaço tende a garantir diversidades de propostas, ideias e opiniões, contribuindo para a consolidação do processo democrático da elaboração do plano. Apesar do envolvimento dos sujeitos coletivos no processo de elaboração, o plano passou por vários arranjos estruturais e políticos tendo em vista a própria dinâmica de construção. Nesse processo, os dois Congressos Estadual Constituinte Escolar de Alagoas (CECEAL) se estabeleceram como espaços de discussões, fomentos e proposições, ou seja, voz e decisão.

Pode-se dizer que esse foi o primeiro Plano de Educação construído em Alagoas com ampla participação da sociedade. Na apresentação do Plano (PEE, 2006), o comitê gestor trata a sua construção como um processo participativo e aponta a relevância do mesmo enquanto planejamento educacional a partir da realidade local, ora visto Alagoas ter um dos maiores índices de analfabetismo, de mortalidade infantil, de desemprego, e de pobreza do Brasil.

Acerca da elaboração, o Comitê Gestor afirma:

A construção do Plano Estadual de Educação foi um acontecimento que deixou uma marca na história da educação alagoana e, sem dúvida, influenciará na política educacional subsequente.

Entre outras razões quatro pontos são destacáveis:

- 1- a materialização de um plano decenal, objeto da política de Estado, saído dos anseios de educadores, pensadores, escritores e dirigentes do sistema de ensino;
- 2- o início de um novo momento, com a elaboração de um planejamento participativo educacional;
- 3- a abertura de um canal com os poderes constitucionais na efetivação do direito à educação; e
- 4- a construção de um processo pedagógico, envolvendo atores governamentais e não-governamentais, que descobriram a própria capacidade de elaboração de uma proposta de longo prazo, as limitações e as necessidades diante das novas demandas sociais. (REUNIÃO DE RECOMPOSIÇÃO DO COMITÊ GESTOR DO PEE/AL, 2005, n.p.).

Ao tratar sobre o aspecto da avaliação e do monitoramento, etapas necessárias para averiguar o sucesso ou insucesso do plano, o documento prevê avaliações periódicas, com a finalidade de alinhar que “novas ações podem e devem ser definidas no intuito de atingir os objetivos e realizar as metas delineadas” (ALAGOAS, 2006, p. 12). Como espaço instituído de acompanhamento e avaliação foi prevista a criação de um Fórum Estadual de Acompanhamento e Avaliação do PEE de Alagoas - 2006 a 2015, tendo “ampla participação das entidades representativas da sociedade” (ALAGOAS, 2006, p. 92).

Sobre a avaliação e o monitoramento deste PEE, Souza (2007, p. 138) diz que:

[...] no capítulo de Acompanhamento e Avaliação, está dito que a responsabilidade de Acompanhar e Avaliar o PEE/AL está sob a batuta do Fórum Alagoano em Defesa da Escola Pública e será deste Fórum a responsabilidade de acompanhar e reivindicar os trâmites do Poder Executivo para encaminhar a mensagem à Assembleia Legislativa e mobilizar os sujeitos políticos que fizeram parte da história da elaboração do planejamento participativo

educacional para ficar vigilante no Poder Legislativo. Porém, não foi o que aconteceu, por diversas vezes quem era procurada para agendar e dar esclarecimentos sobre o PEE/AL era a coordenadora do Comitê Gestor, possivelmente pela desarticulação do Fórum acima referido e/ou pela história mesmo de mobilização popular no Estado de Alagoas. Portanto, estabeleceu-se um difícil período em que os sujeitos políticos coletivos encontravam-se desarticulados, poucos tinham disponibilidade para as poucas vezes em que fomos convocados a estar na Assembleia Legislativa.

Essa análise feita por Souza, de certa forma explica as dificuldades e entraves no processo de monitoramento e avaliação do PEE, sobretudo pela falta de articulação e compromisso político em manter a agenda de acompanhamento do Plano.

Mesmo com tantas dificuldades na elaboração e monitoramento, entende-se a importância de reconhecer o caráter democrático do trabalho do plano enquanto decisão política, e é interessante considerar que o planejamento educacional deve buscar estabelecer prioridades, diretrizes, objetivos e metas, vislumbrando uma educação de qualidade. Por isso, não se pode pensar em um planejamento de governo, mas sim de Estado, tendo em vista a complexidade dos arranjos políticos que permeiam a movimentação de mandatos e a própria longevidade da proposta do plano.

Ao analisar o PEE/AL (2006-2015, p.12), o próprio plano deixa registrado que,

[...]trata-se de um plano de ESTADO, e não de Governos – sejam eles Estadual ou Municipais. Ele ultrapassa dois períodos governamentais, sendo a sociedade toda a beneficiária de suas ações e guardiã de seus compromissos. Mesmo mudando o governo e alternando-se partidos no poder, o Plano deve continuar, até porque ele atende a ditames constitucionais e legais que o preconizam para uma década. É um plano global de toda a educação alagoana e não um plano da Secretaria Executiva de Educação do estado ou apenas das redes estadual e/ou municipais. Daí a necessidade de apoiar-se na articulação entre os Poderes Públicos e a Sociedade Civil, desde sua proposição até a sua execução.

Ao colocar o PEE/AL (2006-2015) como um plano de Estado, o mesmo assume que não está limitado a um governo, mas perpassa por vários, sendo a sua dinâmica abranger várias esferas da máquina estatal, envolvendo estudos técnicos, análises econômicas e os impactos que poderão causar. Outro aspecto significativo sobre o PEE enquanto política de Estado, é a garantia de continuidade tanto da

execução quanto da avaliação das metas frente a intercalação de governos, evitando assim, rupturas e descontinuidades.

Ao analisarmos a conjuntura política de elaboração do plano, este se deu no governo de Ronaldo Lessa o qual teve dois mandatos (1999-2002; 2003-2006), entretanto, a sua execução foi no governo de Teotônio Vilela Filho (2007- 2010; 2011-2015), governo este considerado pela sociedade, um dos mais problemáticos no tocante à relação com os servidores públicos. De acordo com este governo, o Estado estava submerso em grandes dívidas públicas<sup>31</sup>, as quais, segundo o governador, comprometeu o seu primeiro mandato de governo.

O governo de Teotônio Vilela continuou demonstrando fracasso nos indicadores educacionais, sobretudo por terem sido relegados a segundo plano nesta gestão. Alagoas sempre esteve entre os piores indicadores de analfabetismo, um dos piores ensinos médios do país, inclusive apontado no levantamento situacional do PEE. Entretanto, metas importantes do plano deixaram de ser cumpridas, ou foram parcialmente alcançadas.

É interessante destacar que em termos macro, o governo federal lançou o PDE em 2007, o qual foi priorizado pelo estado de Alagoas, inclusive concentrando esforços para o alcance de suas metas, sobretudo por ter verbas federais para execução desse plano. O PDE caracterizava-se por um perfil gerencial e estratégico, destonando do plano estadual. Assim, em termos de resultados para a melhoria da educação estadual, o PEE infelizmente não foi levado em consideração no cenário educacional de Alagoas, ficando um planejamento sem efetividade no Estado por se ter se optado por executar o PDE.

---

<sup>31</sup> A situação financeira do Estado no término do governo continuou no nível semelhante ao encontrado no início da gestão, ainda mais aguda em razão de dois outros fatores amplamente criticados pelas entidades sindicais. O primeiro deles em razão de dois empréstimos contraídos com autorização da Assembleia Legislativa, do Senado Federal e do Governo Federal com instituições como o Banco Mundial (Bird), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que apenas aumentaram ainda mais o endividamento de Alagoas sem o comprovado benefício para o estado. Paralelamente, os serviços públicos oferecidos à sociedade não indicaram qualquer incremento em sua qualidade, tomando-se como referência as áreas da saúde, educação e da segurança pública (CARVALHO, 2015, S. LIRA, 2014), excetuando-se as políticas públicas executadas pela esfera federal em nível local. (LIRA, 2016, p. 298)

### 4.3 O Plano Estadual de Educação de 2016-2026

Ao término da vigência do primeiro plano, é elaborado o segundo PEE/AL (2016-2026), seguindo o que preconiza o PNE (2014-2024) o qual estabelece no § 2º do art. 8 do PNE, que deverá ser elaborado através de consultas públicas para a validação do PEE, sendo este posteriormente encaminhado à Assembleia Legislativa.

O desenho da elaboração do PEE (2016-2026) teve início com a instituição do Fórum Estadual Permanente de Educação do Estado de Alagoas (FEPEAL)<sup>32</sup> pela Secretaria de Estado da Educação e do Esporte (SEE), através do Decreto Estadual nº 18.848 de 15 de março de 2012, com o objetivo de coordenar o processo de construção do plano.

Art. 1. Fica instituído, no âmbito do Estado de Alagoas, o Fórum Estadual Permanente de Educação do Estado de Alagoas – FEPEAL, criado para dar cumprimento aos objetivos e deliberações das Conferências Nacionais de Educação, de caráter permanente e interinstitucional, com a finalidade de coordenar as Conferências Estaduais de Educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações, e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos Municípios por meio do regime de colaboração. (ALAGOAS, 2015)

No próprio Decreto, no Art. 3, está posto que este Fórum deverá ser composto por “[...] membros titulares e membros suplentes, que representam instituições, entidades, órgãos, movimentos sociais e sindicais, representativos dos segmentos da educação escolar e dos setores da sociedade com atuação amplamente reconhecida na melhoria da educação estadual”.

Entende-se que a elaboração do PEE deve ser um compromisso social do Estado, e nesse sentido, é importante considerar que um Fórum com ampla

---

<sup>32</sup> O Fórum fora composto de 54 instituições e formado por 52 pessoas. Algumas instituições que possuem representantes no Fórum Estadual de Educação de Alagoas. Secretaria de Estado da Educação - SEDUC; Secretaria de Estado da Mulher, da Cidadania e dos Direitos Humanos (SEMCDH); Secretaria de Estado da Ciência, da Tecnologia e da Inovação (SECTI); Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH); Conselho Estadual de Educação (CEE); Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (CEFUNDEB); Conselho Estadual dos Direitos dos Portadores de Deficiência (CEDPD); Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), ANPAE/AL, dentre outras.

representatividade social, implica dizer que do ponto de vista da democratização da educação constitui-se um dispositivo de gestão compartilhada e de mobilização para atendimento das demandas dos diversos níveis e modalidades, tendo em vista o Fórum ter como objetivo traçar diretrizes que nortearão a definição de políticas públicas educacionais.

Para elaboração do novo PEE, a Secretaria de Estado da Educação – SEE publicou a Portaria/SEE Nº. 1.215/2015, em 16 de março de 2015, que designa em seu artigo 1º o Fórum Estadual Permanente de Educação de Alagoas (FEPEAL) para coordenar o processo e institui, em seu artigo 2º, uma comissão técnica de elaboração da proposta de documento base do PEE. (ALAGOAS, PEE/AL 2015-2025, p. 5).

Essa comissão técnica<sup>33</sup> teve como atribuições:

Analisar dados e informações sobre a oferta e a demanda educacional de Alagoas; Definir metas e estratégias em consonância com o Plano Nacional de Educação 2014-2024 e o Plano Estadual de Educação; elaborar proposta de documento-base; sistematizar as contribuições da sociedade ao documento-base; e entregar o documento final ao FEPEAL. (ALAGOAS. 2015. p. 9).

Instituída, a mesma teve como o objetivo tomar as providências cabíveis para a elaboração do PEE, e mobilizou os seus pares para a construção de uma proposta através de uma agenda em 2015.

**Quadro 7 - Calendário de elaboração do Plano Estadual de Alagoas em 2015**

<b>CALENDÁRIO DO PEE 2015</b>	
<b>Sistematização do Texto-base</b>	<b>Finalização</b>
. Mobilizar os setores para devolutiva do diagnóstico	<b>30/04</b>
. Intensivão para finalizar o texto-base	
. Encaminhar ao FEPEAL.	
<b>Validação do Texto-base pelo FEPEAL</b>	<b>06 e 07/05</b>
. Reuniões sistemáticas para validação do texto	
<b>Consulta Pública</b>	<b>13 a 14/05</b>
. Grupos de trabalho temáticos	
<b>Seminário Geral</b>	<b>20/05</b>
<b>Encaminhar à Assembléia o projeto de lei</b>	<b>27/05</b>

Fonte: Agenda da Sistematização do Plano Estadual de Educação. Disponível em: <http://www.educacao.al.gov.br/servidor/ppe>. Acesso em: 22/07/2019.

<sup>33</sup> Essa comissão era composta por 55 pessoas de diversas instâncias da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas.

Para a elaboração do PEE, foram organizados grupos de trabalhos temáticos com três especialistas de cada nível/modalidade responsáveis por fomentar a construção do plano, com o objetivo de discutir propostas para as demandas específicas, bem como uma coordenação geral composta por membros da Secretaria de Educação do Estado.

**Quadro 8 - Organização dos grupos de trabalhos temáticos**

<b>GRUPOS DE TRABALHO</b>			
<b>GT's</b>	<b>METAS</b>	<b>ESPAÇO FÍSICO</b>	<b>VAGAS</b>
<b>Educação Básica I</b>	1, 2, 3, 5 e 7	Auditório do CENFOR <sup>34</sup>	<b>70</b>
<b>Educação Básica II</b>	4, 6, 8, 9 10 e 11	Auditório do 13º Conselho Regional de Educação	<b>30</b>
<b>Educação Superior</b>	12, 13 e 14	Sala 1 CENFOR	<b>30</b>
<b>Formação e Valorização</b>	15, 16, 17 e 18	Auditório do Titara	<b>60</b>
<b>Gestão Democrática e Financiamento</b>	19 e 20	Sala 2 CENFOR	<b>70</b>
<b>Coordenação Geral</b>			

Fonte: Agenda da Sistematização do Plano Estadual de Educação.

Disponível em: <http://www.educacao.al.gov.br/servidor/ppe>. Acesso em: 22/07/2019.

O documento base foi elaborado pela comissão, validado pelo FEPEAL, e posteriormente passou por uma consulta pública por meio de grupos temáticos.

**Quadro 9 - Participantes da Consulta Pública**

<b>PÚBLICO</b>	<b>Nº</b>
<b>Municípios: 1 representante da Comissão dos Planos municipais</b>	<b>102</b>
<b>Delegados da Conae 2014</b>	<b>60</b>
<b>Membros do FEPEAL</b>	<b>40</b>
<b>Comissão do Plano Estadual</b>	<b>41</b>
<b>Outros segmentos</b>	<b>17</b>
<b>Total</b>	<b>260</b>

Fonte: Agenda da Sistematização do Plano Estadual de Educação.

Disponível em: <http://www.educacao.al.gov.br/servidor/ppe>. Acesso em: 22/07/2019.

<sup>34</sup> Centro de Formação dos Profissionais da Educação Professor IB Gatto Falcão

Apesar do cronograma com o quantitativo de participantes nas consultas públicas por eixo temático, não se sabe ao certo se todos os representantes se fizeram presentes, pois não há registro oficial dessa participação. Sabe-se que, se não houver representantes com força política para fazer proposições significativas, a tendência é seguir o que já está posto, tendo como consequência a incapacidade de mudanças. Em relação ao seminário geral proposto pela comissão técnica, foram organizados dois, um em Arapiraca e outro em Maceió, ambos com previsão de trezentos participantes, entretanto, não se tem registro sobre como ocorreram esses eventos.

Ao tratar sobre o processo de elaboração no contexto da comissão técnica do FEPEAL, o que chama atenção é a escassez de registros do processo de planejamento do PEE. Duas perguntas ecoam nesse momento: A primeira é, por que não se fez os devidos registros do processo de elaboração, sendo este um momento histórico, de reflexão coletiva e de tomada de decisões que poderão mudar os rumos da educação em Alagoas? E a segunda é, por que o PEE foi elaborado às pressas, em três meses, um documento de grande complexidade, que implicava discussões aprofundadas? Em relação à primeira questão, a resposta dada por um integrante do FAPEAL foi que “[...] a preocupação era com o texto, e quem ia se preocupar com registros, tipo relatórios e atas? Ninguém!”. O que demonstra descompromisso com a construção da história da educação de um Estado. A segunda, a resposta dada por um integrante da comissão técnica e pelo integrante do FEPEAL foi por questões políticas, tendo em vista que o momento era de transição de governo.

Após ter passado por todas as etapas, o projeto de Lei foi encaminhado à Assembleia Legislativa de Alagoas com a aquiescência do governador Renan Filho no dia 29 de julho de 2015. Após receber o PEE, a Comissão de Educação da Assembleia Legislativa composta pelos deputados Francisco Tenório (PMN) – presidente, Jó Pereira (DEM) – relatora do PEE - e Inácio Loiola organizou no ano de 2015 reuniões técnicas, as quais eram realizadas no auditório da Assembleia Legislativa, com o objetivo de discutir temas específicos da seguinte forma: dia 26/11 – o tema foi educação especial; 27/11- educação no sistema prisional e sistema socioeducativo; 03/12 - educação superior, ciência e tecnologia; 09/12 -

educação para relações étnico-racial e educação no campo; e dia 10/12, a temática foi educação e saúde.

Além das reuniões técnicas, houve três seminários, os quais contemplaram a temática sobre a política de alfabetização e escolarização básica que ocorreu no dia 30 de novembro de 2015, e um segundo, com o enfoque na igualdade de gênero e diversidade sexual na educação, realizado no dia 01 de dezembro do mesmo ano (pela manhã), e o outro no mesmo dia (à tarde) com o tema sobre a valorização dos/as profissionais de educação: formação, carreira e salário. Estes seminários tinham o objetivo de servir como base para as audiências públicas.

As audiências públicas tiveram início no dia 11 de dezembro de 2015, trazendo uma discussão sobre o “Diagnóstico da educação de Alagoas: políticas educacionais, oferta e demanda, infraestrutura e método de gestão”. A segunda audiência tratou sobre a “Gestão, financiamento e monitoramento da educação”, e ocorreu no dia 14 de dezembro do mesmo ano.

A audiência que tratou do diagnóstico da educação em Alagoas, teve como pontos de discussão o grande quantitativo de crianças na faixa de 6 a 14 anos fora da escola. Outro destaque feito, foi a falta de professores no ensino médio nas disciplinas de matemática, física, artes, química, biologia, filosofia e sociologia. Sem contar com o déficit na área de valorização de professores, tanto no quesito de carência de profissionais, quanto a valorização salarial.

Após essas discussões, o texto do PEE/AL foi aprovado pela Lei nº 7.795, de 22 de janeiro de 2016, com vigência de 2016 a 2026, com 20 metas e 347 estratégias.

**Quadro 10 - Metas do Plano Estadual de Alagoas (2016-2026)**

Nº	METAS	Nº DE ESTRATÉGIAS
01	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, durante a vigência deste PEE, no mínimo, 30% (trinta por cento) das crianças nos três primeiros anos, 40% (quarenta por cento) nos seis anos e 50% (cinquenta por cento) até o penúltimo ano.	23
02	Universalizar o ensino fundamental de 09 (nove) anos para toda a população de 06 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que, pelo menos, 60% (sessenta por cento) dos estudantes concluam essa etapa na idade recomendada no 3º (terceiro) ano, 77% (setenta e sete por cento) no 6º (sexto) ano e 95% (noventa e cinco por cento) no 9º (nono) ano de	20

	vigência deste PEE.	
03	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para, no mínimo, 53% (cinquenta e três por cento) no 3º (terceiro) ano, 69% (sessenta e nove por cento) no 6º (sexto) ano e 85% (oitenta e cinco por cento) no 9º (nono) ano de vigência deste PEE.	20
04	Universalizar, para a população de 04 (quatro) a 17 (dezesete) 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, devendo ser também consideradas as especificidades das escolas e dos sujeitos do campo.	30
05	Alfabetizar todas as crianças, com aprendizagem adequada, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.	12
06	Garantir educação integral em todos os níveis e modalidades de ensino e assegurar 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.	15
07	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.	52
08	Elevar a escolaridade média da população de jovens e adultos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para toda a população de menor escolaridade do Estado 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.	11
09	Elevar a taxa de alfabetização da população alagoana com 15 (quinze) anos ou mais para 100% (cem por cento), até o final da vigência deste PEE e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional no Estado de Alagoas, considerando como prioritárias as áreas rurais do Estado, inclusive os assentamentos e acampamentos de Reforma Agrária, comunidades quilombolas e indígenas.	11
10	Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de Educação de Jovens e Adultos no Estado de Alagoas, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional, até o final da vigência deste plano.	15
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.	9
12	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) alcançando uma média de 5% (cinco por cento) a cada biênio e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) alcançando uma média de 4% (quatro por cento) a cada biênio 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.	24
13	Elevar os indicadores de avaliação do ensino superior das IES públicas estaduais para o valor de, no mínimo, 04 (quatro) 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	12

	cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.	
14	Elevar em 21% (vinte e um por cento) o número de matrículas em programas de mestrado e em 44% (quarenta e quatro por cento) em programas de doutorado ao final da vigência deste PEE.	14
15	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios, no prazo de 01 (um) ano de vigência deste PEE, política estadual de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei Federal 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.	12
16	Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o nono ano de vigência deste PEE, 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.	9
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 quinto ano de vigência deste PEE.	6
18	Assegurar, no prazo de 02 (dois) anos, a reestruturação e implantação de planos de carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública do sistema estadual de ensino, de acordo com as resoluções do CNE; 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.	13
19	Assegurar condições, no prazo de 02 (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 e do Estado para tanto.	13
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 deste PEE, no mínimo, equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	26

Fonte: Lei 7.795 de 22 de janeiro de 2016

Inicialmente, o PEE possuía 408 estratégias, entretanto houve 75 vetos, finalizando assim com 347 estratégias. O próprio plano sofreu várias modificações com as audiências públicas no trâmite na Assembleia Legislativa. Ao analisarmos os vetos teve-se o seguinte resultado de acordo com a Lei 7.795 de 22 de janeiro de 2016.

**Quadro 11 - Número de vetos no PEE (2016-2026)**

<b>METAS</b>	<b>Nº DE VETOS</b>		<b>METAS</b>	<b>Nº DE VETOS</b>
1	12		11	1
2	0		12	2
3	1		13	1
4	8		14	3
5	0		15	5
6	1		16	1
7	2		17	0
8	3		18	2
9	7		19	1
10	2		20	8

Fonte: Lei 7.795 de 22 de janeiro de 2016

As metas que mais tiveram vetos foram a nº 1 que trata da universalização da Educação Infantil com 12 vetos, a 4 que trata sobre a Educação Especial com 8 vetos, e a 20 que diz respeito ao financiamento com 8 vetos. Ao ser questionada sobre esses vetos, a Comissão de Constituição Justiça e Redação, afirmou que as metas e estratégias vetadas têm objetivo de melhorar substancialmente a Educação de Alagoas. E de acordo com o parecer dessa Comissão, alguns vetos implicariam em aumento de despesas. Infelizmente não se teve acesso ao documento do plano original, no qual houve os vetos e, conseqüentemente, não se tem como fazer uma análise sobre esses vetos, se de fato eles aumentariam ou não as despesas do governo.

#### **4.4 Da elaboração ao monitoramento: análises do Plano Estadual de Educação**

As aspirações educacionais da sociedade alagoana deveriam ser traduzidas no plano de educação. As expectativas para o futuro de uma educação de qualidade constituem anseio dos diversos segmentos educacionais, que veem no plano estadual a superação das desigualdades sociais por meio de uma educação de qualidade.

Um plano de educação constitui-se um documento com uma visão abrangente, racional, complexa e articuladora dos diferentes níveis e áreas da educação, com base na situação atual e na sua projeção para o futuro em relação

ao nacional, estadual e municipal, o que permite traçar as grandes linhas de educação que terão as próximas e futuras gerações. Sua elaboração deve ser amplamente participativa, com o maior número possível de atores sociais, sem excluir o papel de especialistas como consultores. Somente assim, é possível alcançar a validação social de que a legitimidade de cada PNE exige.

Um PEE é importante para o Estado devido ao seu potencial de dar legitimidade a educação enquanto política pública estadual de médio e longo prazo, o que geralmente implica mudanças significativas nas políticas educacionais. Logo, torna-se fundamental alinhar as responsabilidades e especificidades, em torno de objetivos comuns, a fim de contribuir para a coerência da educação estadual. Por isso, o processo de elaboração do plano é importante no sentido de promover a participação ativa dos atores educacionais no desenvolvimento de um projeto compartilhado, que possa contribuir para recuperar o compromisso com a educação.

#### 4.4.1 A participação dos sujeitos sociais no processo de elaboração do PEE

A participação enquanto categoria de análise contribuiu para compreender a dinâmica que a participação dos sujeitos sociais teve em torno da construção do PEE. Por esta razão, tem particular relevância iniciar a análise do PEE a partir das orientações do PNE.

No desenho de elaboração do PEE consta que deveriam ser instituídas consultas públicas, e o documento diz que “Pensando no que estabelece o § 2º do art. 8 do PNE, serão realizadas consultas públicas para a validação do texto-base do PEE que será posteriormente encaminhado à Assembleia Legislativa, através de projeto de lei complementar.” (PEE, 2016, p. 6).

O FEPEAL apresentou um cronograma com a previsão de elaboração e das contribuições para a construção do mesmo por meio de audiências públicas, plenárias e conferências.

**Quadro 12 - Cronograma 2015 para debates e elaboração do PEE**

<b>Cronograma 2015 para debates e elaboração do PEE 2016 - 2025 FEPEAL</b>	
Sistematização do Texto-base	Finalização 05 de maio/2015
Apresentação Texto-base (versão 1) e encaminhamentos da metodologia pelo FEPEAL	06 e 07 de maio/2015
Apresentação Texto-base (versão 1) e encaminhamentos da metodologia aos Municípios	13 de maio/2015
Audiência Pública de Mobilização Geral	20 de maio/2015
Plenárias setoriais: fóruns e segmentos	21 de maio a 30 de junho
Audiências públicas regionais (todas as CRES)	Mês de julho
Conferência Estadual de Educação - CONEAL	27 e 28 de Agosto
Encaminhar à Assembleia Legislativa o projeto de lei.	11 de Setembro

Fonte: FEPEAL. Disponível em: <<http://fepeal.blogspot.com/>>. Acesso em 21/06/2019.

Ao analisarmos o processo de elaboração do PEE, os membros da equipe de sistematização e os coordenadores entrevistados revelaram unanimemente que esperavam ter maior participação dos atores sociais no processo de elaboração. Um membro da equipe de sistematização afirmou: “Mesmo havendo a participação desses sujeitos, sempre fica a sensação de que a participação deveria ter sido mais efetiva” (Entrevistado 1).

Para Demo (2009, p. 18):

Dizemos que participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir.

Sendo o termo “participação” usado para explicar a incidência de indivíduos e grupos sociais nas diferentes etapas em que questões de interesse público, ou seja, em consultas, discussões, propostas e todos os tipos de atividades nas quais o Estado e os cidadãos se relacionam para a avanço da comunidade, vale destacar que o crescente valor atribuído à sociedade civil e à participação do cidadão no

contexto das políticas públicas educacionais, tem como pano de fundo a relação entre Estado e sociedade civil. E nesse sentido, o aprofundamento desta relação traz de certa forma a participação dos atores da sociedade civil em determinada ação pública, possibilitando assim, serem coparticipantes na tomada de decisões. A participação, sobretudo dos profissionais da educação em um processo de tamanha complexidade e importância precisa ser melhor aproveitado (PEREIRA, 2012).

No caso da elaboração de planos de educação, a participação dos sujeitos sociais, a qual chamo de sinergia estratégica, se torna essencial para consolidar a presença destes nas políticas sociais, como é o caso da educação. Ao tratar a participação social nas políticas de Estado enquanto sinergia estratégica, e nesse caso a elaboração dos planos de educação, é preciso pensar em sinergia como cooperação multifacetada no contexto de espaços interinstitucionais, cujo objetivo é a construção de um planejamento educacional que busque de forma orgânica garantir a melhoria da educação. Essa sinergia se qualifica no campo estratégico, tendo em vista os planos de educação serem definidos como um processo sistêmico orientador de ações para os cenários desejados a médio e longo prazo, ou seja, são orientados por objetivos e metas as quais visam estabelecer a base para acordos gerais e o estabelecimento de diretrizes para atender às necessidades vigentes.

Sendo a elaboração do PEE um instrumento legítimo de intervenção das políticas públicas educacionais, se espera que haja uma amplitude na participação, e ao analisar essa participação, um entrevistado diz: “Considero que a participação ocorreu, mas de forma setorial [...], mas não na amplitude que um documento dessa monta requer”. (Entrevistado 4).

Está claro que o entrevistado reconhece que a participação na elaboração não foi satisfatória pela importância que o PEE tem. Ter como base a participação “de forma setorial [...] mas não na amplitude”, demonstra certa inquietação do entrevistado com o quantitativo de participantes no processo de elaboração do plano. O entrevistado reconhece a importância do documento comparando a relevância do mesmo com a pouca participação na sua elaboração. Cabe apontar que essa falta de amplitude pode denotar fragilidade em termos da abrangência, podendo apresentar efeitos críticos no sentido de comprometimento com o plano, tais como a qualidade das ações propostas e o compromisso e envolvimento da sociedade com a luta para que o plano de fato se materialize.

Entende-se que, por princípio, a participação é uma coisa, mas, como prática, apresenta desafios diferentes. Teoricamente, todos concordam com ela, mas encontra-se obstáculos quando se trata da participação efetiva enquanto processo de tomada de decisões, cuja implicação requer aumento de responsabilidades. Participação significa que, enquanto tomada de decisão, precisa ouvir mais vozes, reconciliar mais posições e consubstanciar decisões. A participação tanto dos agentes educacionais quanto da sociedade deve ser incentivada, uma vez que a educação possui uma estrutura de princípios e concepções.

No esforço de retratar o processo de elaboração do PEE, um dos entrevistados diz:

O processo de participação na elaboração se deu da seguinte forma: Foram compostas 8 GTs com membros da comissão da SEDUC<sup>35</sup>. Foram realizadas várias reuniões e revisões dos textos sistematicamente... durante 9 meses mais ou menos de 2015/2016... após esse período em junho de 2016 o documento foi encaminhado ao FEPEAL e à Câmara e publicado no site da SEDUC para audiências e contribuições online, em seguida passou por audiências públicas setoriais por eixo, no total de 13 audiências e mais 1 na Assembleia Legislativa...antes da aprovação. (Entrevistado 5)

O desenho apresentado por este entrevistado acerca do processo de elaboração foi de nove meses, notando-se que a elaboração do documento base ficou restrito aos membros da SEDUC. Não se sabe quais foram os objetivos e intenções para, na organização desse documento, não haver ampliação para representantes da sociedade civil. Tal realidade demonstra que ao trazer um documento apenas com o olhar estatal, tende a comprometer desde o início a inserção das reais necessidades educacionais do estado de Alagoas.

O entrevistado 5 (citado acima) faz referência a organização das audiências públicas setoriais nesse processo, e sobre audiências os teóricos Vasconcelos (2002) e Soares (2002) trazem a discussão sobre a importância da audiência pública enquanto instrumento de participação, e caracterizam essas audiências como sendo de caráter presencial, consultivo e não deliberativo, tendo como objetivo acolher opiniões e propostas da população promovendo uma interação entre a sociedade e o Estado.

---

Essas audiências tendem a dar legitimidade aos processos democráticos, por isso, o entrevistado 5 elenca as audiências no processo de participação de elaboração para validar o caráter democrático e participativo do PEE. A presença popular por meio de audiências públicas, constitui-se uma modalidade de participação a qual estabelece inter-relações por meio da análise da realidade e dos desafios que circundam o contexto educacional, e nesse caso, a elaboração de um plano de educação, o qual tem como objetivo trazer propostas e/ou validar o documento base. E nesse sentido, vale destacar que apesar da importância das audiências públicas enquanto espaço de participação social, a realização da mesma não garante que as propostas ali apresentadas sejam de fato levadas em consideração.

A participação, portanto, nos permite avançar em direção à democracia, ensejando novas formas de intervenção e ação, e conferindo ao processo novos sentidos políticos e racionalidades. Os processos participativos podem contribuir para a construção democrática, mobilizar os sujeitos políticos críticos e gerar algum tipo de mudança social.

Ao analisar os processos participativos de elaboração do PEE, o entrevistado 6 fez um resumo desse percurso com enfoque na trajetória da produção do texto-base e as várias versões.

1. Apesar de haver na equipe 52 pessoas e o tempo escasso, a produção dos textos aligeirada, não houve tempo para a discussão e o aprofundamento necessário em qualquer produção de um texto tão importante como PEE;
2. Foi um trabalho sub-humano para a equipe de Sistematização, visto o tempo que tínhamos para apresentar o texto-base 1 à sociedade para consulta pública;
3. Texto-base Versão 1 - Consulta pública foi online<sup>36</sup> e contribuições por e-mail, houve poucas contribuições, ou seja, não houve uma participação efetiva da sociedade;
4. Texto-base Versão 2 - Audiência Pública com a participação de professores, estudantes, representantes de universidades públicas, conselhos municipais e estadual de educação, fóruns municipais de educação.
6. PEE Versão 3 - Encaminhado ao Gabinete do Secretário de Estado da Educação para ser transformado em projeto de lei e encaminhado ao Legislativo;

---

<sup>36</sup> Essa participação na consulta on-line foi disponibilizada através <http://www.educacao.al.gov.br/espaco-do-servidor/plano-estadual-de-educacao-pee/pee-2015-2025>, para que a sociedade pudesse ter acesso ao documento e contribuir com propostas.

7. Projeto Versão 4 - Texto encaminhado à Assembleia Legislativa após ser modificado e retiradas algumas propostas pelo executivo estadual;
8. Projeto de Lei 97/2015 Versão 5 - Após ampla discussão com a sociedade a partir de audiências públicas temáticas promovido pela Comissão de Educação da Assembleia Legislativa;
9. Projeto de Lei 97/2015 sobre modificações em sua tramitação nas Comissões internas na Assembleia;
10. LEI Nº 7.795, DE 22 DE JANEIRO DE 2016 DOE 25/01/2016 - Versão 6 - com vários vetos do Executivo;
11. LEI Nº 7.795, DE 22 DE JANEIRO DE 2016 DOE 25/01/2016 - Versão Final com a derrubada de alguns vetos do Executivo pelo legislativo. (Entrevistado 6)

Analisando essa fala, são colocados alguns complicadores que certamente influenciaram na qualidade, não só técnica do documento, mas no sentido de pensar o plano enquanto um projeto de educação que tem relação direta com o projeto de sociedade. A primeira delas é o fator tempo, que segundo o entrevistado 6 “o tempo escasso” teve como consequência a produção aligeirada do texto base, cuja responsabilidade estava nas mãos do grupo de sistematização.

Dizer que o trabalho de elaboração do documento foi “sub-humano para a equipe de sistematização” (Entrevistado 6), aponta para uma sobrecarga de responsabilidade restrita apenas a um grupo que se dividia entre os afazeres do cotidiano da secretaria com a construção do documento. A sistematização que foi colocada pelo entrevistado ficou no campo de organização de dados, sem profundidade reflexiva, a qual foi atribuída à falta de tempo. Está evidente que o processo de sistematização realizado por essa equipe não conseguiu se apropriar das experiências e vivências dos sujeitos coletivos no sentido de dar conta das necessidades da rede estadual de educação de Alagoas. Enquanto espaço de construção de sentidos coletivos, o espaço de sistematização deveria ser um ambiente de discussões, interpretações e compartilhamento de ideias.

Sobre sistematização, Veronese (p. 9, 1999) diz que

Sistematizar é abrir-se para a negociação cultural com o outro. Há negociação cultural onde houver espaço e condições para que as razões de todos sejam postas e devidamente argumentadas. Trata-se, portanto, de um diálogo devidamente argumentado para a construção de unidades de sentido e rumos a serem seguidos conjuntamente.

A reflexão a partir de um diálogo de construção de sentidos enquanto espaço de decisão, nos remete à importância da mobilização de sujeitos sociais que estejam, ou deveriam estar, presentes desde as primeiras reflexões sobre a construção do plano, para dar maior legitimidade ao processo de participação da sociedade. Ter a visão que a sistematização é apenas compilar dados e organizá-los de forma sistemática tende a distorcer o caráter dialógico entre a teoria e a prática, e implicitamente omitir as contradições que a própria dinâmica de elaboração impõe.

De acordo com um dos entrevistados, esse documento base, criado pelo grupo de sistematização, só saiu por que os próprios funcionários da SEDUC pressionaram o governante para que se elaborasse tendo em vista o cumprimento do prazo para aprovação do PEE. O entrevistado 6 diz que “não houve tempo para a discussão e o aprofundamento necessário” do plano, o que se constitui um indicador da superficialidade do documento base. Não discutir em profundidade o documento base do plano de educação de duração de dez anos, demonstra o lugar que ocupava essa política pública de planejamento educacional no estado de Alagoas. Isso nos dá indícios de que a elaboração do plano não fazia parte da agenda de prioridades do governo.

O entrevistado 6 diz que houve a publicação desse documento base “no site da SEDUC para as contribuições on-line” para a elaboração da primeira versão, entretanto, ele mesmo faz a crítica sobre a escassez de contribuições quando diz: “houve poucas contribuições, ou seja, não houve uma participação efetiva da sociedade”. Ao buscar entender sobre a participação da sociedade na consulta pública on-line, não se encontrou informações necessárias para fazer uma análise mais aprofundada, apenas informações no site do FAPEAL e no SINTEAL, os quais tinham o link para acesso ao documento.

De acordo com os entrevistados, não houve tempo hábil e nem maciça divulgação dessa ferramenta no sentido de que todos tomassem conhecimento e fossem motivados para tal ação. Para que houvesse efetividade nas contribuições on-line, era necessária uma massiva campanha de divulgação nos meios de comunicação, incluindo os canais institucionais, bem como mobilização para engajar as entidades na publicização do link no site da SEDUC e na participação efetiva da sociedade.

Embora não se tenha dados concretos sobre as contribuições, a não ser a inexpressiva participação, o site esteve fora do ar em vários momentos de acordo

com um dos entrevistados. Assim, apenas disponibilizar uma ferramenta sem mobilização social em grande escala explicita apenas fragilidade no processo de organização por parte dos gestores governamentais e conseqüentemente as contribuições para o plano ficaram a desejar por faltar a presença dos sujeitos sociais em uma política pública que pode contribuir para mudar o cenário da educação alagoana.

Ao analisar a trajetória de concepção do plano, observa-se que as estruturas em termos de prazos e organização precisavam ser revistas tendo em vista a própria dinâmica da produção do PEE. O que denota que as demandas e expectativas associadas à elaboração tendem a refletir na fragilidade dos processos de sistematização e na estrutura da participação social.

Analisando o conteúdo das falas dos entrevistados, fica nítido que eles concordam que a participação nesse processo foi insatisfatória, e então surge uma questão: Até que ponto a fragilidade na participação dos sujeitos sociais na construção do plano de educação alagoano pode contribuir para que esse plano não represente as reais necessidades educacionais? É interessante destacar que uma das fragilidades foi justamente o tempo escasso para essa mobilização. No calendário de elaboração do PEE consta que, desde a apresentação do texto-base (versão 1) para o início das audiências públicas foram sete dias.

Ao analisar o conteúdo das participações nas reuniões técnicas convocadas pela Assembleia Legislativa<sup>37</sup> para discutir o documento base do PEE, cujo tema foi “A educação para as relações étnico-raciais e educação no campo”, realizada em dezembro de 2015, um dos membros da Associação dos Docentes da Universidade Federal de Alagoas (ADUFAL) reconhece a fragilidade no número de participantes.

[...] infelizmente não conseguimos mobilizar muita gente, mas temos aqui companheiros que também fazem parte do Fórum [...] Mas,

---

<sup>37</sup>A Comissão de Educação, Saúde, Cultura e Turismo da Assembleia Legislativa de Alagoas (ALE-AL) definiu um calendário para discussão sobre o PEE, com o objetivo de debater temas pertinentes ao documento base que fora enviado a ALE/AL, da seguinte forma: **1. Reuniões técnicas** - Educação especial: 26/11/2015; Educação no sistema prisional e sistema socioeducativo de Alagoas: 27/11/2015; Educação superior, ciência e tecnologia: 3/12/2015; Educação para relações étnico-racial e educação no campo: 9/12/2015; Educação e saúde: 10/12/2015. – **2. Seminários** - Política de alfabetização e escolarização básica: 30/11/2015 (manhã); Juventude e escolarização básica: 30/11/2015 (tarde); Igualdade de gênero e diversidade sexual na educação: 1/12/2015 (manhã); Valorização dos/as profissionais de educação: formação, carreira e salário: 1/12/2015 (tarde). – **3. Audiências** - "Diagnóstico da educação de Alagoas: políticas educacionais, oferta e demanda, infraestrutura e método de gestão": 11/2012/015; "Gestão, financiamento e monitoramento da educação": 14/12/2015

quero dizer que ainda sem a presença física do coletivo que a gente representa, é um coletivo que está presente. (**Grifo nosso**)

O representante da ADUFAL evidencia o desapontamento em relação à frágil mobilização, e na tentativa de suavizar a precária mobilização e conseqüentemente a pouca participação, o mesmo justifica-se dizendo que ele estava ali enquanto representante do coletivo, embora desejasse que houvesse mais participantes. A presença física de seus pares na audiência pública traria um peso de apoio a fala do representante, ao mesmo tempo que “teoricamente” mostraria a força da organização e o seu engajamento na participação da elaboração desse documento.

A ideia de reforçar que apesar da ausência dos sujeitos que ele representa, ele é o coletivo, tende a fortalecer no plenário a ideia de manter a perspectiva do papel de representatividade que o mesmo ocupa, sendo este um catalizador dos processos participativos. O sentido de representatividade do coletivo reforçado na fala do representante da ADUFAL se estabelece enquanto espaço de relações construídas a partir de uma coletividade cujos interesses e necessidades deverão trazer ao documento contribuições em forma de propostas.

É interessante pensar se de fato as reflexões e proposições que este representante colocou enquanto uma fala do coletivo, foram discutidas e refletidas anteriormente no coletivo da ADUFAL. Falar enquanto representante diz muito sobre trazer as reais necessidades de quem se representa. Pois “[...] só a comunidade local é capaz de identificar e de diagnosticar as reais necessidades do seu mundo circundante”. (SOUZA, 2010, p. 19).

Entende-se que a participação social nesses espaços de construção coletiva é fator importante no sentido de agregar contribuições, e cabe refletir que em um processo de tamanha envergadura como é a elaboração do PEE, todos os recursos de comunicação e mobilização deveriam ser usados para disseminar articulações que promovam a participação social.

Ao ser perguntado sobre os maiores desafios na elaboração do PEE, dois dos entrevistados colocaram também a questão da participação.

Precisava de uma participação mais efetiva dos vários segmentos da sociedade no processo. (Entrevistado 1)

A orientação era a participação da sociedade civil no direcionamento de seguir ao PNE, ao limitar as mesmas metas e até mesmo seguir os percentuais estabelecidos. (Entrevistado 7)

Enquanto desafios na elaboração do documento, a categoria participação aparece sobre duas perspectivas. A primeira, declarada pela entrevista do 1, trata-se de participação de instâncias plurais voltada para estabelecimento de um fluxo de diálogo com os atores sociais com vistas ao fortalecimento de espaços decisórios para políticas públicas de planejamento educacional. O entrevistado evidencia a necessidade de uma maior participação da sociedade, tendo em vista ser este um espaço democrático e plural na construção de um plano de educação. A segunda, posta pelo entrevistado 2, considera essa participação como um instrumento de articulação entre a sociedade civil e os espaços de pactuação social para manutenção do que já estava estabelecido pelo PNE. O entrevistado 2 diz que a orientação seria para seguir o PNE e “limitar as mesmas metas e até mesmo seguir os percentuais estabelecidos”, o que demonstra que essa participação não favorece a autonomia dos entes federados de estabelecerem os seus próprios percentuais. Se é para seguir literalmente as metas e percentuais, qual seria a contribuição da sociedade civil na dinâmica da elaboração? Seria apenas para cumprir uma normativa, dando legitimidade a esses espaços participativos?

Conforme o artigo 8 do PNE (2014) diz que os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar os seus planos de educação, “em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE”. Cabe apontar que “em consonância” não é reproduzir de forma literal os mesmos percentuais, mas estar em conformidade, ou seja, tendo como referência o PNE. Sob essa ótica, ganha particular relevância a análise de que se faz necessário refletir que a pactuação interfederativa resguarda a autonomia dos entes federados no sentido de elaborar os seus planos de acordo com os desafios e necessidades locais sem perder de vista o PNE.

Ao analisar o impacto da pouca participação dos sujeitos sociais no processo de elaboração do PEE, faz-se necessário analisar a nível de representatividade e a nível de efetividade. A nível de representatividade, o impacto se dá na produção de lacunas que potencializam as desigualdades sociais e educacionais, pois a garantia da participação social nos espaços de discussões e debates que focalizam a implantação de políticas públicas com a finalidade de transformar cenários, se fortalece e se consolida por meio de um processo de troca e construção coletiva de planejamento educacional que esteja de acordo com os interesses da sociedade.

A carência de representatividade dos gestores da educação aparece na fala de um dos entrevistados quando ele aponta:

Os maiores desafios na elaboração foi a ausência dos gestores maiores da educação nos momentos de elaboração e estudo...  
(Entrevistado 5, *grifo nosso*)

Diante do exposto pelo entrevistado 5, esses gestores a que ele se refere são o Secretário e o Vice-Secretário de Educação, o que denota o nível de comprometimento com o planejamento educacional a nível do Estado. Esses gestores deveriam ser articuladores e os motivadores nesse processo de construção do PEE. Entende-se que eles poderiam contribuir com esse momento pois deduz-se que esses gestores conhecem as necessidades e as particularidades educacionais. Lamentavelmente, a falta de engajamento dos gestores no processo de elaboração do plano, não agregando valor a esse espaço dialógico e de tomada de decisões, produz um sentimento de descaso com um documento que será norteador das políticas públicas de planejamento educacional.

Essa ausência foi percebida nos variados espaços de participação. Na audiência pública realizada pela ALE/AL, o presidente da mesa chama a atenção para a ausência do secretário “Mesmo diante dos convites, vamos registrar também a ausência do Secretário de Educação Luciano Barbosa em todas as audiências” (ALAGOAS, 2015). Apesar dos apelos da comissão da educação da ALE para a presença do secretário, tanto nas audiências públicas, quanto nos seminários e reuniões técnicas, havia apenas representantes do secretário.

Ao pensar na elaboração de um planejamento educacional por meio da participação de representações dos setores organizados da sociedade civil, tais como, representantes sindicais, acadêmicos, estudantis, científicas, dirigentes educacionais, parlamentares, e profissionais da educação, fixa-se o olhar em incorporar a esse planejamento as reais necessidades daqueles que de fato usufruem do sistema educacional. Por isso, ao não garantir uma expressiva representatividade nesse processo, os objetivos, as metas e as estratégias propostas no plano podem de certa forma não corresponder às expectativas dos sujeitos sociais. Lück (2003, p. 39) diz que “[...] um plano não corresponde a uma lista de reivindicações, mas a um conjunto de compromissos políticos que traduzem o compromisso das coletividades, apoiadas e coordenadas pelos governos, para sua

realização”. E nesse sentido, a participação é um mecanismo importante para legitimar o compromisso coletivo com a construção dessa política pública.

Em relação ao nível de efetividade no contexto da participação, a análise do impacto na elaboração de um plano de educação enquanto capacidade de produção de resultado, perpassa não só pela questão dos resultados positivos, mas também de negativos. Cunha e Almeida (2011, p.113), ponderam que essa efetividade também pode estar relacionada “[...] às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública”. Ora, em tese, o fator representatividade pode impactar na efetividade, pois quanto menor for a participação dos sujeitos sociais, haverá maior probabilidade de se ter debates, discussões e proposições com fragilidades, comprometendo assim, as propostas que de fato atendam as demandas educacionais. É interessante, aliás, entender como a qualidade no aprofundamento de discussões repercute na efetividade das proposições.

Ao analisar a reunião técnica que tratou sobre a Educação para relações étnico-raciais e educação no campo, ocorrida em dezembro de 2015, um dos convidados diz:

Quero agradecer, enormemente, o convite para participar dessa Mesa. Houve alguns desencontros na convocação, a gente não conseguiu se comunicar adequadamente, no entanto, eu sabia que tinha que estar aqui hoje, não sabia exatamente sobre o que eu ia falar, mas sabia que tinha que estar aqui hoje. (ALAGOAS, 2015)

Neste contexto, fica claro que o convidado atribui a sua falta de conhecimento sobre o que deveria falar à comunicação inadequada por parte de quem o convidou para a audiência. Não deixar claro para o convidado sobre do que se trata a reunião traz um certo estranhamento em relação a importância que este momento representou para a construção do documento. Ao expressar que não sabia o que iria falar em uma reunião técnica para tratar do PEE diz muito sobre o espaço que esse documento ocupa na agenda das políticas públicas de planejamento educacional de Alagoas.

Sendo a reunião técnica um espaço dialógico, cuja importância se potencializa por se tratar da elaboração de uma política pública, esperava-se que a pessoa convidada estivesse ciente do que iria falar, sobretudo que trouxesse contribuições no sentido de fomentar e esclarecer questões pertinentes a temática.

Após analisar o conteúdo das audiências, seminários e das reuniões técnicas, foi observado que a relatora da comissão de educação da Assembleia Legislativa de Alagoas (ALE/AL), requereu dos convidados que trouxessem dados concretos, e que não era interessante trazer apenas as falas sem esses dados.

[...]colocaram números, mas números aproximados. Nós precisaríamos de números mais reais para compor as nossas metas e estratégias, porque ninguém traça metas dentro de um planejamento sem ter dados, é uma realidade.

Quais são os dados? Não só os dados de números de adolescentes, mas qual a escolaridade efetiva desses adolescentes? Quais os espaços destinados a esses adolescentes? Qual o corpo de pessoas, de seres humanos destinados a esses sujeitos de direito? A trabalhar com esses sujeitos de direito? Então, tudo isso precisa ser dimensionado, mas nós vamos fazer uma estimativa e dimensionar o que é que nós queremos. (Reunião Técnica sobre a educação no sistema prisional socioeducativo de Alagoas)

A meu ver, teria que diagnosticar a realidade local e dimensionar o que é que precisa ser feito, a quantidade e o recurso necessário.

Para mim, Meta, Estratégia estadual é assim! A nacional pode ser macro, mas tanto a estadual como as municipais teriam que estar bem melhor direcionadas, mas infelizmente teve uma orientação do Ministério da Educação e Cultura que foi no sentido de que tem que seguir o padrão nacional. E aí, as Metas ficaram realmente: fomentar, aprimorar, criar. Marcaram muito consistente, o que fica de difícil. (Reunião Técnica sobre educação para as relações étnico-raciais e educação no campo)

Mas, fora isso, nós precisamos ter subsídios de dados oficiais da Secretaria de Estado de Educação! E é por isso, o meu questionamento, [...]! Em nenhum momento, e principalmente na Audiência Pública que falou do diagnóstico da Educação no Estado de Alagoas, nós tivemos aqui um apanhado dos dados trazidos pela Professora Sandra Lira, mas nós não tivemos a posição oficial da Secretaria de Estado de Educação com relação ao diagnóstico da Educação no Estado de Alagoas. Então, esta é a nossa dificuldade! Nós não tivemos esses dados. (ALAGOAS, 2015)

Pode-se perceber conforme citado acima, que esse quadro remete à preocupação com a falta de dados técnicos, os quais são importantes para subsidiar o estabelecimento das metas e estratégias.

Por isso, ao dizer que “Nós precisaríamos de números mais reais para compor as nossas metas e estratégias, porque ninguém traça metas dentro de um planejamento sem ter dados, é uma realidade”, a relatora faz uma crítica sobre a falta de dados reais. Sabe-se que os dados estatísticos atualizados são importantes

para o estabelecimento dos objetivos e metas para o novo PEE. Trazer dados defasados compromete a elaboração das metas no sentido de identificar reais necessidades e características necessárias para definir metas, e até mesmo para acompanhar o andamento do plano. No conteúdo da sua fala, a relatora evidencia várias fragilidades nesses dados.

Além de identificar a ausência de dados atualizados e concretos, ela aponta aspectos de vulnerabilidade no documento base. Um desses aspectos é a falta de diagnóstico da realidade local, que deveria trazer não só o que precisa ser feito, mas também os recursos que precisarão ser usados. Entende-se que a ausência do diagnóstico e detalhamento das ações, podem comprometer o plano. A relatora analisa o documento e de certa forma coloca sua insatisfação quando requer que o diagnóstico venha acompanhado de ações e que haja para cada ação uma previsão orçamentária.

Fica evidente que faltou um detalhamento dessas ações, embora a própria relatora traga uma crítica ao MEC em relação ao direcionamento das metas estaduais as quais deveriam ser elaboradas tendo como parâmetro o PNE, chamando atenção pra o uso de verbos tais como: “fomentar, aprimorar, criar”. Vê-se, pois, que esses verbos denotam o caráter qualitativo e genérico das metas, cujas ações se pautam em questões qualitativas que de certa forma desresponsabiliza o Estado a cumprir com as suas obrigações, tendo em vista não serem verbos que viabilizem ações mensuráveis.

Pensar em elaboração de plano de educação sem a participação da secretaria de educação no sentido de disponibilizar dados atualizados, ou seja, sem uma posição oficial em relação ao diagnóstico, trouxe uma preocupação à relatora, tendo em vista a SEED ser o órgão que deveria ter esse diagnóstico atualizado. A relatora faz a crítica comparando que uma professora trouxe dados atualizados e a SEED não. A insatisfação da relatora é natural pela aparente negligência do órgão público responsável em trazer um diagnóstico real da realidade educacional de Alagoas. Diante disso, vale considerar que o descompromisso da SEED com o plano ficou claro. Qual terá sido o real motivo desse descompromisso? Seria o PEE no discurso político uma política pública de planejamento importante para sanar as deficiências educacionais do estado, mas na prática apenas mais um documento de reflexão descontextualizado da realidade? A quem interessa apresentar dados defasados e frágeis em um documento de tamanha importância?

Para Saviani (2014, p. 84), “[...] o diagnóstico enquanto caracterização da situação com seus limites e carências, fornece a base da justificativa para o enunciado das metas que compõem o plano a ser executado. Sem ele, várias das metas resultam arbitrárias[...]”. Nessa lógica, o diagnóstico se constitui o ponto de partida que determina possibilidades e limites de uma estratégia de desenvolvimento para o campo educacional. Esse diagnóstico não pode estar desvinculado de ações propositivas que tenham como finalidade entender quais seriam as ações, as estratégias e diretrizes que seriam adotadas pelo governo. É preciso reconhecer o diagnóstico como eixo de todas as ações que precisam ser geradas no sistema educativo. Entende-se que o levantamento das demandas é parte essencial do planejamento de uma política pública. A ausência de diagnóstico pode comprometer o planejamento e, conseqüentemente, o resultado da ação.

A necessidade de disponibilidade de informações é um requisito essencial para que haja efetividade na condução do planejamento educacional. O uso dos dados permite que em um processo de construção de indicadores, os sujeitos sociais exerçam sua responsabilidade política e social, possibilitando uma comparação entre a situação atual e o potencial máximo que se pode alcançar.

Nesse sentido, a efetividade enquanto resultado pretendido nesses espaços de construção participativa, perpassa por construções compartilhadas, mediadas através de interações dos atores, as quais tendem a se transformar em estratégias coletivas (JACOMETTI, *et.al*, 2016). Sendo assim, é preciso que haja uma análise crítica para identificar se de fato essas estratégias formuladas no âmbito do coletivo dizem respeito às reais necessidades. Logo, ao pensar na elaboração do PEE, é importante avaliar até que ponto o que foi discutido e problematizado nos ambientes colaborativos visa superar de forma assertiva os péssimos indicadores educacionais do estado de Alagoas. Embora Pires (2011) afirme que “[...] não há consenso sobre como realizar uma avaliação objetiva sobre a efetividade de processos participativos”, no caso do PEE, podemos ter pistas se algumas propostas feitas nas reuniões técnicas foram contempladas no documento que fora aprovado pela ALE/AL.

Uma das propostas da reunião técnica que tratou sobre educação prisional e medidas socioeducativas, veio da meta 7, que trata sobre fomentar a qualidade da educação básica tendo como referência o alcance das metas do IDEB. A discussão e proposição teve como base as estratégias 3 e 24.

7.3) participar da constituição, em colaboração entre a União e os Municípios, de um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do/as estudantes, com destaque para os indígenas, as áreas de assentamentos e acampamentos da Reforma Agrária, comunidades quilombolas, pescadores e grupos itinerantes, conforme se define na Resolução nº 40 de dezembro 2014 do Conselho Estadual de Educação de Alagoas – CEE/AL, privados de liberdade e que sofrem discriminação social, de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as diversidades, especificidades e modalidades de ensino;

[...]

7.24) implementar políticas interinstitucional de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua, assegurando os princípios da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente;

Sendo a meta 7 a que trata da qualidade da educação brasileira, a estratégia 3 trata sobre a “colaboração entre a União e os Municípios, de um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do/as estudantes”. Sabe-se que os indicadores de avaliação institucional preconizados nesta estratégia são um campo importante para garantir o controle, ajuste e possibilidade de melhoria na qualidade da educação, sobretudo quando se trata dos grupos minoritários, tais como os indígenas, as áreas de assentamentos e acampamentos da Reforma Agrária, comunidades quilombolas, pescadores e grupos itinerantes, e os privados de liberdade e que sofrem discriminação social.

Houve uma reunião técnica que tratou sobre a educação prisional e teve como foco direcionar estratégias que dessem conta das fragilidades educacionais que esse público apresenta. Ao analisar o texto base, a relatora propôs que “quando fala-se em “privados de liberdade”, deveria ter também a Medida Socioeducativa nas outras instâncias, o LA e o PSC, que é a Prestação de Serviço à Comunidade e a Liberdade Assistida, apresentando assim uma das críticas ao texto base.

Partindo da crítica da relatora, mesmo tendo um número significativo de atendimentos, a reunião técnica apontou que um dos maiores problemas da educação prisional é a falta de estrutura das unidades gerando conseqüentemente a falta de aula. Um outro elemento, são os conflitos de competência em que as Secretarias de Educação não acham que é de competência delas assumirem a educação prisional, embora esteja claro na Resolução nº 40 de dezembro 2014 do Conselho Estadual de Educação de Alagoas – CEE/AL (2014) que a

responsabilidade pela oferta educacional foi direcionada à Secretaria Estadual de Educação e do Esporte, tendo como responsável pela organização da mesma o Departamento de Educação de Jovens e Adultos.

Tanto a estratégia 7.3 quanto a 7.24, fomentam a qualidade da educação básica direcionado ao Sistema Prisional e as Medidas Socioeducativas, e com o intuito de ampliar estratégias no documento base, várias questões foram fomentadas nessa reunião técnica. Ao analisar essas estratégias, elas fomentam a necessidade de se ter as condições materiais necessárias bem como formação específica para professores e atenção para o respeito à diversidade e aos aspectos inerentes às modalidades de ensino voltadas para a implantação das políticas públicas sociais em conjunto com as medidas socioeducativas. Sabe-se que, apesar da relatora da ALE/AL pedir que o PEE trouxesse metas com estratégias de construção de salas de aulas, reformas, aquisição de carteiras e mesas, aberturas de novas turmas, contratação de professores, agentes penitenciários, formação dos agentes, contratação de pedagogos, e oferta de Educação à Distância voltadas para o Sistema Prisional, e embora fosse de concordância dos representantes que ali estiveram presentes, não houve mudança no texto base.

A Resolução nº 40 de dezembro 2014 do Conselho Estadual de Educação de Alagoas – CEE/AL e a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, propõem que se coloque em prática uma política que promova a integração e ações para a área da saúde, educação e assistência social designadas a adolescentes, devendo ser inseparáveis na execução das medidas socioeducativas. É preciso que haja um monitoramento das políticas educacionais quanto ao cumprimento da escolarização dos adolescentes que cumprem as medidas socioeducativas.

Ao tratar sobre a colaboração entre os entes federados para elaboração de um conjunto de indicadores, se faz necessário dizer que não se tem clareza de como isso seria realizado, o que dificulta para que de fato haja a materialização das políticas públicas para quem vivencia as medidas socioeducativas. Com quatro anos de aprovação do PEE, não se tem ainda esses indicadores de avaliação. Nesse sentido, as condições de execução dessas medidas e os processos de monitoramento e avaliação tendo como referência os indicadores, ficaram até o presente momento nos discursos da reunião técnica que visava avaliar e incorporar outros elementos ao texto base.

Apesar da proposta de alteração, não houve nenhuma modificação no texto base aprovado no dia 25 de janeiro de 2016. A alteração foi só na numeração da estratégia. A que era 7.3 passou a ser 7.4, a 7.24 ficou como 7.27.

Houve também uma audiência pública sobre financiamento e gestão, que apesar de ter discutido a questão de financiamento de forma muito articulada e clara, o que é interessante observar nos discursos dos presentes, todo um movimento de defesa do financiamento à educação alagoana, entretanto não houve propostas efetivas para a meta 20 que trata especificamente do financiamento. O que chama atenção é que em nenhum momento se fez referência às estratégias postas no documento base, no sentido de aprofundar as discussões, sugerir supressões ou até mesmo ampliação de estratégias. Muitas críticas foram feitas com relação à base orçamentária da União no contexto geral.

Surgiu apenas uma proposta para ser inserida no novo PEE, solicitada pela representante da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL).

Bom, eu não poderia deixar de omitir, diante da questão do financiamento, que atingiu diretamente a exclusão daquela estratégia do Fundo para a UNEAL, que é uma briga que a gente vem tendo desde 2006 quando a UNEAL se tornou Universidade, que até então era Fundação.

[...]

A gente tinha essa Meta no Plano de 2005 a 2015, que finda agora, só que não foi cumprida. Estava lá no papel? Estava! *Criar um Fundo para as Universidades Públicas do Estado*. Só que essa estratégia não foi cumprida! Não foi! E o pior que nesse é que nem constou! Foi cortado, excluído do nosso Plano, o Fundo para as Universidades Públicas Estaduais do nosso Estado.

[...]

Então, a gente apela, enquanto Professora da UNEAL e represento o FEPEAL, o Fórum Permanente de Educação, coordeno também uma das comissões do Fórum, eu venho apelar à Comissão de Educação desta Casa para que olhe a UNEAL e a UNCISAL também, que são Universidades Estaduais, no sentido de retomar essa estratégia, para que a gente consiga de fato e de direito, não só apenas também no papel, porque para constar no papel.

A proposta da representante da UNEAL foi a inclusão de uma estratégia que contemplasse a liberação de recursos para as instituições de ensino superior estadual como ocorreu no PEE/AL (2006-2015).

Meta 4.3.21. Assegurar em no máximo 2 anos, através de legislação, a criação do Fundo Estadual de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior Estadual, constituído por recursos que não venham a onerar os 25% constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e que se destinem à manutenção, expansão e qualificação da rede de instituições de educação superior públicas estaduais. (ALAGOAS, 2006, n.p.)

Ao se referir ao PEE anterior, percebe-se o desalento da representante ao “implorar” a inclusão da estratégia. Entende-se que ao suprimir uma estratégia que propõe acréscimo de verba para essas instituições, coloca-se em risco o desenvolvimento cultural, científico e tecnológico do estado, tendo em vista o importante papel que essas universidades desempenham no processo de democratizar o acesso ao ensino superior. Vê-se, pois, a imprevisibilidade de recursos, bem como a falta de incremento financeiro para a educação superior pública estadual.

Ao dizer que a meta não saiu do papel, a representante da UNEAL expressa o seu inconformismo quanto a isso, entretanto deixa claro que ao menos se tinha a meta no antigo plano, e no atual documento não se fazia nenhuma referência a financiamento, o que era preocupante para essas instituições. Estar no “papel” gera a expectativa de que possa vir a se materializar a estratégia, o não estar no papel, retira a possibilidade de ampliação de recursos financeiros e orçamentários. É interessante, aliás, pôr em questão a falta de articulação entre os dois representantes das IES estaduais em relação à política de financiamento para essas universidades. É sinal de que não houve interlocução entre ambos acerca da temática, o que pode ter fragilizado a inserção de estratégia específica para as IES estaduais.

Nessa audiência estava presente o gestor da UNCISAL (Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas), e o discurso dele foi em torno de se olhar a educação do estado de forma sistêmica, abordando os benefícios que o estado ganhou com a formação de profissionais na área da saúde, sobretudo os médicos através das políticas de cotas. Fala muito relevante, entretanto em nenhum momento propôs estratégias ou ações sobre o financiamento voltado para essa universidade. O mesmo poderia ter trazido uma discussão sobre a ampliação de investimento tendo em vista a IES estar sendo um agente de inserção social.

Tendo em vista uma reunião técnica para discutir financiamento, é relevante problematizar qual o impacto da participação dos representantes do ensino superior estadual nessa audiência que tratou de financiamento do PEE 2016-2026. Pelos discursos, não houve uma articulação em torno de propostas que se convertessem em estratégias, mas apenas exposições de dados e discursos acalorados validando o descaso dos governos tanto federal quanto estadual. Embora todos os discursos estivessem permeados de críticas e discussões no ponto de vista desses agentes sociais e não como meros espectadores em relação as políticas de financiamento, a falta de articulação de propostas entre esses agentes das IES estaduais, coloca o quesito participação no status de “lócus de informação” ao invés de apresentar destaques e/ou estratégias ou metas no contexto do PEE.

Para Teixeira (2002, p. 27) a participação da sociedade se constitui “um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas”, e que no fim permita chegar a “um consenso traduzível em decisões no sistema político”. No caso da audiência para discutir sobre o financiamento do ensino superior estadual, não se chegou a esse sistema de decisões que se convertesse em estratégia dentro do plano de educação.

Seguindo a agenda de reuniões técnicas, as propostas sugeridas na reunião que tratou sobre educação para as relações étnico-raciais e educação do campo a serem incluídas no PEE, conforme texto abaixo, foram as seguintes:

Mas, assim, dentro de tudo o que a gente ouviu aqui ficaram algumas propostas para que a gente possa colocar no Plano.

1.A primeira delas foi criar um Programa Estadual de afirmação dos estudantes negros na Educação Básica, que tenha como Meta atender 80% dos estudantes declaradamente negros e alagoanos. [...]

2. Um Programa Estadual de Estruturação das Escolas que atendem às Comunidades Indígenas, Quilombolas e do Campo, e ainda tem a Cigana.

3. [...] Ofertar materiais didáticos que atendam às Comunidades Indígenas, Quilombolas, do Campo, e também a Cigana.

4. [...] A Inclusão da Cultura e da Diversidade Cultural nos currículos escolares, que também surgiu aqui enquanto proposta.

5. [...] A Implantação do PAA<sup>38</sup> nas compras escolares para o fortalecimento da agricultura familiar. Imagine que cada Escola dessas do Campo pudesse ofertar alimentos que as próprias famílias produzissem.

Ao analisar o texto dessa reunião técnica, ficou claro que os representantes da educação do campo, do negro e índio tiveram como base discursiva a crítica sobre o a dívida histórica para com essas minorias, a qual se potencializou pelo descaso governamental durante esses anos. As propostas para serem incorporadas no PEE surgiram da análise das lacunas apresentadas pelos representantes. Se tratando da apresentação de propostas, a participação dos representantes dessas minorias na reunião técnica sobre educação para as relações étnico-raciais e educação do campo, não ficou só no campo discursivo, eles trouxeram propostas voltadas para esses sujeitos sociais. Mesmo não sendo todas elas incorporadas ao PEE, algumas dessas propostas foram reestruturadas e apareceram como estratégias no PEE.

Ao propor a criação de um Programa Estadual de Estruturação das Escolas para a população do campo e Programa Estadual de afirmação dos estudantes negros, põe em evidência a necessidade de se ter políticas públicas educacionais que contemplem as necessidades desses grupos. É preciso compreender que a educação desses grupos minoritários precisa ser vista e percebida na perspectiva do direito a educação. Ao buscar incorporar estratégias no PEE que contemplem de fato as suas especificidades e peculiaridades, reconhecendo as diferenças, contribui para a garantia do direito a educação da população do campo.

É interessante destacar que ao ser proposta a implantação do PAA nas compras escolares, a relatora da comissão da ALE/AL, diz: “Imagine que cada escola dessas do Campo pudesse ofertar alimentos que as próprias famílias produzissem. Esse programa apresenta benefícios tanto para os consumidores quanto para os agricultores, pois tende a fortalecer a agricultura familiar. O PPA tem como finalidade incentivar a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação. Esse programa também estimula a produção sustentável, a agroindústria, o desenvolvimento local e o corporativismo. Ele enquanto um programa de políticas públicas voltado para a agricultura familiar representa um avanço no sentido de oportunizar à população do campo uma forma de sobrevivência e geração de renda.

---

<sup>38</sup> Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Ao ser vinculada ao PNAE pelo governo federal, o PPA se constitui um mecanismo de fortalecimento da agricultura familiar e da economia local.

É importante considerar que de acordo com o FNDE acerca dos recursos financeiros repassados no contexto do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)

“[...] no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009).

Tendo como base a análise do texto da reunião técnica, vê-se que a relatora da comissão da ALE/AL é quem propõe a inserção da meta do PAA, a qual já está preconizada no artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2009) que regulamenta o PNAE, um percentual de no mínimo 30% (trinta por cento) dos recursos desse programa de merenda escolar para a agricultura familiar.

Segundo a relatora o Estado de Alagoas ainda não implantou o PAA, o que se constitui uma luta particular da mesma. Afirmou também que a alegação da Secretaria de Educação para a não implantação se pauta no argumento de que haverá um retrocesso trazendo a concentração da compra da merenda escolar para a SEDUC, tendo em vista que a merenda escolar já está descentralizada nas unidades escolares por meio da Gestão Democrática. Ora, sabe-se que o argumento da SEDUC não acha espaço, pois como já visto anteriormente há uma Lei que regulamenta essa parceria. As dificuldades não seriam pelo aspecto da descentralização, mas pela falta de estrutura que a produção do campo encontraria em termos de documentação exigida pelo próprio FNDE. O que de certa forma implicaria em uma organização em cooperativas e estruturação documental para que pudesse de fato funcionar. As próprias unidades escolares poderiam acessar essas cooperativas e consumir esses produtos para que houvesse uma valorização da agricultura familiar.

De acordo com a relatora em relação à meta do PAA, “essa é uma Meta que a gente vai colocar enquanto Plano Estadual de Educação”. Apesar da afirmativa e defesa da meta, esta proposta não foi incorporada ao plano.

Sabe-se que as escolas do Campo sofrem com todo o tipo de abandono em Alagoas, desde questões estruturais a questões pedagógicas, falta concurso público

para contratação de profissionais para essa demanda específica. O que se vê algumas vezes é que governantes lotam profissionais nas escolas do campo como meio de punição quando eles criticaram as suas gestões, fato muito lamentável, pois as necessidades das escolas do campo são muito específicas, sobretudo nas questões de investimento financeiro, e formação continuada para profissionais que se dedicam a essa clientela. O sucateamento físico e pedagógico é visível para todos os educadores.

Para além da reunião técnica sobre educação do campo, analisou-se também as outras reuniões técnicas e as duas audiências, e se percebeu que houve poucas formulações de propostas nesses momentos, tendo muitas discussões em torno do que já estava posto no documento base enviado a ALE/AL. Um dos entrevistados disse que um dos desafios encontrados na elaboração foi “o direcionamento de seguir ao PNE, ao limitar as mesmas metas e até mesmo seguir os percentuais estabelecidos”. (Entrevistado 7). Poderia se pensar em ser esse um dos motivos pelos quais houveram mais discussões em torno da realidade educacional de Alagoas do que propostas que atendessem de fato às necessidades educacionais de Alagoas.

Diante disso, é interessante pensar sobre a importância dos espaços de participação. Para Rezende (2013, p. 8), “[...] focar na [...]democratização dos mecanismos internos de coordenação e de participação são iniciativas fundamentais para ampliar a efetividade desses espaços”. Nesse contexto, o nível de efetividade da participação dos atores sociais no contexto dos trabalhos organizados pela comissão de educação da AL enquanto resultados de propostas incorporadas ao documento aprovado, PEE (2016-2026), foi baixo tendo em vista não ter tido muitas propostas inseridas no plano.

Ao pensar sobre o fator representatividade, é preciso também refletir a quem interessa essa falta de participação. Segundo Amaro (1997, p. 47).

A falta de participação, na verdade, serve à velha cultura dominante pautada no centralismo das decisões e na obediência incondicional das massas às normas e determinações que, além de raramente corresponderem a seus interesses, necessidade e preocupações, ainda voltam-se a impedir sua participação consciente.

Essa crítica se fundamenta no sentido da manutenção do controle das decisões sobre as ações políticas, sobretudo as que visam transformações sociais.

A ação de fomentar espaços de participação pode vir a desestabilizar a cultura do centralismo, e essa desestabilização se constitui fator preponderante nos processos de mudança.

Pensar em ter um plano de educação que contemple as reais necessidades, é pensar em quem de fato precisa de uma educação de qualidade. E nesse sentido, é preciso fazer um estudo aprofundado, consciente e responsável sobre a importância de tratar a construção do plano estadual como uma forma de garantir o direito à educação, tendo em mente que a participação social precisa ser vista como responsável ativo pela construção desse tecido social, por meio da “[...] igualdade deliberativa entre os participantes” (CUNHA, 2009, p.188).

A elaboração de um plano estadual de educação não deveria ser vista e percebida como um momento de cumprir atos normativos e legais. Infelizmente, ao se analisar o processo de elaboração do PEE (2016-2026), foi visto que em apenas dois dias (06 e 07/05) o documento base foi analisado e validado pelo FAPEAL, assim como em dois dias ocorreram as audiências públicas temáticas (13 e 14/05) conforme calendário visto anteriormente.

Como um documento que propõe um planejamento educacional para um estado pode ser analisado e validado em dois dias, se um PEE é o documento definidor da política educacional do Estado para os próximos dez anos? É preciso, porém, entender que à medida em que um plano de educação se constitui um sistema de compromissos enquanto decisão política, o mesmo pressupõe uma teia de articulações, estratégias de diálogo, bem como desafios e limites que podem acarretar tomada de decisões. Por isso, é preciso ter tempo para maturar de forma compartilhada e participativa a construção de um documento referência a fim de garantir não apenas oportunidades iguais, mas também garantias iguais.

A elaboração do PEE se constituiu uma jornada desde a elaboração do documento base, integração das contribuições e a consolidação do documento final, cuja publicação se deu pela Lei de Nº 7.795, de 22 de janeiro de 2016.

#### 4.4.2 Planejamento Educacional: caminhos percorridos.

Como categoria para análise, o planejamento educacional tem como lastro as políticas públicas. Partindo da ideia que as políticas públicas se consolidam como

“públicas” quando são permeadas de interesses coletivos e buscam garantir os direitos sociais, a elaboração de um plano de educação no desenho sistêmico se constitui um desdobramento do planejamento enquanto política pública educacional.

As políticas públicas são instrumentos essenciais para que o Estado cumpra as suas funções por meio de leis, planos, projetos e programas. O papel que as políticas públicas desempenham dentro do planejamento da educação implica legitimidade de uma construção social, e no caso do estado de Alagoas, são implantadas com o objetivo de alterar cenários educacionais e sociais.

Assim, Alagoas apresenta uma série de programas estabelecidos pela Secretaria de Educação do Estado de Alagoas (SEDUC), pelo governo federal e outras em parceria com outras entidades privadas.

**Quadro 13 - Programas/projetos implantados em Alagoas (2016-2018)**

<b>PROGRAMAS/PROJETOS DE COMPETÊNCIA FEDERAL</b>	<b>PROGRAMAS/PROJETOS SEDUC EM PARCERIA</b>	<b>PROGRAMAS/PROJETOS DESENVOLVIDOS UNICAMENTE PELA SEDUC</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar II);</li> <li>◦ Programa de Formação Continuada de Professores dos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental (Pró-Letramento);</li> <li>◦ Programa Escola Aberta; Profuncionário;</li> <li>◦ Formação pela Escola;</li> <li>◦ Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC);</li> <li>◦ Proinfantil;</li> <li>◦ Escola Acessível;</li> <li>◦ Programa Bolsa Família;</li> <li>◦ Programa Escolas Sustentáveis; Programa Mais Cultura;</li> <li>◦ Programa Dinheiro Direto na Escola;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Projeto Projovem Campo;</li> <li>◦ Projeto Protagonismo Juvenil;</li> <li>◦ Projeto Escolha a Calma;</li> <li>◦ Programas de Educação Ambiental – Lagoa Viva;</li> <li>◦ Justiça e Cidadania;</li> <li>◦ Educação Fiscal;</li> <li>◦ Articulador de Ensino;</li> <li>◦ Programa de Robótica;</li> <li>◦ Escola 10</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Programa Escola da hora;</li> <li>◦ Gestão Integrada do Transporte Escolar (GEITE);</li> <li>◦ Programa Alagoano de Ensino Integral</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Programa PDE Escola;</li> <li>◦ Programa Nacional do Livro Didático;</li> <li>◦ Programa Brasil Alfabetizado;</li> <li>◦ Programa Saúde na Escola.</li> </ul>		
--	--	--

Fonte: <http://portal.mec.gov.br/acoes-e-programas>, Acesso em: 30/01/2019

Dentre políticas identificadas em Alagoas, “[...] 69% são desenvolvidas pelo MEC ou em parceria com o Ministério; 13% são desenvolvidas exclusivamente pela SEDUC; 13% são desenvolvidas pela Secretaria com outro órgão governamental e 9% são fruto de parceria com entidades”. (PANORAMA DE TERRITÓRIOS/ALAGOAS, 2017, p. 47).

Ao analisar as ações da própria SEDUC em relação aos programas e projetos implantados por ela para que as metas do PEE fossem cumpridas, dois se destacam: o Escola 10 e o Programa de Ensino Integral (PAEI). De acordo com a SEDUC, o Escola 10 foi instituído em 2017, e em 2018 foi transformado em lei. Para o Estado “O programa Escola 10 é um pacto pela educação integrando as redes estadual e municipais<sup>39</sup> de ensino” (SEDUC, 2018, n.p.).

Dentre os programas criados pela SEDUC em parceria com o governo Federal, o que ganha maior visibilidade e até mesmo é citado nominalmente por um dos entrevistados é o Escola 10, e o criado unicamente pela SEDUC que é o programa de Ensino Integral.

O foco do programa Escola 10 é a meta 7 que trata de elevar a qualidade da educação brasileira. Essa qualidade preconizada pelo MEC “[...] é a de qualidade caracterizada pela eficiência e produtividade, pois a mesma está associada ao conceito de medidas tais como: índices, metas, e escalas de desempenho.” (AZEVEDO, 2013, p. 37).

<sup>39</sup> A SEDUC estabeleceu na pactuação entre o estado e municípios os compromissos dos municípios, os quais são: Aumentar o nível de proficiência dos estudantes, garantindo aprendizado adequado em Língua Portuguesa e Matemática (metas individuais); Aumentar a taxa de aprovação (mínimo de 95%); Aumentar a taxa de participação de estudantes na Prova Brasil (>90%); Reduzir a taxa de abandono (<5%); Reduzir a taxa de distorção idade x série (<5%); Garantir o cumprimento do IDEB proposta pela SEDUC em 2017.

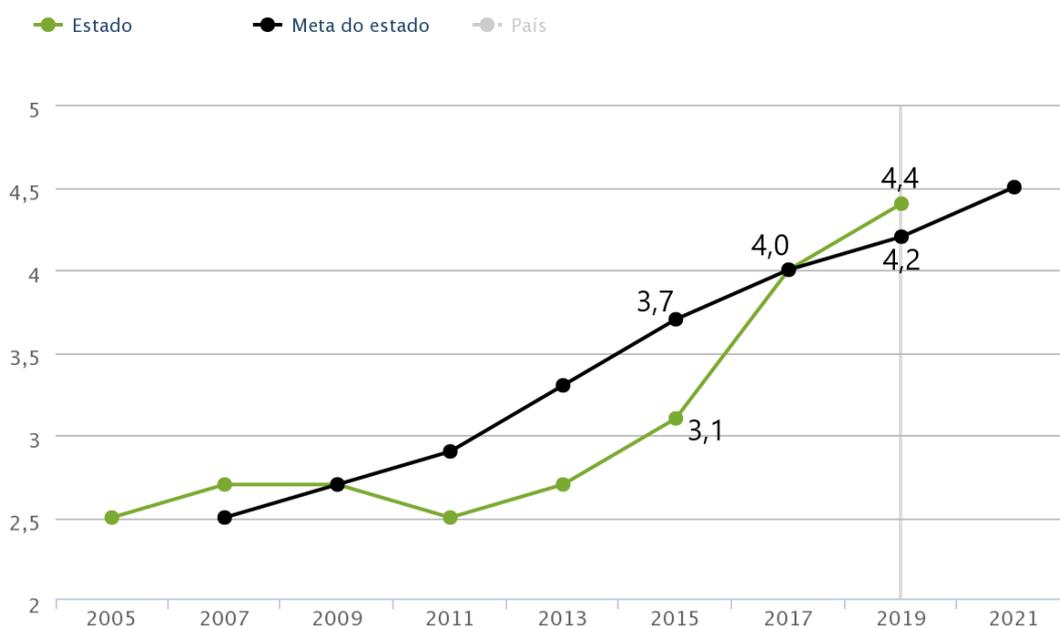
O indicador que mede essa qualidade é o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) cuja composição se dá através das notas da Prova Brasil e das taxas de rendimentos (aprovação, reprovação e abandono).

**Gráfico 1 - Evolução do IDEB em Alagoas - Séries Iniciais do Ensino Fundamental**



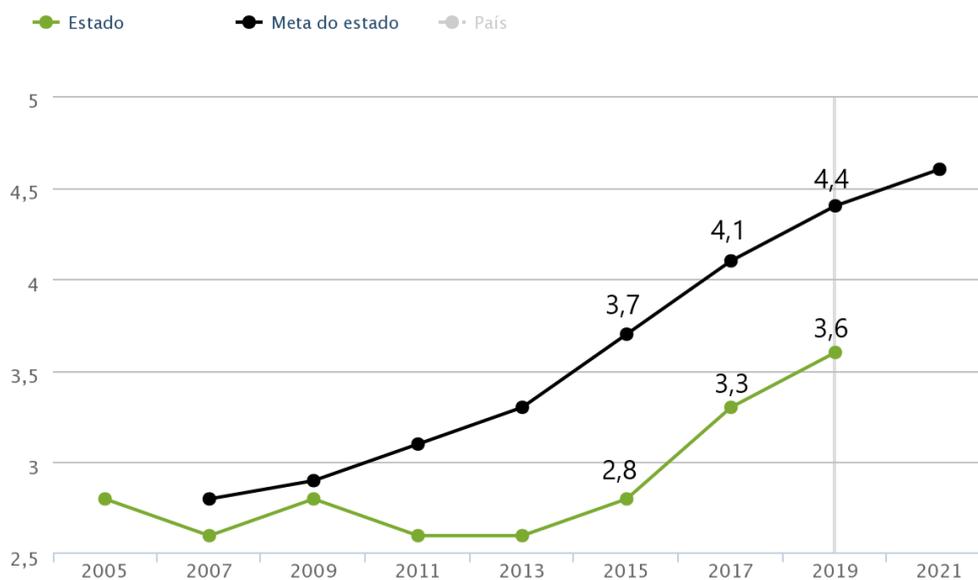
Fonte: QEdu.org.br. Dados do Ideb/Inep (2019).

Percebe-se o crescimento do IDEB da rede estadual de ensino de Alagoas em 2015, 2017 e 2019, o qual ultrapassa a meta traçada pelo INEP. De 2017 a 2019 o crescimento é de 3 pontos.

**Gráfico 2 - Evolução do IDEB em Alagoas - Séries finais do Ensino Fundamental****EVOLUÇÃO DO IDEB**

Fonte: QEdu.org.br. Dados do Ideb/Inep (2019).

Assim também, o IDEB dos anos finais na rede estadual cresceu ultrapassando a meta estabelecida para 2019 que foi de 4 pontos em relação a 2017 atingindo a meta 4,4.

**Gráfico 3 - Evolução do IDEB em Alagoas - Ensino Médio**

Fonte: QEdu.org.br. Dados do Ideb/Inep (2019).

Em relação ao ensino médio, desde 2015 o IDEB veio crescendo, mas de forma incipiente. A distância entre a meta proposta pelo INEP em 2019 ao alcançado neste mesmo ano foi de 8 pontos. O ensino médio ainda se constitui um grande desafio na melhoria da qualidade.

Os entrevistados citam os programas Escola 10 e Ensino Integral como importantes no avanço do IDEB ao serem perguntados se o PEE enquanto política pública de planejamento vem trazendo contribuições para a educação em Alagoas.

Várias ações da SEDUC têm sido planejadas tendo o PEE como referência. A exemplo do Programa Escola 10 que prioriza algumas metas do PEE. (Entrevistado 1) (Grifo nosso)

Podemos afirmar que a colaboração entre o Estado e os municípios está sendo intensificada. Além disso, temos também o crescimento do ensino integral e a Escola 10. (Entrevistado 4) (Grifo nosso)

Ao analisar o conteúdo dos entrevistados 1 e 4 eles sinalizam que várias ações foram realizadas com o foco no PEE, dentre elas o programa Escola 10 que de acordo com o entrevistado 1 foi criado tendo como referência o estabelecimento de ações para o cumprimento do PEE enquanto política de planejamento educacional. Esses entrevistados reconhecem essas ações como vinculadas ao PEE, entretanto é interessante destacar que a criação de programas e ações não produzirá resultados positivos se não houver de fato um comprometimento governamental para pôr em marcha as ações.

Na perspectiva dos entrevistados a Escola 10 se tornou uma iniciativa interessante no sentido de demonstrar uma preocupação em superar os indicadores desfavoráveis na educação estadual, trabalhando em colaboração com os municípios. Para os entrevistados, a criação e o fortalecimento desses programas tiveram como objetivo as metas do PEE. Não se pode ignorar o papel estratégico desses programas, entretanto, eles apresentaram problemas estruturais sobretudo no repasse de recursos do Estado para os Municípios. Com a falta de recursos, o funcionamento desses programas fica comprometido e conseqüentemente não apresentam os resultados que os mesmos deveriam apresentar.

Na audiência que tratou sobre financiamento e gestão (ALAGOAS, 2015), um dos participantes afirmou que o Programa Escola 10 foi “criado à revelia” do PEE, e que o governo esqueceu do que foi proposto pelo Plano Estadual. Esse participante

explicita em sua fala um desencanto provocado pelo inconformismo pelo modo como o PEE estava sendo tratado. Ao dizer que foi “criado à revelia”, deixa claro que o Escola 10 foi criado desvinculado dos setores organizados da sociedade e serviu apenas como um mecanismo tecnoburocrata, lastreado de propagandas de experiências exitosas sem o devido respaldo social.

Vários participantes dessa audiência deixaram claro que a política do governo estadual é de governo e não uma política de estado, por isso o planejamento educacional focado em programas não possui vinculações com o planejamento maior que é o PEE. Entretanto, no discurso do governo a Escola 10 é o programa cujo objetivo é voltado para alcançar a Meta 7 do PEE, e a pergunta que precisa ser feita é: E as outras metas? Quais são as ações ou programas que foram estruturados para atingir as outras metas do plano?

Analisando a criação de programas governamentais e as vinculações ao PEE, percebe-se que o planejamento educacional de Alagoas se estrutura em programas pontuais que contemplam apenas algumas metas. Lembrando que não se faz educação de qualidade e nem se formata programas educacionais sem investimento financeiro.

Já o programa de ensino integral, citado pelo entrevistado 2 como um programa que contribuiu para o cumprimento da meta 7 do PEE, foi criado em março de 2015, cujo objetivo é “adequar as unidades de ensino já em funcionamento ou que vierem a fazer parte do PALEI para a oferta do ensino em tempo integral em todo o Estado”. (SEDUC, 2019, n.p.). Esse programa visa para além de uma jornada ampliada que os alunos tenham vivências em “atividades diferenciadas: cursos profissionalizantes, disciplinas eletivas, clubes juvenis (onde os alunos participam e organizam atividades de sua preferência) e os Projetos Integradores (ações em prol da comunidade local)” (SEDUC, 2019, n.p.).

É atribuído à implantação do PALEI a melhora nos indicadores de abandono escolar.

**Tabela 5 - Indicadores de abandono escolar da Rede Estadual de Educação**

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Anos Iniciais</b>	4.6	3.8	1.7	1.6	1.1
<b>Anos Finais</b>	11.4	11.0	6.9	5.4	2.9
<b>Ensino Médio</b>	16.6	15.4	10.1	9.8	7.2

Fonte: INEP/SEDUC, 2019

Os dados mostram que houve queda nos indicadores de abandono na rede estadual de educação analisando a partir da eficácia do programa PALEI. No ensino fundamental, nas séries iniciais, a queda a partir de 2015 a 2019 foi de 65,22%. Nas séries finais, foi de 52,63%. Já no ensino médio essa redução representou 53,47%.

Apesar do governo atrelar a diminuição do indicador de abandono escolar ao PALEI, na audiência pública de financiamento e gestão (ALE/AL, 2015), um representante do Sindicato dos professores fez sérias críticas ao programa afirmando que a concepção e como se pratica a Educação Integral em Alagoas está muito distante do que realmente seja a educação integral. Segundo o representante, a matriz curricular do PALEI é um “mistério”, pois não se sabe ao certo qual é a proposta, tendo em vista, o chamado ensino orientado das disciplinas (reforço escolar) ser a principal atividade do programa aqui em Alagoas, sendo feita sem clareza de critérios e desarticulado de um plano pedagógico. Nesse sentido, a distorção quanto à proposta do programa fica evidente, pois as condições materiais objetivas do PALEI se resumem à aula de reforço escolar, desvinculado, segundo fala do representante do sindicato, da proposta de diversificação de atividades, cujo objetivo seria desenvolver habilidades e competências que potencializassem não só questões conteúdistas, mas vivências para a prática social do educando.

Percebe-se a desarticulação dos programas governamentais com o planejamento educacional, no caso o PEE, sobretudo o PALEI, pois não tem atendido às reais necessidades dos alunos que se utilizam do programa. Muitos alunos tem abandonado o programa dizendo que precisam trabalhar para ajudar com algum tipo de renda as suas famílias. Seria importante repensar o formato desse programa, como por exemplo, criar um sistema de bolsas para que esses alunos permaneçam na escola, e investir em um currículo voltado para formação integral e que atendesse às necessidades dos alunos.

Ao pensar no planejamento educacional tendo como referência o PEE, os participantes da pesquisa manifestaram seus pontos de vista acerca das contribuições que o PEE enquanto política pública de planejamento educacional trouxe para a educação de Alagoas.

No geral ainda são poucas contribuições, precisamente em relação ao IDEB, por ser um índice que expõe Estados, municípios e escolas em evidência de ter atingido ou não a meta estabelecida. (Entrevistado 2).

Algumas metas e estratégias que foram desenvolvidas têm sim trazido contribuições. (Entrevistado 4).

O PEE tem várias estratégias que se fossem seguidas trariam vários benefícios não só para a rede estadual, mas para as redes públicas de ensino, porém falta interesse dos gestores. (Entrevistado 7).

Estes entrevistados não apontam quais foram de fato as contribuições que o PEE trouxe enquanto política pública de planejamento educacional. O que chama atenção é que esses entrevistados fizeram parte do primeiro monitoramento do plano e não tem clareza quais contribuições que o PEE traz enquanto planejamento educacional. Ao afirmar que “foram poucas as contribuições”, não especifica de forma clara quais foram ou seriam essas contribuições. Cita o IDEB, mas de forma muito superficial, sem de fato apontar de que forma houve alguma contribuição para elevar esse indicador. Essas “poucas contribuições”, podem ser vistas como uma expressão de “energia gerada pela contribuição de tantas forças vivas que acaba por ceder lugar a um clima de frustração motivado pela incerteza do que virá (DOURADO, 2011, p.191). Logo, vê-se um certo descaso quanto ao fomento e materialidade do planejamento educacional alagoano no sentido deste plano estar contribuindo para a mudança do cenário na educação do estado.

O conteúdo da fala do entrevistado 2, coloca o IDEB “por ser um índice que expõe Estados” como ponto de contribuição do PEE. A expressão “expõe Estados” denota que a preocupação em melhorar o IDEB por parte dos governantes se dá por ele ser um indicador também de ranqueamento, e tende a expor de certa forma a má qualidade da educação. Para Araújo (2007, p. 4) os resultados do IDEB são utilizados “[...]para ranquear as redes de ensino, para acirrar a competição e para pressionar, via opinião pública, o alcance de melhores resultados”. Sabe-se que esse indicador por si só não traduz as demandas e lacunas que a educação

vivencia. Dessa forma, a fala dos entrevistados denota que não se tem clareza acerca das contribuições porque não se tem parâmetro e nem houve uma análise aprofundada por parte do governo e nem pelos órgãos de apoio, de como o PEE tem impactado na educação alagoana.

Ao atribuir o não alcance da metas e estratégias à “falta de interesse dos gestores”, o entrevistado 07 deixa claro que há falta de ações políticas para o cumprimento do plano, as quais por vezes são cerceadas pelos interesses individuais sobretudo no campo eleitoral em detrimento dos interesses coletivos, provocando assim tensões entre os sujeitos coletivos que desejam experimentar mudanças substanciais na educação e o governo que tem no planejamento educacional apenas um documento burocrático. A identificação da responsabilização do desinteresse do gestor governamental desarticula e desmobiliza o poder político do planejamento educacional o tornando de certa forma ineficiente e ineficaz.

Obviamente, não há como negar que o desinteresse governamental se dá pelo simples fato de ser a educação a anos uma reprodutora de desigualdade social (SOARES, 2004), e de certa forma, é nessa desigualdade que os governantes sustentam os discursos politíqueiros de transformação social por meio da educação.

Ora, pode-se pensar sobre algumas contribuições, sendo a primeira delas a garantia da participação dos atores sociais no processo de elaboração. Nesse sentido, mesmo tendo percalços como a falta de tempo e reduzida participação popular, houve espaços democráticos estabelecidos para garantir a participação social, tais como, consulta on-line, audiências públicas e seminários temáticos. A segunda, seria a reflexão sobre o cenário educacional de Alagoas. Conhecer e refletir sobre a realidade da educação do Estado trouxe a possibilidade de vislumbrar mudanças através da elaboração do próprio PEE. E a terceira, se fundamenta em fomentar a criação de outras políticas públicas, que visem melhorar os indicadores educacionais.

O PEE, enquanto política pública de planejamento educacional de Alagoas, se constitui um espaço de produção e ressignificação de políticas educacionais que deveria trazer as reais demandas educativas do estado, pois “[...] são considerados importantes instrumentos de gestão, cuja particularidade implica, de um lado, integrar objetivos e metas do plano nacional, traduzindo-os, portanto, para a realidade territorial do estado. (SOUZA E MENEZES, 2017, p. 3). E sendo um plano

de Estado, a proposta deveria ter como referencial o PNE (2014-2024) sem perder de vista a garantia da autonomia e de sua identidade.

No sentido de perceber até que ponto o PEE enquanto planejamento da educação alagoana reproduziu as metas do PNE, foi organizado um quadro comparativo para fazer essa análise.

**Quadro 14 - PEE/AL (2016-2026)**

<b>METAS</b>	<b>RESULTADOS DAS COMPARAÇÕES</b>
01	Foram alteradas para taxas específicas, mas o percentual final continua o mesmo.
02	Foram alteradas para taxas específicas, mas o percentual final continua o mesmo.
03	Foram alteradas para taxas específicas, mas o percentual final continua o mesmo.
04	Houve alteração no texto: “o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, deverá ser <b>preferencialmente</b> na rede regular de ensino”.
05	O PEE substitui a idade pelo ano que a criança irá cursar.
06	Reproduziu do PNE, trocando o verbo oferecer por garantir
07	Reproduziu do PNE
08	Reproduziu do PNE
09	Foi acrescentado: “considerando como prioritárias as áreas rurais do Estado, inclusive os assentamentos e acampamentos de Reforma Agrária, comunidades quilombolas e indígenas”.
10	Foi acrescentado ao texto: “as áreas prioritárias na forma integrada à educação profissional, até o final da vigência deste plano”.
11	Reproduziu do PNE
12	Reproduziu a meta com o acréscimo do texto: “e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público”.
13	Reproduziu a meta com o acréscimo do texto: “Elevar os indicadores de avaliação do ensino superior das IES públicas estaduais para o valor de, no mínimo, 04 (quatro) [...]”
14	Foram alteradas para taxas específicas na meta.
15	Reproduziu do PNE
16	Reproduziu do PNE
17	Reproduziu do PNE
18	Reproduziu do PNE
19	Acrescentou prazo de 02 anos para a efetivação da gestão democrática.
20	Reproduziu do PNE

Fonte: INEP/SEDUC, 2019 (organizado pela autora)

De acordo com o quadro acima, houve uma reprodução das metas do PNE, com algumas adequações. Isso se justifica pela fala de um dos participantes da elaboração do PEE na audiência pública quando este afirmou que “[...] temos que

seguir o PNE, não podemos fugir disso”. A obrigatoriedade de “não poder fugir” das metas do PNE se constitui um desafio de estabelecer estratégias significativas e orientadas para atender às peculiaridades da educação alagoana. É preciso, porém, refletir qual o peso do entendimento de “não poder fugir” na elaboração das metas e estratégias na elaboração do plano. Essa expressão denota que há uma preocupação em seguir à risca o que preconiza o PNE, tendo a “obrigatoriedade” como elemento norteador para a reprodução das metas. Entretanto, não se pode ter como cristalizada a ideia de não poder fazer as adequações necessárias, pois, precisa se levar em consideração as diferenças socioculturais e todo um contexto de diversidades que cada ente federado apresenta.

Nesse caso, a comissão de elaboração já se sentia na obrigação de seguir a orientação do PNE (2014-2024) tendo em vista o que preconiza no art. 8

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. (BRASIL, 2014)

Vê-se, então, que essa consonância tem como objetivo instituir um encadeamento orquestrado entre estados, municípios e o governo federal no estabelecimento das metas e estratégias. Entretanto, é preciso refletir sobre a necessidade de se elaborar um plano que leve em consideração as peculiaridades locais, assim como, as suas reais necessidades. Sob essa ótica, é necessário ter metas orientadas para a realidade local e estratégias a nível operacional que deem conta de elevar os indicadores educacionais de Alagoas.

A elaboração do PEE foi apenas uma etapa do planejamento educacional, ele não se esgotou após a aprovação do documento. Cabe apontar que o plano precisa ser acompanhado para verificar os avanços e até mesmo lacunas no processo de execução, de forma a subsidiar o poder público com dados que proporcionem retificações e realinhamentos quando se fizer necessário.

Após três anos de aprovação do documento do plano, averiguou-se por meio de análises que no desenho do PEE havia algumas metas que tinham como prazo de cumprimento em 2016, ano em que foi aprovada a lei do plano. Tendo em vista este dado, e já ter se passado três anos desde a aprovação do documento, os indicadores apontam como estão nas metas que tratam sobre a universalização.

Quadro 15 - Metas de universalização do PEE (2016-2026) em 2019

META	INDICADOR	SITUAÇÃO ATUAL
<p><b>Meta 1:</b> Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, durante a vigência deste PEE, no mínimo, 30% (trinta por cento) das crianças nos três primeiros anos, 40% (quarenta por cento) nos seis anos e 50% (cinquenta por cento) até o penúltimo ano.</p>	<p><b>1A:</b> Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar)</p>	 <p>Meta prevista <b>100%</b> Situação Atual <b>93,8%</b></p>
	<p><b>1B:</b> Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar)</p>	 <p>Meta prevista <b>50%</b> Situação Atual <b>35,6%</b></p>
<p><b>Meta 2:</b> Universalizar o ensino fundamental de 09 (nove) anos para toda a população de 06 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que, pelo menos, 60% (sessenta por cento) dos estudantes conclua essa etapa na idade recomendada no 3º (terceiro) ano, 77% (setenta e sete por cento) no 6º (sexto) ano e 95% (noventa e cinco por cento) no 9º (nono) ano de vigência deste PEE.</p>	<p><b>2A:</b> Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentam ou que já concluíram o ensino fundamental (taxa de escolarização líquida ajustada)</p>	 <p>Meta prevista <b>100%</b> Situação Atual <b>97,6%</b></p>
	<p><b>2B:</b> Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o Ensino Fundamental concluído.</p>	 <p>Meta prevista <b>95%</b> Situação Atual <b>75,8%</b></p>
<p><b>Meta 3:</b> Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para, no mínimo, 53% (cinquenta e três por cento) no 3º (terceiro) ano, 69% (sessenta e nove por cento) no 6º (sexto) ano e 85% (oitenta e cinco por cento) no 9º (nono) ano de vigência deste PEE.</p>	<p><b>3A:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica</p>	 <p>Meta prevista <b>100%</b> Situação Atual <b>85,7%</b></p>
	<p><b>3B:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa</p>	 <p>Meta prevista <b>85%</b> Situação Atual <b>68,7%</b></p>

(Continuação)

<b>Meta 4:</b> Universalizar, para a população de 04 (quatro) a 17 (dezesete) 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, devendo ser também consideradas as especificidades das escolas e dos sujeitos do campo.	<b>4A</b> - Percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola	 <p>Meta prevista <b>100%</b>          Situação Atual <b>80,3%</b></p>
	<b>4B</b> - Percentual de matrículas de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação que estudam em classes comuns da educação básica.	 <p>Meta prevista <b>100%</b>          Situação Atual <b>99,7%</b></p>

Fonte: O PNE EM MOVIMENTO, 2016.

De acordo com os dados acima, as metas 1 e 3 que teriam que ser cumpridas em 2016, até o presente momento não foram alcançadas, ou seja, estamos com cinco anos de atraso. Estas metas tratam diretamente da universalização, e exclusivamente da educação básica, e nesse sentido, entende-se que alcançar a universalização implica na garantia do direito à educação como preconiza a CF (1988) no Art. 205<sup>40</sup>, bem como a igualdade no acesso aos estudos.

Em que sentido podemos tomar o termo “universalização”? Tornar “universal” sem que seja mera figura retórica implica em pelo menos três ações por parte do poder público: o reconhecimento do direito; a ampliação da oferta de modo a alcançar a maior proximidade possível em relação à taxa líquida de escolarização; e que se assegure o caráter obrigatório e gratuito. [...]. Levando em conta o sentido da universalização como direito associado à obrigatoriedade e gratuidade, é possível afirmar que estamos diante do reconhecimento do direito, porém, de um direito constrangido pela ordem estabelecida, marcada pela necessidade de ampliação da oferta, de melhoria da qualidade, de investimento nas condições da docência e das condições materiais das escolas, conforme explicitado nas diretrizes do PNE 2014-2024 (SILVA, 2015, p. 67).

<sup>40</sup> 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”.

É preciso, porém, compreender a universalização enquanto processo de natureza multilateral, cujo estabelecimento se dá em diferentes dimensões, e se consolida a partir de normativas estabelecidas através dos planos e das políticas públicas. Ao discutir sobre a universalização da educação básica, Pauly e Orth (2009) trazem uma análise sobre sua amplitude tendo como base a dimensão numérica e a humana.

Duas grandezas delimitam a discussão sobre a universalização. A primeira é numérica. Representa o esforço das sociedades democráticas em ofertar para todas as pessoas uma educação básica que as habilite para a complexidade da vida democrática. A segunda é humana. Representa uma grandeza incomensurável: o valor de cada pessoa na sua irreduzível vitalidade. Por detrás de cada número que conta uma vaga, está uma vida humana única e plena de direitos. (PAULY; ORTH, 2009, p. 18).

Portanto, entender a universalização na perspectiva numérica e humana, é uma tarefa que precisa ser refletida no contexto da promoção e desenvolvimento humano. Logo, torna-se fundamental reconhecer que uma educação universalizada perpassa pela inclusão social dos sujeitos sociais plurais, a qual tende a repercutir em mobilidade social. De acordo com os dados, as metas que tratam da universalização ainda não foram alcançadas.

Os desafios são muitos quando se trata do processo de implantação do PEE enquanto planejamento educacional, sobretudo em relação às metas que tratam sobre a universalização que teriam que ser cumpridas em 2016. Isso fica evidente na fala dos entrevistados acerca do compromisso dos gestores públicos com o plano.

Os gestores representados por governadores e prefeitos não olham para os planos, há toda uma cobrança de avaliação que fica resumido aos técnicos das secretarias sem o comprometimento desses gestores (Entrevistado 2). (Grifo nosso)

Há uma falta de conhecimento das estratégias do PEE pelos gestores...a falta de articulação entre o PEE e as ações da educação [...] (Entrevistado 4). (Grifo nosso)

Ao tratar do descompromisso dos gestores públicos evidenciando que os mesmos não têm o PEE como referência para as ações no campo educacional, vê-se, pois, que o planejamento para estes governantes não é relevante. Esses

entrevistados demonstram claramente o descaso dos gestores por não conhecerem as estratégias do plano, logo, como o Estado pode garantir a implantação das metas se os seus representantes não se apropriaram do plano? Esse deslocamento de responsabilidades por parte dos governantes para o corpo técnico, como afirma o entrevistado 02, denota que os gestores não “entenderam” a importância do papel deles na implantação de todo planejamento educacional. Essa falta de articulação entre o PEE e outras ações governamentais relatada na fala do entrevistado, lança luz sobre o entendimento de que o documento deveria ser vivo e operante, sobretudo articulado, evidenciando assim, que o mesmo não se articula com os ideais de quem elabora com quem deve ser beneficiado, e com a sociedade educacional, como elemento constitutivo e constituinte de um mesmo processo.

O poder do “corpo técnico” na avaliação do PEE não pode ser desconsiderado, entretanto não pode ser responsabilizado pelo seu insucesso. Lembrando que a própria equipe técnica se depara com as limitações de um processo de monitoramento que não tem sido prioridade governamental.

O desinteresse dos governantes pelo PEE foi apontado pelos entrevistados como um aspecto negativo para a educação alagoana, o que traz graves consequências para o campo educacional, tais como a não garantia da qualidade da educação, o não atendimento ao direito à educação, e sobretudo a falta de articulação entre a execução do plano e a garantia via regime de colaboração do financiamento para a educação. Esse desinteresse pode ser apontado como falta de um planejamento articulado no contexto do próprio governo, bem como, a falta de acompanhamento das ações por parte da sociedade civil organizada. A crítica do acompanhamento da sociedade civil organizada se dá pela falta de espaços orientados para o monitoramento de avaliação.

Ao anunciar a falta de articulação entre o PEE e as demais ações da educação, entende-se que os governantes encaram o planejamento educacional “como mais uma atividade burocrática cuja elaboração está apenas ligada ao cumprimento da lei e em função da coerção que ela representa [...]” (TEIXEIRA, 2012, p. 36). E se de fato, o plano é visto apenas como uma atividade burocrática, pode-se dizer que há um certo desperdício de tempo no sentido de que tudo o que foi proposto e até mesmo priorizado na sua elaboração só será lembrado novamente quando estiver perto da sua data de validade. Essa desarticulação entre o plano e as ações governamentais é visto pelos entrevistados com um aspecto desfavorável

para o cumprimento das metas e estratégias. Se o plano não é visto do ponto de vista de planejamento, bem como, um instrumento norteador para a implantação de ações, o qual precisa ser analisado e avaliado enquanto uma política pública, o imprevisto e os atalhos serão comumente tomados como prática governamental resultando sempre em descontinuidade.

Analisando o aspecto do “desinteresse dos gestores” pelo plano, é preciso considerar que somente a sua aprovação não transforma os indicadores educacionais. É preciso políticas de governança no sistema estadual para que as modificações ocorram. Se o sistema de governança não tem como referência o documento que deveria ser o norteador da prática educativa no estado, e não o coloca como prioridade, dificilmente se alcançará as metas de universalização.

Para além das metas de universalização, é importante ressaltar que após cinco anos da aprovação do PNE, ainda não se tem um indicador<sup>41</sup> de acompanhamento para as metas 18 que trata do plano de carreira docente, a 19 que trata da gestão democrática, e a 20 que é a do financiamento (OBSERVATÓRIO PNE, 2019). Vê-se, pois, que, conseqüentemente, não se tem dados suficientes para acompanhar os indicadores destas metas no PEE.

#### 4.4.3 Monitoramento do PEE: primeiras análises.

Com o objetivo de conhecer os meandros do primeiro monitoramento do PEE/AL, foi através da análise da categoria monitoramento que tornou possível entender o cenário em que o plano se encontra.

No contexto do planejamento educacional, o monitoramento “consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas”. (VAITSMAN et al. 2006. p. 21). Assim, o monitoramento é realizado durante a execução de um planejamento, o qual inclui programas ou projetos. É um instrumento de gestão e de política pública, que permite revisões periódicas para otimizar seus processos, resultados e impactos. Logo, é importante que “o monitoramento se torne um ato contínuo de observação, pelo qual são tornadas públicas as informações a respeito do progresso que vai sendo feito para o alcance das metas definidas” (BRASIL, 2016, n.p.).

---

<sup>41</sup> Vide: <https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metlas>. Acesso em: 19/12/2019

El monitoreo constituye un proceso continuo de análisis, observación y elaboración de sugerencias de ajustes que aseguren que el proyecto esté encaminado hacia el objetivo propuesto. Por su parte, la evaluación permite la formulación de conclusiones acerca de lo que se observa a una escala mayor, aspectos tales como el diseño del proyecto y sus impactos, tanto aquellos previstos como no previstos. (CEREZO Y FERNÁNDEZ PRIETO, 2011, p. 231).

Um sistema de monitoramento no contexto do planejamento educacional é construído a partir de indicadores. Indicadores são medidas diretas ou indiretas de um evento, condição, situação ou conceito, que nos permitem inferir conclusões apreciativas sobre seu comportamento ou variação. Sendo assim, o monitoramento não pode ser visto desvinculado do instrumento de avaliação propriamente dito, ambos são atividades fortemente inter-relacionadas, mas não são sinônimos. Monitorar é um processo contínuo e permanente, e a avaliação é realizada em períodos estabelecidos e é transversal.

Acerca do monitoramento e avaliação o PEE (2016-2026) regulamenta:

O Plano Estadual de Educação de Alagoas prevê mecanismos de monitoramento acompanhamento e avaliação que possibilitarão o cumprimento das metas estabelecidas. Esses mecanismos deverão ser capazes de promover adequações e medidas corretivas de acordo com o contexto atual, conforme novas exigências forem aparecendo, o que somente poderá ser feito por meio de um bom acompanhamento e de uma constante avaliação no período de vigência deste plano. O processo de execução do PEE e o cumprimento de suas metas e estratégias será coordenado pelo Fórum Estadual de Educação – FEE representado pelos diversos segmentos da sociedade civil e poder público.

O documento do PEE preconiza que o prazo para se realizar o primeiro monitoramento deveria ser “Após dois anos da aprovação do PEE, realizar-se-á a primeira avaliação externa junto às representações do FEE por meio do qual será construída uma agenda bianual de avaliação para que sejam feitas as adequações necessárias”. (PEE, 2016-2026, n.p.). O primeiro<sup>42</sup> monitoramento do PEE foi

---

<sup>42</sup> Pela composição da Mesa, vê-se que estavam presentes na audiência pública de monitoramento e avaliação do plano, representantes das instâncias apontadas no PEE para o monitoramento. Deputada Jó Pereira – Presidente e proponente da Audiência; Deputado Ronaldo Medeiros; Vereadora Tereza Nelma - Vereadora por Maceió; Ricardo Lisboa Martins - Representante da Secretaria Estadual de Educação; Ricardo Soares Moraes - OAB Alagoas; Juliano Brito – Presidente do FEPEAL; Marly Do Socorro Vidinha – Representante da UNCME; Eliel Dos Santos Carvalho – Presidente do Conselho Estadual de Educação; Senhor José Neilton Nunes Alves – Assessor

organizado em 11 de junho de 2018 pela Comissão de Educação da Assembleia Legislativa de Alagoas sob a liderança da deputada Jó Pereira.

Compreendendo a importância dessa etapa na trajetória do cumprimento das metas e estratégias do PEE, perguntou-se aos entrevistados qual era a importância do monitoramento na execução do plano para se alcançar as metas previstas, e um dos entrevistados disse que “É fundamental, pois sem o monitoramento vários encaminhamentos podem ter seus prazos vencidos e não mais surtirem o efeito esperado”. (Entrevistado 1). Sob essa ótica, o entrevistado percebe o monitoramento enquanto dinâmica de acompanhamento o qual possibilita averiguar os prazos do cumprimento das metas.

O monitoramento na perspectiva do acompanhamento de prazos se constitui uma forma de controle que permite identificar quais metas estavam previstas para aquele ano e que ainda não foram cumpridas. No caso do PEE, esse aspecto do monitoramento permite identificar e averiguar atrasos ou adiantamentos com a finalidade de ajustes no plano, se for necessário. Logo, é preciso atenção aos prazos de cumprimento das metas e estratégias. A ideia de monitoramento vinculado a acompanhamento e consequentemente cumprimento dos prazos é um aspecto muito importante o qual deve ser considerado, pois fornece uma análise atualizada dos desafios a partir de um conjunto de análises com o objetivo de atender aos desafios emergentes do planejamento educacional.

Dessa forma, é importante o monitoramento do PEE, sobretudo no sentido de perceber o cumprimento dele. Para DOURADO (2016, p. 456) o monitoramento se constitui um “desafio de articular dados e informações e promover amplo debate em torno do cumprimento (ou não) do que foi previsto, [...]”. Por isso, é necessário que no percurso dos dez anos de vigência do plano haja ações efetivas que contribuam para o cumprimento das metas.

Ao analisar as falas dos participantes da audiência pública no dia 11 de junho de 2018 sobre o monitoramento do PEE realizada pela Assembleia Legislativa de Alagoas (Comissão de educação), percebeu-se claramente a insatisfação dos participantes em relação aos dados que foram apresentados. O representante do FEPEAL substituiu a secretária de educação na apresentação dos indicadores na condição de representante da Secretaria de Educação. A apresentação do relatório

suscitou várias críticas dos representantes das entidades, dentre eles um dos representantes do Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Alagoas (SINTEAL).

É por isso que nós estamos aqui, e precisaríamos entender melhor esse relatório da Secretaria de Educação! Esperávamos aqui outro formato de relatório. O que está posto aqui não é verdadeiro, porque nós que estamos no chão da Escola, as entidades sabem sim, verdadeiramente, o que o Governo está apresentando e efetivando como Política para a sociedade.

O representante do SINTEAL fez críticas aos dados que foram apresentados em cada meta, tendo em vista haver uma fala recorrente de um dos representantes da SEDUC que não encontrou dados atualizados disponíveis e a apresentação não passou de uma demonstração de dados genéricos.

Ao dizer “Esperávamos aqui outro formato de relatório”, o representante do SINTEAL demonstra insatisfação com o que foi apresentado pela SEDUC. Esse representante analisa os dados do governo como contraditórios e equivocados, pois afirma conhecer as reais condições da educação alagoana. A expectativa em torno da avaliação e monitoramento do plano por essa entidade de classe, era um relatório que trouxesse a realidade alagoana e as ações do governo em relação ao cumprimento das metas do plano. O SINTEAL sugere fragilidades institucionais quanto ao relatório de avaliação do plano exposto pela SEDUC, apontando a desatualização dos dados e a falta de análise do que já se avançou em termos de alcance das metas. Para Dourado *et. al.* (2016, p. 458) “não convém avaliar sem que haja informações obtidas a partir do monitoramento contínuo do que foi proposto por meio de indicadores adequados”. Entende-se que é necessária uma política de acompanhamento contínuo de modo a ter sempre atualização do andamento do plano.

Nessa mesma direção, a deputada e representante da comissão de educação da ALE/AL, e o representante da UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação) fazem uma crítica ao que foi apresentado pela SEDUC.

Eu não quero em nenhum momento diminuir o trabalho da equipe técnica da SEDUC, porque eu sei que vocês se esforçaram pelo tempo que foi colocado, se esforçaram ao máximo, para que esses dados estivessem aqui hoje. (Representante da Comissão de Educação)

A Professora [...] é articuladora da SASE no Estado, e ela sabe que um Relatório de Monitoramento não se faz com meia dúzia de técnicos. (Representante da UNCME)

Após analisar o conteúdo das falas, percebe-se que, o monitoramento foi realizado apenas pelos técnicos da SEDUC, infringindo o que preconiza o próprio PEE, que diz que:

[...]será instituído o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação, em regime de colaboração com os Municípios, para um monitoramento contínuo e avaliações periódicas, realizadas pelas seguintes instâncias: Secretaria de Estado de Educação (SEE); Comissão de Educação da Assembleia Legislativa; Conselho Estadual de Educação de Alagoas (CEE); Fórum Estadual de Educação de Alagoas (FEE-AL).

Embora reconheçam o esforço da equipe técnica, está evidente que não houve uma preocupação do Estado em instituir esse Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação recomendado no documento do FEE-AL. Assim, as contradições em relação ao prazo de avaliação e monitoramento, e a defasagem de dados, refletiu negativamente nesse primeiro monitoramento.

Ao relatar que “o Relatório de Monitoramento não se faz com meia dúzia de técnicos”, o representante da UNCME, declara que o relatório apresentado não foi resultado da articulação e protagonismo de múltiplos sujeitos sociais, e que se reduziu apenas a técnicos da SEDUC. O relatório não foi fruto do trabalho de análise e discussão das instâncias representativas, o que contribuiu para descrédito do documento, tendo em vista que a participação ativa da sociedade no processo de avaliação e monitoramento do plano são condições indispensáveis para o cumprimento das metas e para garantir a lisura na articulação das informações. Sabe-se que um relatório pensado e escrito a partir da análise da coletividade se constitui um campo de interesses, e, portanto, embates, conflitos e tensões é inerente a dinâmica tanto do processo de elaboração, quanto a avaliação e monitoramento de uma política pública. (ARRETCHE, 2001)

O debate em torno da fragilidade do relatório do plano, desnudou dois aspectos importantes trazidos pela deputada Jó Pereira. No primeiro aspecto, está claro que a SEDUC não tinha como instrumento de gestão o PEE: “Eu aqui esperava pelo menos ter a percepção, [...], que a Secretaria estava fazendo uso do Plano Estadual como instrumento de gestão, mas pela apresentação dos dados não

[...]”. A desarticulação da apresentação dos dados com a execução do plano suscitou questionamentos e até mesmo uma certa “surpresa” à deputada, pois esperava-se que o plano estivesse sendo a referência para as ações da SEDUC.

Nesse contexto, o PEE enquanto ferramenta de gestão deveria nortear a gestão educacional, pois este não se caracteriza por ser um instrumento de ação em si, mas um catalizador estratégico na garantia do direito à educação.

De acordo com RUA (2014, p. 112.), o monitoramento deve ser “[...] ferramenta de gestão interativa e proativa [...]”. Interativa no sentido de mobilizar os sujeitos sociais para terem maior envolvimento no acompanhamento da execução do PEE, e buscar articular essas interações com o objetivo de ampliar o olhar sobre determinada situação e propor soluções de forma coletiva; e proativa na perspectiva de tomar decisões no presente vislumbrando o futuro. No contexto do PEE, o monitoramento enquanto instrumento de gestão, requer que os envolvidos nesse processo busquem analisar se os responsáveis pelo cumprimento dessa política pública estão de fato comprometidos com a materialização do plano. Entretanto, há uma dificuldade no próprio processo de monitoramento por não se ter sido implantado um sistema de monitoramento, o qual estava previsto no próprio PEE como foi dito anteriormente.

O segundo aspecto é o Estado não ter um banco de dados organizado: “O Estado não se preocupou, em nenhum momento, em criar um Banco de Dados consistente, com base nas Metas e Estratégias, quando a gente vê uma dissociação completa das Políticas Públicas”. (ALE/AL, 2018). A organização e atualização de dados é de suma importância em um processo de avaliação e monitoramento de políticas públicas. JANNUZZI (2009, p. 15) mostra que os dados servem para “subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo”. Não os priorizar enquanto ferramenta de operacionalização do plano demonstra uma fragilidade na base dos relatórios de monitoramento.

A questão da desarticulação entre o plano e os dados, como coloca a deputada, incide na ausência de uma verdadeira análise do que já foi feito e quais ações precisam ser reorganizadas para que se garanta a materialização do plano enquanto instrumento de gestão, e quais desafios precisam ser enfrentados.

O Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação ainda não foi criado após três anos em que o plano está em andamento, o que implica em não se ter

ferramentas adequadas para fazer esse monitoramento. Esse acompanhamento contínuo parece não ter ocorrido, de forma a se chegar em um momento de monitoramento e não haver subsídios necessários para uma discussão com dados mais sólidos. Nesse sentido, há um comprometimento no gerenciamento da articulação entre as entidades que deveriam de forma ativa participar na construção dos dados.

Entende-se que a criação de instrumentos para o acompanhamento do cumprimento das metas é de grande importância, pois elas possuem indicadores que devem ser avaliados periodicamente para garantir o grau de progresso e a consecução dos objetivos e diretrizes estabelecidos, bem como devem estar sujeitos a revisões periódicas para uma tomada de decisão adequada no nível institucional. Assim, transpareceu que o monitoramento tem sido realizado apenas para cumprir protocolos sem levar em consideração a sua real importância para a melhoria dos indicadores da educação em Alagoas.

Lamentavelmente, entre os entrevistados existem pessoas que fazem parte do staff da elaboração e monitoramento do plano, que afirmaram ser o monitoramento importante e fundamental, mas ao expor os dados na audiência pública, apresentaram de forma frágil e sem de fato mostrar com clareza em quais aspectos o PEE tinha avançado. É importante considerar que um dos entrevistados que também estava na audiência de monitoramento, após a apresentação dos dados feita pelo mesmo, foi solicitado a se posicionar enquanto Fórum sobre o cenário apresentado.

Então, [...], aqui é dupla personalidade, tanto apresenta as falas institucionais do FEPEAL, do nosso Fórum Permanente de Educação, aqui de Alagoas, o quanto ele também é composição da nossa equipe da Secretaria de Educação. [...] você está aqui exercendo dupla personalidade, eu gostaria, porque a gente não pode ficar numa Audiência dessas sem pontuar a opinião do Fórum. (Representante do Fórum e da SEDUC na audiência de monitoramento)

A causa dessa “dupla personalidade”, exercida pelo fato de ser membro do FEPEAL e ao mesmo tempo ser representante da SEDUC se deu porque em nenhuma das audiências públicas organizadas pela ALE/AL (2018) contou-se com a presença do Secretário ou do vice. Observa-se então que isso traz consequências para o próprio caráter do Fórum que é estabelecer um diálogo entre a sociedade civil

e as decisões do Estado. Ficou muito visível que a “dupla personalidade” estava mais latente para representante da SEDUC do que da representação do FEPEAL. Em um processo de monitoramento, o Fórum é a instância que representa um espaço de interlocução onde cabe o desenvolvimento e acompanhamento de uma política pública de planejamento educacional.

Nesse sentido, o monitoramento, seguimento ou acompanhamento, é um exame contínuo efetuado, em todos os níveis hierárquicos, pela administração do programa, para verificar como estão sendo executadas as atividades. Visa o desenvolvimento dos trabalhos conforme planejado [...] (SILVA, 2001, p. 79)

Ao solicitar a opinião do Fórum sobre o monitoramento do PEE estava claro que o representante com “dupla personalidade” só estava de fato representando uma personalidade. Ouvir a voz do Fórum no momento do monitoramento, era reconhecer no lócus do monitoramento a presença desse agente social, cujo objetivo, naquele contexto, era trazer um posicionamento, cuja expectativa estaria norteada em uma análise tendo como base a sua própria natureza e responsabilidade social e legal que de acordo com o Art. 2 O Fórum Estadual Permanente de Educação do Estado de Alagoas – FEPEAL tem as seguintes atribuições: [...] VI – acompanhar e avaliar os impactos da implementação do Plano Estadual de Educação;[...]”. (DECRETO Nº 18.848, DE 15 DE MARÇO DE 2012). Em nenhum momento da reunião de monitoramento o representante do Fórum trouxe uma avaliação sobre esses impactos, o qual seria imprescindível naquela ocasião, tendo em vista ser o Fórum uma das instâncias responsáveis por esse acompanhamento, trazendo assim, a apresentação dos avanços e retrocessos do PEE, apenas na ótica da SEDUC, fragilizando o relatório de monitoramento da implementação das metas do Plano.

Tendo em vista o apelo feito pela Deputada Jó, o coordenador do FEPEAL e representante da SEDUC na apresentação dos dados fez as seguintes considerações:

Agora, sim, fazendo uma ponderação enquanto Fórum, a dupla personalidade, nós entendemos enquanto Instituição Fórum Estadual da Educação, primeiro que a gente precisa avançar em alguns diálogos com o Poder Público, com o Poder Legislativo, com todas as Instituições, para que a gente possa caminhar nessa tarefa da execução do Plano. Claro, que a tarefa de execução das Metas e

Estratégias é muito maior da Secretaria de Estado da Educação, porém, as Instituições que fazem parte da Educação, ou que se preocupam com a Educação do Estado, também estão aptas a contribuir participando desse momento com a Secretaria. [...]

A Educação de Alagoas já passou por muitas dificuldades, e a gente precisa avançar. Não dá mais para ficar como antes! Tem avançado, eu acho, fazendo uma avaliação tem avançado em alguns aspectos, mas precisa avançar nas 20 Metas, nos 20 temas, nos vários temas que nós temos dentro da Educação Pública do Estado de Alagoas. Então, a nossa luta é que a gente possa avançar nesse quesito do Plano [...].

Em todas as colocações feitas pelo representante do Fórum, não houve um posicionamento enquanto FEPEAL sobre essa primeira audiência de monitoramento, ao contrário, foram posicionamentos evasivos, sem dados concretos e no campo do achismo pessoal. Em vários momentos o termo “avançar” foi recorrente, entretanto, em nenhum momento deixou claro sobre quais aspectos eram necessários ocorrer esse avanço. O mesmo não menciona quais são os diálogos que precisam ser feitos com o Poder Público e as demais instâncias. O que denota que o preterido diálogo se manifesta apenas no contexto de fala do representante. O que será que esse representante quis dizer que com plano é maior que a Secretaria? Entendeu-se que o mesmo se referia a outras instâncias governamentais e não governamentais.

O esvaziamento do empoderamento do FEPEAL acerca do monitoramento fica visível quando o representante diz que “as Instituições que fazem parte da Educação, ou que se preocupam com a Educação do Estado, também estão aptas a contribuir participando desse momento com a Secretaria. [...]”. O próprio Fórum é composto de várias instituições que estão ligadas à educação, e naquele momento, o representante e coordenador do Fórum está ali dizendo que de alguma forma as instituições não tiveram participação na organização desse primeiro monitoramento junto com a ALE/AL e a SEDUC. Qual o trabalho do Fórum nesses dois anos de plano? Quais articulações nos campos de disputa por uma educação de boa qualidade foram formuladas e acompanhadas? Essas instâncias têm, na medida de seu escopo, responsabilidade por todo o ciclo das políticas públicas, intersetoriais, setoriais e locais; isso é, a responsabilidade sobre a coordenação para sua formulação, implementação ideal, avaliação e monitoramento.

Ao dizer que “Não dá mais para ficar como antes!”, o que nos resta perguntar é: como era antes? Quais são os indicadores que nortearam esse “antes”. Existe um

depois? O que baliza o antes e o depois? A falta de apropriação do cenário educacional à luz do que preconiza as atribuições do Fórum são visíveis, quando se percebe um discurso do “eu acho, fazendo uma avaliação tem avançado em alguns aspectos, mas precisa avançar nas 20 Metas, nos 20 temas”. O “eu acho” trouxe à tona a falta de estudo e uso de dados cientificamente comprovados da situação do Plano por parte do FEPEAL. Ora, se a instância que deveria trazer uma avaliação acurada do monitoramento se utiliza de um discurso frouxo, simplista e raso quando diz que “temos que avançar” e não caracteriza o que de fato se precisa avançar, o que foi feito até aquele momento e o que ainda falta fazer em cada meta, nos diz muito sobre o papel desse Fórum no monitoramento e avaliação do PEE.

Foi perceptível o lugar de fala desse representante, e infelizmente o representante da SEDUC não conseguiu dar lugar ao representante do FEPEAL embora tentasse incorporar essa “dupla personalidade”.

Em resposta ao que foi exposto na Audiência, a vereadora Tereza Nelma foi contundente: “Não se submetam ao poder do momento! Rebelem-se pelo bem da Educação! É frustrante, a Deputada<sup>43</sup> está ali frustrada, de a gente ver uma análise, não houve análise, houve uma computação de números e de estatística, mas não analisaram ainda”.

Neste contexto, fica claro que o que deveria ser de fato uma apresentação do monitoramento, foi apenas apresentação de dados descontextualizados e desatualizados. O mais preocupante, contudo, é constatar que após três anos de implantação do PEE, não há nenhuma meta cumprida.

No caso de descumprimento de metas e estratégias, compete a essas instâncias a proposição de repactuação de metas e estratégias para o período. Nesse viés, a participação da sociedade marca o controle das ações decorrentes do próprio Plano, num movimento em prol da melhoria contínua da qualidade da educação para todos (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016, p. 456)

De acordo com os dados analisados, algumas metas ainda não foram alcançadas. No contexto da pesquisa, ao perguntar aos entrevistados se eles tinham conhecimento quais metas já foram alcançadas no plano eles responderam:

A meta 2 de universalização do Ensino Fundamental é a que está mais próxima de ser alcançada. Outras metas apresentaram

---

<sup>43</sup> A vereadora se referia a Deputada Jó Pereira, presidente da Comissão de Educação da ALE/AI

movimento de avanço, mas dependem da garantia dos investimentos na educação para se efetivarem. (Entrevistado 1)

Plenamente não vejo nenhuma meta, há evoluções de dados e avanços alcançados, sem atingir o todo. (Entrevistado 4)

Não estou mais participando da equipe de monitoramento do Plano, então poderia dar uma informação errada. (Entrevistado 5)

Na última reunião da equipe, foi observado avanços nas metas 1,2, 3, 6 e 11, mas não há informação oficial de quais metas foram efetivamente alcançadas. (Entrevistado 6)

Não tenho conhecimento de metas alcançadas. (Entrevistado 7)

Neste contexto, fica claro que nenhum dos entrevistados tem clareza de alcance das metas. Ao destacarem que as metas sofreram avanços, não deixam claro quais seriam esses avanços, sobretudo as metas que tratam da universalização.

Aparece nos relatos dos entrevistados que há avanços no cumprimento das metas, entretanto não sabem informar quais já foram alcançadas. O entrevistado 1 atribui a falta de alcance das metas à falta de investimentos. Sabe-se que sem investimento financeiro para o cumprimento das metas, o plano tende a não se materializar. Ao atribuir à falta de investimento a falta de cumprimento de metas, o entrevistado traz à baila o problema da falta de financiamento para o PEE. Portanto, o financiamento é o promotor de todas as metas do Plano Nacional e, em consequência ao investimento financeiro, os Planos Estaduais, Municipais e Distrital tendem a serem cumpridos. O artigo 212 vai tratar sobre os percentuais referentes a cada ente federativo:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Constituição prevê que a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal estabeleçam formas de colaboração, de modo a assegurar o financiamento da educação. Diante disso, vale considerar que o PNE, o PEE e o PME estabelecem a meta 20, a qual viabilizará a execução dos Planos, pois trata da ampliação do investimento público da educação. A meta preconiza: “Ampliar o investimento

público em educação pública de forma a atingir no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto PIB do país no 5º ano de vigência desta lei, e no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio”.

Vê-se, pois, que sem financiamento não se avança no alcance das metas. O PEE deveria ser o instrumento balizador para a formulação de políticas orçamentárias do estado de Alagoas. Logo, torna-se fundamental que o Plano Plurianual, bem como as Diretrizes Orçamentárias seja formulado de maneira a assegurar o cumprimento das metas e estratégias estabelecidas no Plano. Cabe apontar que o Estado sozinho não dará conta de financiar todas as metas, pois precisará da materialização do regime de colaboração entre os entes federados. Para BASTOS (2015, p. 5) “[...] é fundamental que o Estado regulamente o regime de colaboração como mecanismo de evitar a prática de ações isoladas e descomprometidas com o fortalecimento da esfera pública”.

O entrevistado 6 diz que “não há informação oficial de quais metas foram efetivamente alcançadas”. Essa “informação oficial” tratada pelo entrevistado, diz respeito ao governo do estado não ter esses dados contabilizados e nem publicizados. Lamentavelmente, a SEDUC não possuía nenhum dado atualizado, o que dificultou a avaliação do plano no primeiro monitoramento do PEE. Logo, percebe-se que a falta de dados por parte da Secretaria do Estado revela o descompromisso com o plano enquanto política pública educacional alagoana.

Neste contexto, fica claro que nenhum dos entrevistados tem clareza do alcance das metas. Ao destacarem que as metas sofreram avanços, não deixam claro quais seriam esses avanços. É importante destacar que os entrevistados 1 e 4 fazem parte da coordenação da elaboração e do monitoramento do PEE, e todos fizeram parte das audiências públicas que trataram do monitoramento e avaliação do plano convocadas pela Assembleia Legislativa de Alagoas. O que causa estranheza são os entrevistados expressarem não saber quais metas ainda não foram alcançadas. Dessa forma, entende-se que a SEDUC e a comissão de monitoramento não estão priorizando o PEE.

Assim, o monitoramento do PEE deve se constituir um exercício contínuo de um trabalho coletivo e democrático. Significa antes de tudo, uma oportunidade de aprimorar a qualidade técnica do plano e democratizá-lo ao ampliar a participação social, assim como, analisar detalhadamente a execução das metas. Vê-se que o

monitoramento deverá ser traduzido em relatórios anuais para que se possa, caso seja imprescindível mudanças, fazer um realinhamento das metas e estratégias.

Por meio da observação do PEE, foi possível fazer uma análise e apontar algumas fragilidades que podem impactar no monitoramento e cumprimento das metas do referido plano. Em primeiro lugar, existem metas que para o biênio de 2016 e 2018 que não possuem indicadores para que se possa acompanhar a evolução do cumprimento delas.

**Quadro 16 - Metas que não possuem indicadores para o biênio 2016 a 2018**

<b>METAS</b>		<b>INDICADORES</b>
04	Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) 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, devendo ser também considerado as especificidades das escolas e dos sujeitos do campo.	Não há dados para o monitoramento desta meta. As pesquisas e o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não buscam informações suficientes que permitiriam identificar como está a inclusão nas escolas das pessoas de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Esse é mais um sinal da indiferença histórica e persistente em relação ao tema. Indicadores auxiliares ajudam a traçar um panorama geral da situação.
18	Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de Planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública do sistema estadual de ensino, 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.	Não é possível desenvolver um indicador que permita o acompanhamento da porcentagem de sistemas de ensino com plano de carreira definido.
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 e do	Não há um indicador que permita acompanhar o cumprimento da porcentagem de entes da federação com leis específicas para efetivação da gestão democrática.

	Estado para tanto.	
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 deste PEE, no mínimo, equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	Ainda não há um indicador principal que permita acompanhar de forma plenamente adequada o cumprimento da porcentagem do investimento público direto em Educação em relação ao Produto Interno Bruto.

Fonte: OBSERVATÓRIO DO PNE, 2020. (<https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metras>)

Deste modo, a definição dos indicadores se torna determinante para o acompanhamento da evolução das metas, já que eles podem ser usados como instrumentos para tomada de decisões em diferentes níveis governamentais e superar as assimetrias presentes no contexto da educação alagoana.

Desde a aprovação do PEE em 2016 até o ano de 2020, de acordo com o Observatório dos Planos, “Apesar da existência de indicadores produzidos pelo INEP que são estimativas do investimento público em Educação, ainda não há um indicador que capte as diversas formas de recursos públicos investidos na Educação”. (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2019).

Nesse sentido, a falta de financiamento adequado para o cumprimento das metas inviabiliza a implantação das políticas públicas educacionais, comprometendo todo o sistema de ensino (PINTO, 2010; CARVALHO, 2012; PEREIRA, 2012). É importante considerar que o cumprimento das metas está articulado e dependente, sobretudo da meta 20 que trata especificamente do financiamento. É lógico que as metas do plano não teriam eficácia se não tivessem a aplicação correta dos recursos e o financiamento adequado.

Em segundo lugar, uma parte considerável das metas e estratégias do PEE são simplesmente qualitativas, de difícil delimitação ou medição. Há um uso expressivo dos verbos estimular, fomentar, apoiar e incentivar no texto do plano. Outro fator que também pode ser considerado, é que não são visíveis as ações compartilhadas acerca das competências dos entes federativos. O termo “regime de colaboração” aparece 62 vezes no texto do PEE, validando nas várias metas e estratégias a necessidade de uma ação conjunta entre os entes federados. Mesmo havendo o fator constitucional que prevê de forma clara qual a função de cada ente federado, é necessário que no contexto do plano esteja explícita e delimitada as

responsabilidades de cada um para que as metas ou estratégias estabelecidas sejam cumpridas de forma articulada.

O PEE, enquanto política pública de planejamento, não tem recebido a devida atenção dos agentes governamentais desde o seu processo de elaboração. O plano deveria ter como base estrutural planejar a intervenção na educação alagoana nos próximos dez anos, entretanto, a ausência de comprometimento com as metas do plano, tende a aprofundar as desigualdades educacionais e sociais, e promover a descontinuidade educacional em Alagoas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática planejamento educacional passou a ocupar o cenário no contexto das políticas públicas educacionais a partir da década de 2000, após a redemocratização, tendo como ponto de partida o primeiro Plano Nacional da Educação (2001-2010), cuja coordenação se deu pela União, e tinha como proposta de desdobramento que todos os entes subnacionais elaborassem os seus próprios planos tendo como referencial o próprio PNE. E é nesse contexto que, desde 2002, Alagoas vem elaborando os seus planos de educação.

No decorrer dos tempos, o planejamento educacional, enquanto exercício de elaboração de planos e execução, se constitui um movimento de avanços e por vezes retrocessos, assumindo características próprias dentro de um contexto social. Entretanto, embora muitas vezes essa temática fosse negligenciada, mas nunca extinta, contribuiu significativamente para o delineamento de planejamento enquanto política pública nos tempos atuais.

Nessa pesquisa, buscou-se investigar como se deu o processo de elaboração e implantação do Plano Estadual de Educação de Alagoas (2016 – 2026). A referida proposta de pesquisa teve como objetivo analisar o Plano Estadual de Educação enquanto política pública de planejamento educacional, buscando compreender os meandros da sua elaboração, implantação, execução e avaliação.

A princípio, objetivou-se trazer uma discussão sobre a tessitura conceitual sobre Estado e Políticas Públicas, fazendo um breve panorama sobre as concepções de Estado e o seu redimensionamento a partir de 1990, assim como as bases conceituais das políticas públicas. Realizou-se uma reflexão sobre o percurso histórico do planejamento educacional no Brasil, tendo como ponto inicial a chegada dos Jesuítas no Brasil, até 1980 o início do processo de redemocratização, buscando apreender, a partir das leituras afins, os seus desdobramentos nos vários contextos históricos. Acerca do Planejamento Educacional em Alagoas, o histórico e a contextualização da educação na rede estadual de ensino de Alagoas tiveram como base os indicadores educacionais, bem como, um panorama do primeiro PEE (2002-2012). Nessa direção, o estudo do PEE (2016-2026) tornou-se ponto de partida enquanto política pública de planejamento, analisando os caminhos percorridos desde a sua elaboração em 2016, até o seu primeiro monitoramento, o qual ocorreu em 2018.

Tendo como questão norteadora como se deu o processo de elaboração e monitoramento de implantação do Plano Estadual de Educação de Alagoas, foi necessário analisar o percurso, tendo como base de análise o referencial teórico, o próprio plano enquanto política pública de planejamento, os documentos legais que validaram os resultados da pesquisa, que foram as audiências públicas, e as entrevistas com os sujeitos envolvidos em todo processo de elaboração e também no primeiro momento do monitoramento.

No caso das hipóteses desta pesquisa, a qual considerava que o Plano Estadual de Educação se caracteriza por ser planejamento educacional que não retrata a realidade alagoana, tendo em vista as metas e estratégias do plano estarem distantes da real situação educacional, foi validada na seção 5, pois os resultados mostraram que na elaboração do PEE buscou-se seguir o que preconizava nas orientações do PNE (2014-2024), sem ter uma preocupação em contextualizar a elaboração das metas e estratégias.

A investigação sinalizou que o PEE (2016-2026) no seu processo de elaboração foi aligeirado, e com pouca participação social. Embora a participação da sociedade se constitua a base política da democracia, neste contexto, mostrou que houve uma participação periférica envolvendo alguns segmentos sociais, o que ficou evidenciado tanto nas entrevistas quanto nas audiências públicas. A importância da participação dos sujeitos sociais nesse processo de elaboração se consolida por meio da materialização no documento das reais necessidades da comunidade educativa (DIDONET, 2005).

O processo de coleta dos dados evidenciou negligência na guarda e preservação dos documentos, tais como as atas das reuniões, sistematização das coletas de informações da consulta pública feita no formato on-line, registros das conferências do processo de elaboração do documento, etc. Esse percalço dificultou no primeiro momento um desenho aproximado do que foi esse processo de elaboração do documento base.

A análise das percepções dos entrevistados sobre os desafios de implantação do planejamento educacional de Alagoas após três anos de sua aprovação revelou que o PEE não apresenta ser o norteador das políticas públicas educacionais por não o tê-lo como referência. Ao ser perguntado sobre os documentos, a resposta foi: “A preocupação era terminar o texto, quem ia se preocupar em guardar papel? Ninguém”. Tendo em vista o ocorrido, uma questão vem à tona. Por que não se deu

a devida importância aos registros do processo de implantação do documento norteador do planejamento decenal da educação? Quem teria interesse em ocultar esses registros, e por quais motivos? Ou não se teve noção da importância dos documentos para a história da educação alagoana? Enfim, o fato é que parte da memória do percurso de elaboração do plano teoricamente foi perdida.

Ao analisar os dados, as contradições nesse processo ficam evidentes. A primeira delas, é a própria dinâmica das audiências públicas promovidas pela ALE/AL, em que muitos debatedores chegaram ao plenário sem ter conhecimento do documento base, e se utilizaram de discursos sem fundamentação de dados. E em alguns casos foram feitas proposições que já estavam constando no documento do plano. A segunda, ficou evidente na fala dos entrevistados que faziam parte do FEPEAL e do SEDUC, desconhecerem dentro da previsibilidade do cumprimento de metas, quais já teriam sido cumpridas. E a terceira, está no âmbito do processo de monitoramento, onde não se apresentou de fato quais avanços já se obteve, ou seja, não houve o acompanhamento necessário para que houvesse uma tomada de decisão e até mesmo correção de rumos.

Dentro do até aqui exposto, pode-se concluir que a tese de que o Plano Estadual de Educação se caracterizou por ser planejamento educacional que não retrata a realidade educacional alagoana, tendo em vista que as metas e estratégias do plano mostram baixa capacidade de articulação com a realidade educativa do estado, se confirmou. Sabe-se do fulcro que existe na educação alagoana cujas necessidades se pautam em altos índices de analfabetismo, estrutura precária dos espaços escolares, dificuldade de implementação da gestão democrática nos municípios alagoanos, tendo em vista ainda se ter a gestão escolar como troca de favores políticos, sucateamento das instituições de ensino superior do estado, falta planejamento enquanto planos com ações efetivas para a educação de jovens e adultos, etc. O PEE não traz um planejamento realístico, por colocar prazos de até dois anos para cumprimento de metas tais como as que tratam de universalização, formação de professores, implantação de gestão democrática, readequação dos projetos político-pedagógicos para os portadores de necessidades educativas especiais, entre outros. O PEE não trata com clareza os recursos financeiros disponíveis à educação e a responsabilização de cada ente federado na participação de cada um no cumprimento das metas, embora por diversas vezes o plano preconize o regime de colaboração entre os entes federados. Para um estado que

apresenta problemas crônicos na educação, o esperado é que fosse apresentado um plano financeiro para o cumprimento das metas.

O PEE como política pública de planejamento educacional para a rede de ensino em Alagoas, se efetivou enquanto documento elaborado e aprovado pela Lei Nº 7.793, de 22 de janeiro de 2016, entretanto, a sua materialidade e os seus desdobramentos no contexto educacional ainda não dão sinais de tangibilidade. Esta análise não assume caráter pessimista, pois acredita-se na capacidade de superação das lacunas que foram observadas no decorrer da pesquisa, e aponta para os desafios postos, na perspectiva de que haja um comprometimento do poder público na efetivação do Plano Estadual e Educação de Alagoas.

Dito isso, a temática abordada não se esgota nesta pesquisa, e embora seja necessário concluir estes escritos, é necessário a realização de outros estudos que produzam outras reflexões que podem ser abordados de forma a contribuir para a elaboração do conhecimento no âmbito educacional, especialmente, sobre o planejamento educacional em Alagoas.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul/set. 2010.

ALAGOAS. Secretaria Estadual de Educação. Portaria/SEE Nº. 1.215/2015 de 16 de março de 2015. Instituiu o Fórum Estadual Permanente de Educação do Estado de Alagoas – FEPEAL. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Alagoas, 17 de mar. 2015. Seção 1, p.9.

ALAGOAS. **Plano Estadual de Educação (PEE) 2006-2015**. Aprovado em 2005. Lei n. 6.757, de agosto de 2006.

ALAGOAS. **Plano Estadual de Educação 2016-2026**. Maceió: Secretaria Estadual de Educação, 2016.

ALAGOAS. **Notas taquigráficas das audiências públicas**. 2015. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/debate>. Acesso em 26 de junho de 2019.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. As novas formas de acumulação de capital e as formas contemporâneas do estranhamento (alienação). **Cadernos do CRH**, Salvador, v. 1, n. 37, p. 23-45, 2002.

ARAÚJO, C. H. **Avaliação da Educação Básica**: em busca da qualidade e equidade no Brasil. Brasília: INEP, 2007.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 14(40): 111-141, junho, 1999.

ARRETCHE, Maria Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. ISBN 85-86894-18-4. PUC – São Paulo. 2001

ASSIS, R. M. A educação brasileira durante o período militar: a escolarização dos 7 aos 14 anos. In: **Revista: Educação em Perspectiva**. v. 3, n. 2, p. 320-339, Viçosa, jul./dez. 2012.

AURELIANO, F.E. B.S.; QUEIROZ, M.A. O planejamento e as relações federativas no Plano de Ações Articuladas: assimetrias nas ações de formação de professores. In: **RBPAE** – v. 32, n. 1, p. 111 – 129 jan./abr. 2016

AZANHA, M. P. José. A Política de Educação do Estado de São Paulo. Uma Notícia. Considerações sobre a Política de Educação do Estado de São Paulo. In: **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n. 2, p. 349-361, maio/ago. 2004.

AZEVEDO, F. et al. **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**. In: Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos Educadores (1959). Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>>. Acesso em: 17 abril. 2018.

\_\_\_\_\_, Fernando. **A reconstrução educacional no Brasil ao povo e ao governo: Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1932.

AZEVEDO, Jacy de Araújo. **Qualidade em Educação: relação entre o PDE-Escola e a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nas escolas públicas de Maceió**. 2013. 123 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2013.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Plano Nacional de Educação e planejamento. A questão da qualidade da educação. In: **Revista Retratos da Escola**, v. 8, nº 15, p. 265- 280, jul./dez. 2014.

BALEEIRO, Aliomar. SOBRINHO, Barbosa Lima. **Constituições Brasileiras: 1946**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004.

BASTOS, Roberta Freire. Políticas educacionais e o protagonismo do planejamento na gestão municipal. In: **REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37, 2015, Florianópolis. Anais eletrônicos**. Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/poster-gt05-4061.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2020.

BERLIN, I. **A originalidade de Machiavelli**. IN: O Príncipe. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca e ALMEIDA. **Curso de Filosofia do Direito**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto.1994.

BOMENY, Helena. **Guardiões da Razão: modernistas mineiros**. Rio de Janeiro: UFRJ/Tempo Brasileiro, 1994.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é Participação**. 6ª. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da Educação Brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donaldo Bello; MARTINS, Angela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

BRASIL, **Lei n.174 de 1936**. Brasília: Casa Civil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-174-6-janeiro-1936-556088-publicacaooriginal-75752-pl.html>. Acesso em: 15 de agosto de 2018.

\_\_\_\_\_, **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007<sup>a</sup>

\_\_\_\_\_. **Atos Institucionais**. Portal da Legislação, Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/atos-institucionais>>. Acesso: nov. 2018

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Brasília: Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constuicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constuicao/constitui%C3%A7ao91.htm)> Acesso em: 10 de maio de 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Brasília: Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constuicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constuicao/constitui%C3%A7ao24.htm)> Acesso em: 10 de maio de 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil** (versão atualizada, com emendas constitucionais). Disponível em: < <https://legislacao.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, em: <[portalme.gov.br](http://portalme.gov.br)>. Acesso em: 20 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília – DF: 20 dez. 1996a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº5692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. MEC. Ensino de 1º e 2º grau.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Cadernos Planejando a Próxima Década – Alinhando os Planos de Educação, Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação, Construindo as Metas do Seu Município.** MEC/SASE, Brasília, DF, 2013b

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **II Plano setorial de educação e cultura.** 1975/1979. Brasília, DF: MEC, 1974.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **III Plano setorial de educação, cultura e desporto.** 1980/1985. Brasília, DF: MEC, 1982.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano setorial de educação e cultura.** 1972/1974. Brasília, DF: MEC, 1971.

\_\_\_\_\_. **Parecer CNE/CEB 8, de 5 de maio de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.** Disponível em: <portal.mec.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano Educação para Todos.** Brasília: Ministério da Educação.1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/200466/educacaoparatodos.pdf?sequence=5>>. Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2014.

\_\_\_\_\_. MEC. **PNE em Movimento – Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação.** Brasília: 2016. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/monitorando-e-avaliando/caderno-de-orientacoes-para-monitoramento>>. Acesso em: 29 junho.2016.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação. **O Plano Municipal de Educação Caderno de Orientações.** Brasília: Inep, 2014.

\_\_\_\_\_. **Observatório do PNE. 2019b.** Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/6-educacao-integral/indicadores>>. Acesso em: 4 ago. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. In: **Revista de Administração de Empresas.** São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, mar. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo> >. Acesso em:13 Mar. 2019.

CALADO, S.S; Ferreira, S.C.R. **Análise de documentos: método de recolha e análise de dados.** Disponível em: <http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf>. Acesso em 02/01/2020.

CALAZANS, Maria Julieta Costa; GARCIA, Valter. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo. 6ª ed., Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época; v.21)

CARDOSO, Fernando Henrique. **A Social-Democracia**. O que é, o que propõe para o Brasil? 1ª edição São Paulo, março de 1990. Disponível em: <http://www.psdb.org.br/doc/socdem.pdf>. Acesso em: 14 de dez 2018.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **Financiamento da educação: do Fundef ao Fundeb- repercussões da política de fundos na valorização docente da rede estadual de ensino do Paraná -1996 a 2009**. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

CEREZO, L. y FERNÁNDEZ PRIETO, A. **Manual de planificación, monitoreo y evaluación. Programa Remediar. Buenos Aires: Ministerio de Salud de 120 Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales la Nación**. Acesso em 03/08/2019. Disponível em: <http://remediar.gov.ar.pampa.avnam.net/files/manual%20Monitoreo.pdf>

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 3ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

CONCEIÇÃO, S.H. 2016a. Perspectivas e Desafios do Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024) no Contexto do Financiamento da Educação Básica. **Educação em Revista**, 2016.

COOMBS, Philip Hall. O que é planejamento educacional? In: COOMBS, P. H., ANDERSON, C. A., POIGNANT, R., HALLAK, J., BEEBY, C. E. In: **Fundamentos do planejamento educacional**. São Paulo: Editora Cultrix, 1970.

CRUSOÉ, Nilma. Procedimentos de análise de dados. In: AMADO, João (Org.). **Manual de Investigação Qualitativa em Educação**. Universidade de Coimbra, Portugal, 2014.

CURY, C. R. J. A lei de diretrizes e bases da educação nacional e a base nacional comum. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB/1996 Contemporânea: contradições, tensões, compromissos**. São Paulo: Cortez, 2014.

\_\_\_\_\_, C. R. J. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 13-30, 2009.

\_\_\_\_\_, C. R. J. O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE 1936/1937. In: **Educativa**, Goiânia, v. 17, n. 2, p.396-424, jan/dez 2015. Semestral.

\_\_\_\_\_, C.R.J. Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação. In: **CONFERENCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. Reflexões sobre a construção do Sistema Nacional Articulado de educação e o Plano Nacional de Educação: diretrizes e estratégias de ação**. Brasília, DF: MEC, 2009.

DELLAGNEZZE, René. O estado de bem estar social, o estado neoliberal e a globalização no século XXI. Parte II - O estado contemporâneo. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 107, dez 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12618](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12618)>. Acesso em mar 2019.

DEMO. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 6<sup>a</sup>.ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

DENZI, Norman. K; LINCOLN, Yvonna. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIDONET, V. **Plano Nacional de Educação – PNE**. 3<sup>a</sup>. ed. Brasília: Liber Livro, 2006.

DOURADO, L. F., Grossi Junior, G., & Furtado, R. A. (2016). Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, 32(2), 449-461. Acesso em 01 de agosto de 2019, de <http://dx.doi.org/10.21573/vol32n22016.67198>

\_\_\_\_\_, L.F. (Org.). Plano Nacional de Educação: avaliação e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N.S.C. **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília, DF: Líber Livros, 2007. p. 21-50.

\_\_\_\_\_, Luiz Fernandes, Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009 questões estruturais e conjunturais de uma política. In: **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, Vol. 31, nº 112, p. 677-705, jul/set. 2010.

\_\_\_\_\_, L. F. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. In: **RBPAE** - v. 32, n. 2, p. 449 - 461 mai./ago. 2016.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. In: **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 691-713, 2007.

FÁVERO, Osmar. Concepção de política e planejamento educacional. In: **Filosofia política da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Universitária José Bonifácio, 1990 (Coleção Memória FUJB/UFRJ, Série Pensadores, v. 3).

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: MEC/INEP, 2007. p. 5-17.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. **O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais**. In: Perspectiva, Florianópolis: Editora UFSC, 2011.

FERREIRA, Luiz Antônio Miguel; NOGUEIRA, Flávia Maria de Barros. **Impactos das Políticas Educacionais no Cotidiano das Escolas Públicas Plano Nacional de Educação**. São Paulo: MPESO, 2015.

FONSECA, I. F. et al. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. In: **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 1, p. 7-29, 2014.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. In: **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

FREITAS, Marília de Campos. **Metodologia da Pesquisa**. Curitiba: IGSDE Brasil. 2010.

FREY, Klauss. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. São Paulo: PPP, 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 77-108.

GADOTTI, Moacir e Romão José E. (org). **Educação de Jovens e Adultos, teoria, prática e proposta**. 2ª ed. Rev. São Paulo: Cortez: Inst. Paulo Freire, 2000.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

GARCIA, R. C. A. **Reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: O PPA 2000/2003**. Texto de Discussão n. 726, Brasília, 2000. Disponível em <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em out de 2018.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e a educação no Brasil (1964-1985)**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOBERT, MULLER In, VAZ. L.G.D.; Políticas públicas. Revista nova Atenas de educação e tecnologia. In: **Revista Eletrônica do Departamento Acadêmico de ciência da saúde, Educação física e esportes – Biologia – Segurança do trabalho**. Vol. 10, nº. 01, jan./jun./2007, p. 47.

GROPPO, Luís A.; MARTINS, Marcos F. Terceira Via e políticas educacionais: um novo mantra para a educação. In: **RBPAAE**, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 215-233, 2008.

GUEDES, Gilmar Barbosa; BARBALHO, Maria Goretti Cabral. Planejamento educacional e gestão democrática: dimensões política e instrumental no PAR. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 32, n. 1, p. 131-149, jan./abr. 2016

GUIMARÃES, Juarez. **A esperança equilibrada – o governo Lula em tempos de transição**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004.

HOCHLEITNER, Diez. A Importância dos Fatores Pedagógicos e Institucionais. In: **Planificação da Educação e seus Problemas Econômicos e Sociais**. Trad. Rachel Lisboa Rodrigues. São Paulo: Publicações do Centro Regional de Pesquisas Educacionais Prof. Queiroz Filho/MEC/INEP, 1967, p. 261-269.

HOLANDA, Lourival Júnior Alves de. O PNE e as políticas educacionais no debate atual. In: **Inter-Ação: Rev. Fac. Educ.** UFG, 30 (1): 57-74, jan./jun. 2005.

HORTA, J. S. B. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; BRITO, V. L. A. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997, p. 137-206.

IANNI, O. A Questão Social. In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação SEADE, v. 5, n. 1, p.1-10, jan./mar. 1991.

\_\_\_\_\_, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IANNI, O. Globalização e neoliberalismo. In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação SEADE, v.12, n.2, p.27-32, abr./jun. 1998.

JACOMETTI, Márcio et al. Análise de efetividade das políticas públicas de Arranjo Produtivo Local para o desenvolvimento local a partir da teoria institucional. In: **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 3, p. 425-454, 2016.

JANNUZZI. **Indicadores Sociais no Brasil**. Campinas: Editora Alínea, 2009.

JESUS, R. B. Políticas Públicas e o ciclo de políticas: uma análise da política de Mato Grosso. In: **Revista Científica Eletrônica de Pedagogia**, [S.l.], n. 24, n.p., 2014. Disponível em: [www.revista.inf.br](http://www.revista.inf.br). Acesso em: 26 nov. 2018.

KUENZER, Acácia Zeneida. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: KUENZER, A. Z.; CALAZANS, M. J. C.; GARCIA, W. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

LIRA, Jailton de Souza. **O neoliberalismo na educação pública alagoana durante o governo Teotônio Vilela (2007 a 2015)**. 2016. 344 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

LOUREIRO, Walderes N. **Os planos de educação: estadual e municipal**. Goiânia, 2014. Mimeo 17p.

LÜCK, Heloísa. **A gestão participativa na escola**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

KUENZER, A.Z. O ensino médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: superando a década perdida? In: **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 851-873, jul./set. 2010.

LACERDA, C. **Substitutivo Lacerda**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959.

LAFER, C. **O planejamento do Brasil – observações sobre o Plano de Metas (1956- 1961)**. In: LAFER, B. (Org.) *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970. p. 29-50.

LIBANEO JC, OLIVEIRA JF, TOSCHI MS. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2003.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. 2ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MARQUES, Luciana Rosa. **Participação e controle social: contribuições ao planejamento educacional**. Recife, 2014. Mimeo 10p.

MARTINS, P. S. **Planejamento e Plano Nacional de Educação**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2010.

\_\_\_\_\_, Paulo de Sena. Planejamento e plano nacional de educação. In: **Cadernos Aslegis**, Brasília, DF, n. 39, p. 91-118, jan./abr. 2012.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. Tradução de José Carlos Bruni et al. 4ª. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987. v. 1. (Coleção Os Pensadores).

MASCARENHAS, A. C. B. A contribuição do materialismo histórico-dialético para a análise das políticas educacionais. In: CUNHA, Célio da; SOUZA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da (orgs.). **O Método Dialético na Pesquisa Em Educação**. AUTORES ASSOCIADOS: Campinas, 2014.

MASSON, Gisele. A importância dos fundamentos ontológicos nas pesquisas sobre políticas educacionais: contribuições do materialismo histórico-dialético. In: CUNHA, Célio da; SOUZA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da (orgs.). **O Método Dialético na Pesquisa Em Educação**. AUTORES ASSOCIADOS: Campinas, 2014.

MASSON, G.; MAINARDES, J. Las contribuciones de la perspectiva marxista para la investigación sobre políticas educativas. In: TELLO, C. G. (Org.). **Epistemologias de la política educativa**. Campinas: Mercado de Letras, 2013, p. 319-349.

MATOS, P. O. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Departamento de Ciências Econômicas Aplicadas, Escola Superior de Agronomia Luís de Queiroz, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. In: **Administração Pública e Gestão Social** (APGS), Viçosa, v.2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010c.

MELO, Adriana Almeida Sales. **A mundialização da educação**. Consolidação do projeto neoliberal na América Latina: Brasil e Venezuela. Maceió: EDUFAL, 2004

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o Individualismo Liberal. In: WEFFORT, Francisco (Org). **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Ática, 2009.

MINAYO, M.C. de S. **O desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 12ª edição. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 2010.

MOLINA, M. C. **A contribuição do PRONERA na construção de políticas públicas de Educação do Campo e desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2003.

MONLEVADE, J. A. C. de. Como elaborar o Plano Municipal de Educação. **Educação Municipal**, Brasília, n. 5, p. 55-69, 2002.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. In: **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 115, p. 323-337, 2011

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento**. [S. l.: s. n.], 1955. 149p.

OLIVEIRA, Rodrigo Lima. **O Federalismo e a Política pública para a educação profissional e tecnológica a distância**: Análise da rede e Tec Brasil. Brasília, 2018. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1eIGjFr7xX63IY2hP4D5PlomjOVGU5YqF/view>. Acesso em outubro de 2019.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. In: **Revista Brasileira de Educação**. n. 11, p. 61-74. 1999

\_\_\_\_\_, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. In: **Revista Brasileira de Educação** / ANPED, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, 2005.

OTA, Eric Tatsuya. **Os Desafios para o Uso do Planejamento Estratégico nas Organizações Públicas**: Uma Visão de Especialistas. Trabalho de Final de Curso Apresentado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para Obtenção do Grau de Mestre. Rio de Janeiro, FGV, 2004.

PARENTE FILHO, José. **Planejamento estratégico na educação**. Brasília: Liber Livro, 2010.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2002.

PAULY, Evaldo Luis; ORTH, Miguel Alfredo. Direito à universalização da Educação Básica. In: **Educação Unisinos**. São Leopoldo, v. 13, n. 1, p. 17-30, jan./ abr./ 2009.

PEREIRA, LUIZ CARLOS BRESSER. As El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica. In: **NUEVA SOCIEDAD** Nº 221, mayo-junio de 2009, ISSN 0251-3552. Disponível em: <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>. Acesso em 21/02/2018.

PEREIRA, Maria Aparecida Nunes. **Financiamento da Educação Básica no Brasil: os efeitos do FUNDEB no Estado da Paraíba**. Tese de Doutorado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2012.

PINHEIRO, Veralucia; BEZERRA, Nilson Pereira. A Prática da Liberdade no Estado Moderno nas Concepções de John Locke e Jean-Jacques Rousseau. In: **Revista Contrapontos**, Itajaí, SC., v. 18, n. 1, p. 02-14, abr. 2018. ISSN 1984-7114.

PINTO, J. M. R. Limites do Pacto Federativo no Financiamento da Educação Básica. In: São Paulo, SP (Universidade do Estado de São Paulo): **Revista ADUSP** (Dossiê Educação), janeiro de 2010.

PIRES, Marília Freitas de Campos. O materialismo histórico-dialético e a educação. In: **Interface** – Comunicação, Saúde, Educação. V.1, n.1, 1997.

PRZEWORSKI, Adam. A Social-Democracia como fenômeno histórico. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 15, p. 41-81, Oct. 1988. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451988000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451988000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 Mar. 2019.

RAEDER S. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. In: **Perspectivas em Políticas Públicas** 2014; II(13):121-146. Acesso em outubro de 2018

RAMALHO, Halley de Souza; NOVO, Benigno Nuñez. Análise histórica das constituições brasileiras. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XX, n. 166, nov 2017. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=19774&revista\\_caderno=9](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19774&revista_caderno=9)>. Acesso em nov. 2018.

RAPOSO, Gustavo de Resende. **A educação na Constituição Federal de 1988**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 641, 10 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/6574>>. Acesso em: 30 de maio de 2018.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição (1967)**. Brasília: Planalto do Governo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em 18 de julho de 2016.

RIBEIRO, José Querino. Planificação educacional (planejamento escolar). In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 86, n. 212, p. 85-93, jan./abr. 2005.

ROMANO, R; VALENTE, I. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? In: **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, jul.-set./2010, p. 707-727. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 11 set. 2018.

RUA, Maria das Graças. **POLÍTICAS PÚBLICAS**. IGEP. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1cwtTwVq3D3yQl3SznTfTiDXFxaehXeJX/view>. Acesso em outubro de 2019.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos, GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. In: **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. n. 1, p. 1-15, jul., 2009.

SANTAGADA, S. **A situação social do Brasil nos anos 80. Indicadores Econômicos FEE**. Vol. 17, nº 4, 1990. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/179/389> Acesso em 13 jun. 2018.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2006.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação**: Por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1998, 184 p.

\_\_\_\_\_, D. O legado educacional do regime militar. In: **Educação e Sociedade**. V. 28, n. 76. Set/dez 2008.

\_\_\_\_\_, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. In: **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 20, n. 69, p.119-136, dez. 1999.

\_\_\_\_\_, Demerval. O legado educacional do “longo século XX” brasileiro. In: SAVIANI, Demerval, *et al.* **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

\_\_\_\_\_, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. In: **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 (Especial), p. 1.231-1.255, 2007.

\_\_\_\_\_, Demerval. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**. Campinas: Autores Associados, 2014a.

\_\_\_\_\_, Demerval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. In: **Rev. Bras. Educ.** Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-392, 2010.

\_\_\_\_\_, Dermeval. O legado educacional do “longo século XX” brasileiro. In: SAVIANI, Dermeval, *et al.* **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SHIGUNOV NETO, Alexandre; MACIEL, Lizete Shizue Bomura. O ensino jesuítico no período colonial brasileiro: algumas discussões. In: **Educar em revista**. n. 31, 2008. ISSN 0104-4060. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40602008000100011>> Acesso em 05 maio de 2018.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. In: **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, dez. 2005. Disponível em <[http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-54732005000200009&lng=pt&nrm=isso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-54732005000200009&lng=pt&nrm=isso)> Acesso em 02 de mar. de 2021

SILVA, Allan Gustavo Freire da. **A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro**. Porto Alegre: RD, 2017.

SILVA, M. R. Direito à educação, universalização e qualidade: cenários da educação básica e da particularidade do ensino médio. In: **Jornal de Políticas Públicas Educacionais**, Curitiba, v. 9, n. 17-18, p. 61-74, 2015.

SILVA, Tereza Maria Trindade. **A nacionalização do debate sobre instrução pública: os congressos brasileiros de instrução primária e secundária na década de 1910**. In: VI Congresso Brasileiro de História da Educação, 2011, Vitória. Anais do VI Congresso Brasileiro de História da Educação. Vitória: UFES, 2011.

SOARES, Evanna. **A audiência pública no processo administrativo**. 2002. Disponível em: <http://www.prt22.mpt.gov.br/artigos/trabevan34.pdf>. Acesso em: 08/06/2014.

SOARES, R. D. Educação, reprodução e luta ideológica. Marx, Lenin, Gramsci e a escola. In Boito Jr. A; Toledo, C. N. (Org.). **Marxismo e ciências humanas**. São Paulo: Xamã, 2003, p. 311-327, 2001.

SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro de. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo?** 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/>>. Acesso em 13 de nov. de 2018.

SOUZA, Donaldo Bello de; MENEZES, Janaína Specht da Silva. Planos estaduais de educação: desafios às vinculações com outros instrumentos de gestão local da educação. In: **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, e 227152, 2017.

SOUZA, E. P. **O desafio da construção democrática e participativa de um Plano Municipal de Educação**. Dissertação (Mestrado em Educação das Ciências) - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2010.

SOUSA, Karla Cristina Silva. CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Federalismo e Planejamento educacional: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas

(PAR). In: **Revista Eletrônica de Educação**, v. 12, n. 3, p. 605-620, set./dez. 2018. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/2877>> Acesso em outubro de 2018.

TEIXEIRA, Anísio. "Escolas de educação." In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.51, n. 114, abr./jun. 1969. p. 239-259.

\_\_\_\_\_, Anísio. **Educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1969.

\_\_\_\_\_, Anísio. Plano nacional de educação. Referente aos fundos nacionais de ensino primário, médio e superior. In: **Documenta**. Rio de Janeiro, n.8, out. 1962. p. 24-31. <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/plano1.html> Acesso em 06 de setembro de 2018.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, L. Planos de educação no contexto brasileiro e a relação com os sistemas de ensino. In: NAJJAR, J. (org.). **Políticas públicas em educação (e outras nem tanto): cidadania, trabalho docente e identidade**. Niterói: Intertexto, 2012. p. 21-40.

TIRYAKIAN, Edward A. Alguns Aspectos Negativos da Educação de Massa nos Países Subdesenvolvidos. In: **Planificação da Educação e seus Problemas Econômicos e Sociais**. Trad. Frederico de Barros Brotero. São Paulo: Publicações do Centro Regional de Pesquisas Educacionais Prof. Queiroz Filho/MEC/INEP, 1967, p. 220-236.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. UNESCO, 2006. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/TemplateHTML/PDFs/Most/mosport.pdf>>. Acesso em 05 jul. 2019.

VALENTE, I; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? In: **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

VASCONCELLOS, C. dos S. **Projeto de ensino aprendizagem e projeto político pedagógico** – elementos metodológicos para elaboração e realização. 7ª ed. São Paulo: Liberdade, 1997.

VASCONCELOS, Pedro Temo. **A audiência pública como instrumento de participação popular na avaliação do estudo de impacto ambiental**. 2002. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/Audi%C3%Aancia%20p%C3%ABlica%20-%20Vasconcelos.pdf>. Acesso em 23 de maio de 2014.

VECCHIO, Giorgio Del. **História da filosofia do direito**. Tradução e notas de João Baptista da Silva. Belo Horizonte: Editora Líder, 2006. p. 284.

## **APÊNDICE A - Entrevista com os participantes da pesquisa sobre a elaboração e monitoramento do PEE/AL (2016-2026)**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO - PROPEP  
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE ALAGOAS - CEDU  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORANDA: JACY DE ARAÚJO AZEVEDO  
ORIENTADORA: INALDA MARIA DOS SANTOS

### **BLOCO 1: ASPECTOS PESSOAIS**

- Identificação
- Escolaridade
- Idade
- Há quanto tempo trabalha na Educação?
- Qual função você ocupou no processo de elaboração do PEE?

### **BLOCO 2: PARTICIPAÇÃO**

- Quando e como se iniciou o processo de elaboração do Plano Estadual de Educação – (PEE) de Alagoas?
- Como foi definido a sua participação no processo de elaboração do PEE?
- Como você avalia a participação dos sujeitos sociais na elaboração do PEE?

### **BLOCO 3: PLANEJAMENTO**

- Na sua opinião, o PEE enquanto uma política pública de planejamento, tem trazido contribuições para a rede de ensino no Estado de Alagoas? Quais?
- Quais os limites e potencialidades do PEE enquanto política de planejamento para a educação em Alagoas?
- Quais foram os maiores desafios no processo de elaboração do Plano Estadual de Educação - PEE?

**BLOCO 4: MONITORAMENTO**

- Qual a importância do monitoramento na execução do Plano para se alcançar as metas previstas?
- Você tem conhecimento de quais metas já foram alcançadas no Plano?
- Na sua opinião, houve ou ainda há dificuldades para a implantação e no monitoramento do plano? Se sim, quais?