

A ESCOLA COMO PONTO DE PARTIDA – UM BALANÇO DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CEARÁ (1995-2002)

MARIA GLÁUCIA MENEZES TEIXEIRA ALBUQUERQUE
(UECE/ CE)
glaumenezes@secrel.com.br

O planejamento, como processo amplo de formulação de planos, operacionalização e avaliação, compreende modos diferentes de pensar e de fazer, assumindo matizes diversos. Como prática situada, o planejamento não pode ser tratado indistintivamente do sistema social. Refere-se a fatores internos e externos, à organização, dependentes de negociações e acordos que articulam os interesses dos membros ou grupos sociais envolvidos no processo. Muitas vezes, mesmo sem qualquer referência à palavra planejamento, tais processos ocorrem. Mais ainda: a não-formalização do plano não implica, necessariamente, ausência de planejamento.

O planejamento, ação típica de poder de decisão, articula-se aos referenciais simbólicos dos atores sociais, o que não deve ser desconsiderado em situações que o utilizem como mecanismo de mudança de práticas consolidadas na vida da organização. Essa compreensão remete ao entendimento do planejamento, na escola, como procedimento para dar coerência ao processo decisório, isto é, a sistematização de ações a partir da articulação de demandas, com as orientações dos órgãos centrais, refutando práticas diretivas que restringem a ação da escola e dos sujeitos à dimensão operacional.

A idéia do planejamento, atividade importante na tomada de decisões, no governo da escola, está no centro das reflexões condensadas neste trabalho. Sua proposta aborda as relações entre micro (a escola) e macro (organismos centrais) no processo de planejamento educacional cearense (1995-2002) visando à efetivação da política educacional, a qual destacou a escola como centro do processo educativo. Toma como referência resultados recentes de investigação, em cujo trabalho de campo foram feitas 45 entrevistas semi-estruturadas, 14 nos órgãos centrais e intermediários do sistema estadual e municipal e 31 nas quatro escolas públicas pesquisadas.

O planejamento na agenda educacional para a América Latina

Nas últimas décadas do século XX, houve profundas transformações sociais, que vêm repercutindo fortemente sobre a Educação. Essas mudanças impulsionadas pelo processo de globalização, pela redefinição das formas do Estado e pela intervenção dos organismos internacionais, na definição de agendas, promovem transformações

significativas na economia, nas instituições sociais, culturais e políticas e afetam a natureza das relações entre essas esferas. Os efeitos do ordenamento, expressos no esgarçamento das fronteiras do Estado-Nação e na formação de blocos econômicos hegemônicos, definem um “novo padrão de acumulação”, caracterizado pela predominância do capital financeiro sobre o capital produtivo (CABRAL NETO, 2004; VIEIRA, 2002).

O projeto político-econômico subjacente às transformações da globalização, apoiado no ideário do liberalismo e da desregulamentação, é defendido pelos países desenvolvidos, em nome de maior hegemonia. O movimento de abrangência mundial, ao postular o predomínio dos determinantes econômicos e a liberação de controle, promove o desmonte do Estado intervencionista cujo foco de ação está voltado para o provimento de fundos públicos de amplos direitos sociais. Mesmo com abrangência mundial, a globalização comporta formas diferenciadas. Nos países latino-americanos, é bastante diferente da dos países de capitalismo avançado. A defesa do Estado mínimo, por exemplo, é um postulado defendido para os países em desenvolvimento, orientação de reduzida difusão nos países desenvolvidos (REZENDE, 2002).

De modo geral, são estes os contornos que vão definir o cenário da globalização contemporânea. Se tal configuração é específica do momento histórico, também é importante ressaltar que não é um fenômeno novo; “a globalização tem a mesma idade do capitalismo” (CASTANHO, 2001, p. 17), constituindo-se como parte integrante de sua lógica interna. Nesse sentido, é lícito afirmar que a influência de organismos internacionais, no campo educacional, nas últimas décadas do século XX, associa-se às novas exigências do capitalismo no plano mundial. Nesse contexto, a educação, considerada área estratégica na definição do novo panorama mundial, passa a ser orientada por programas de ajustes que têm como vetores estruturantes - a descentralização, a focalização e a privatização (DRAIBE, 1993).

Ressalto, dentre os organismos multilaterais que influenciam a agenda educativa latino-americana, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e o Banco Mundial. Se, no princípio, a CEPAL voltou a atenção para o planejamento global, esse enfoque foi redefinido, ao longo dos anos subseqüentes, ajustando-se às novas demandas do mercado mundial.

Nas orientações cepalinas da década de 1990, o planejamento - como instrumento de ajuste das economias dos países latino-americanos ao ordenamento mundial - tem, na “flexibilidade”, uma de suas marcas centrais. A alteração, na visão de

planejamento, é decorrente, sobretudo, da reduzida previsibilidade de ações futuras do contexto contemporâneo, quando a ênfase governamental recai sobre “a ação presente e sobre a melhor forma de potencializá-la” (TAVARES, 2004). É nesse quadro que a gestão ganha espaço, passando a abranger o planejamento e a administração.

O balanço dos 20 anos do Projeto Principal da educação para a América Latina da UNESCO, 2001 constata que a maioria das reformas implementadas, na Região, na década de 1990, são coerentes com as orientações e propostas oriundas da reunião dos ministros, em Quito, em 1991. Essas orientações compreendem os novos modelos de gestão, a descentralização do sistema educacional, a flexibilidade curricular, as políticas compensatórias, os programas focalizados, a capacitação massiva dos profissionais de educação, e a profissionalização docente.

A descentralização da gestão emerge sob o argumento da melhoria da qualidade de ensino e da escola como prioridade da política educacional. *O financiamento da educação nos países em desenvolvimento* (BANCO MUNDIAL, 1987), é um dos documentos que reafirmam ênfase na descentralização. Se, em primeiro momento, a descentralização é concebida pelo Banco Mundial na perspectiva impositiva e meramente instrumental, ao longo dos anos de 1990, as críticas à estratégia de reforma educacional produzem um movimento de reconceptualização da prática social, associada à idéia de participação, autonomia, responsabilização e democratização, postulados comuns de educadores em diferentes contextos. Contudo, tal inflexão, no discurso reformador do Banco Mundial, não ultrapassou o plano retórico, convertendo-se em sutis estratégias de convencimento (BUENO, 2003).

Planejamento educacional no Brasil - 1995/2002: ênfase na recentralização

Com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao poder, em 1995, a tendência de “enxugamento” do Estado, na vida econômica, tem prosseguimento, confirmando a visão de Estado articulador das transformações da estrutura produtiva, concepção esboçada nos dois últimos governos. Para tanto, apresentou uma *agenda de reforma*, voltada principalmente para dois aspectos: consolidação da estabilidade econômica via *Plano Real* e a construção do desenvolvimento sustentado, com base na equidade social (BRASIL, 1995a, p. 2). Propôs, assim, a reforma do Estado expressa em três iniciativas – reformas: tributária, da previdência social e administrativa. Esta última, orquestrada pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, apóia-se nas idéias do

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995b), destacada neste estudo, considerando sua repercussão sobre o sistema educacional.

A reforma administrativa ou Reforma Gerencial (1995b), sintonizada com as políticas de ajustes propostas externamente, parte do diagnóstico do modelo da gestão do serviço público, cujos problemas são assim identificados: elevado custo dos servidores inativos, ineficiência da estrutura administrativa, rigidez da gestão dos recursos humanos, engessamento da administração pública por conta do regime jurídico único, deficiência de comunicação entre os órgãos públicos. Esse quadro exigia medidas que imprimissem maior flexibilidade, eficácia e eficiência à administração, desiderato baseado na compreensão de que o atendimento as demandas da sociedade não constitui o compromisso principal do Estado.

Visando a implementar a concepção gerencial, a reforma foi trabalhada em três dimensões: institucional-legal, cultural e gestão (BRASIL, 1995b). A primeira voltou-se para a viabilização das transformações fundamentais, no aparelho do Estado, de modo a possibilitar a focalização das políticas no atendimento das demandas sociais básicas; permitir o deslocamento do eixo de atuação do Estado, que passa de executor a promotor do desenvolvimento social e econômico; criar condições para a implementação do modelo de administração gerencial, objetivando recuperar a autonomia da gestão e o dinamismo dos serviços estatais (ibidem). A segunda dimensão diz respeito à necessidade de romper com a cultura administrativa de caráter burocrático, cuja marca é a desconfiança na cooperação e ação coletiva. Em seu lugar, o *Plano Diretor da Reforma* (BRASIL, 1995 b) postula “dar um voto de confiança provisório aos administradores, e controlar a posteriori os resultados”, processo que deve ser severo visando a punir os que falharem ou prevaricarem (ibidem, p. 7).

Para tanto, prevê a implementação do “Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública”, identificando os aspectos “qualidade total” e “participação”, como estratégias essenciais para “o aumento da eficiência dos serviços no nível operacional” (ibidem, p.31). Ao adotar o Gerenciamento da Qualidade Total/GQT como estratégia de refuncionalização dos serviços estatais, toma como foco a eficiência e a eficácia, na garantia do desenvolvimento econômico-social. Vários estados da Federação vêm implantando programas voltados para o gerenciamento da qualidade total nas organizações dos sistemas educativos. É o caso do *Projeto Qualidade na Educação Básica*, em Minas Gerais – *Pró-Qualidade* (1992), do *Programa de Reforma*

Educacional Escola-Padrão, de São Paulo (1991); e do *Programa de Melhoria da Educação Básica do Ceará* (2001) implementado no período em destaque neste estudo.

A reforma gerencial administrativa, apoiada no modelo de Estado caracterizado por Bresser Pereira como de cunho social-liberal (ibidem), defende a continuidade da proteção dos direitos sociais, em perspectiva reconceptualizada. A ideia de “público não estatal” torna-se noção cada vez mais recorrente, no sentido da defesa do repasse gradual de funções sociais até então exercidas diretamente pelo Poder Público, para a dimensão privada. Percebe-se que a adoção e disseminação dos princípios da gestão da qualidade total, nos setores governamentais, foi impulsionada pelas orientações da reforma administrativa gerencial. Nesse momento, assiste-se a mudanças do modelo de planejamento e orçamento da União que, além de focalizar demandas específicas da população, passa a ser estruturado em programas prioritários, nas diferentes áreas. É esta tendência que se dissemina nos anos subsequentes, não escapando a educação.

As orientações apóiam a *Educação para Todos* como eixo das políticas educacionais. São diversos seus desdobramentos, no Brasil, a partir da década de 1990. A tendência se manifesta, nos instrumentos de planejamento, na legislação e nos projetos que vão surgindo no campo da educação. No conjunto, esses instrumentos expressam o reconhecimento da escola como espaço legítimo das ações educativas e postulam a necessidade de fortalecer sua gestão e ampliar a autonomia, pela descentralização como estratégia de construção de escolas eficazes, direção prioritária da política educacional no período.

A proposta de descentralização, no governo de FHC, é normatizada, três anos depois, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14/96. Outro aparato legal de suporte à direção da política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso, em consonância com o *Plano Decenal de Educação*, está na LDB 9.394/96, que referenda o disposto na EC 14/96 (Título IV), ao estabelecer que as diferentes instâncias federativas organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino (Art. 8º); as incumbências da União (Art. 9º), as responsabilidades dos estados (Art. 10º) e as competências dos municípios (Art. 11º).

As análises dos documentos desse governo revelam coerência com o *Plano Decenal de Educação*. As orientações foram, posteriormente, fortalecidas na *Proposta de Governo Avança Brasil 1998/2002* (CARDOSO, 1998), que registra as intenções relativas à segunda campanha à Presidência. A proposta de governo do documento *Avança Brasil* também sinaliza direção à descentralização como estratégia voltada para

a melhoria da qualidade da escola. Mais ainda: parte do pressuposto de que as “políticas e programas implantados, no período de 1995-1998, estabeleceram as condições essenciais” para o desenvolvimento do “ensino fundamental de qualidade” (CARDOSO, 1998, p. 149), sendo necessário apenas consolidá-lo. Para tanto, aponta como caminho o estímulo à autonomia da escola e à criação de conselhos ou órgãos equivalentes, visando a assegurar a participação da comunidade na gestão da escola e dos recursos a ela destinados.

O repasse de recursos diretamente à escola, do governo Fernando Henrique Cardoso, é reforçado pela implantação do Fundo de Fortalecimento da Escola. Além de ampliar a transferência de recursos diretamente à escola, a iniciativa define como objetivo “mudar a cultura das secretarias de Educação e da comunidade escolar”, mediante incentivo ao “planejamento e à participação”. O FUNDESCOLA concentra esforços na promoção de mudanças, na relação entre as instâncias macro e microsistema educacional, elegendo, para tanto, o planejamento e a participação como estratégia para melhorar a qualidade da educação (BRASIL, 1999, p. 2). Entre outras ações desta iniciativa, têm-se vários projetos voltados para a melhoria da qualidade do ensino fundamental, destacando-se o *Projeto de Melhoria da Escola (PME)* e o *Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)*. A ênfase na qualidade da escola, mediante estímulo a sua autonomia, é também reforçada no *Plano Nacional de Educação/PNE (Lei n.º 10.172/01)*, aprovado em 2001, com nove vetos do Executivo. O PNE define diretrizes, objetivos e metas para um período de 10 (dez) anos, no intuito de assegurar continuidade às políticas educacionais, em estreita sintonia com recomendações postas externamente, a exemplo do *Plano Decenal de Educação para Todos (1993/2003)*.

Em síntese, nos documentos nacionais, a descentralização emerge como estratégia de viabilização de melhorias no sistema educativo local, com a sistematização de ações que atendam especificidades a partir de macro-orientações. Foi possível observar, ainda, nos textos, a ênfase na definição/implementação de mecanismos de controle e monitoramento do processo de planejamento pelo Poder Central, o que, na prática, tendeu a fazer da descentralização a desconcentração administrativa.

O percurso da análise autoriza a afirmação de que as grandes linhas e ações recomendadas por agências internacionais e expressas no *Plano Decenal de Educação para Todos* constituíram balizas para a ação do Poder Público no Brasil, no período. A constatação possibilita acrescentar ainda que, se não na íntegra, em vários aspectos, o *Plano Decenal de Educação para Todos* foi cumprido considerando a sintonia com os

programas e projetos implementados no período. Em país de tamanha grandeza, com regime político federativo como o Brasil, as repercussões da agenda educativa são múltiplas e distintas, expressando especificidades locais. No caso do Ceará, cuja realidade é objeto de análise desta investigação, é possível observar sintonia com as macroorientações (internacionais e nacionais).

Programação – ênfase do planejamento educacional cearense

No Ceará, Tasso Jereissati assume o Poder Executivo em 1987. Romper com o padrão de administração pública burocrática até então vigente e redimensionar as funções do Estado destacou-se como duas fortes promessas de campanha eleitoral. No *Plano de Mudança – juntos mudando o Ceará (1987/1990)* – destaca a descentralização, a participação e a mudança como princípios norteadores da gestão (CEARÁ, 1987a). As ações do período visavam a racionalizar e modernizar o aparelho estatal, criando condições para o projeto de desenvolvimento a partir da perspectiva de planejamento estratégico de longo prazo. O Governo inicia o movimento de reformas do Estado pela dimensão administrativa e fiscal (1986-1990), o que coloca as secretarias da Fazenda (SEFAZ), de Planejamento e de Administração como modelos a serem seguidos pelas demais secretarias. Nesse momento, no campo educacional, predominava o discurso em favor do envolvimento da comunidade com os problemas e desafios da educação cearense. A ação da participação da sociedade civil concretizou-se mediante a realização de seminários com delegacias de ensino, escolas e entidades representativas.

Embora a participação da sociedade tenha sido declarada como estratégia política, na prática, são diversos os fatos que o negam, a exemplo da descontinuidade administrativa traduzida na presença de três secretários, na pasta de educação, nesse governo; da predominância na administração pública da noção de “enxugamento” da máquina estatal, idéia principal do grupo do CIC que acreditava na eficiência da “máquina estatal” para resolução de todos os problemas.

Ao retomar a administração estadual, em 1995, Tasso Jereissati acrescentou dois princípios - sustentabilidade do desenvolvimento e visão de longo prazo – aos do primeiro Plano de Governo, do *Plano de Desenvolvimento Sustentável – 1995-1998* (CEARÁ, 1995a). Acompanhando os encaminhamentos do governo federal e defendendo o argumento de desenvolver o Ceará, Tasso Jereissati também elegeu como áreas de ação prioritárias, Educação, Saúde, Saneamento, Segurança, Agricultura e Emprego. Ao esboçar projeção para o ano 2020 (CEARÁ, 1995 a), apresentou, de

antemão, declaração explícita da necessidade de continuidade de políticas e diretrizes norteadoras. Instaurou, assim, proposta visando a fortalecer o projeto iniciado na primeira gestão, o que se materializou na implementação de programas de obras estruturantes e mecanismos de incentivo fiscal ao desenvolvimento econômico-industrial e social, adotando o planejamento estratégico de longo prazo como mecanismo de sustentação. Embora o projeto político explicita marca própria do governo local, aceita-se a idéia de que resulta da orientação política mais ampla incorporada pela máquina estatal cearense a partir de 1987, haja vista o perfil da liderança política no poder, o que concorre para a antecipação da agenda de reestruturação do Estado brasileiro. A idéia basilar dessa orientação está voltada para o desenvolvimento regional, via mercado, captação de recursos privados, expansão da indústria e dos serviços, cabendo ao Estado papel coadjuvante no processo.

O função de ‘indutor do desenvolvimento’ atribuído à ação governamental, no período 1995/2002, foi desenvolvida em sintonia com as diretrizes do *Projeto Áridas Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável* (BRASIL, 1995b), e do *Projeto Áridas – Ceará 2020* (CEARÁ, 1995b). Os documentos expressam orientações externas voltadas para a sustentabilidade como processo global, por isso dirigidos para as dimensões econômico-social, científico-tecnológica e político-institucional.

Assim como o governo federal, a expectativa do governo estadual é de que a estratégia da gestão, além de favorecer a redistribuição de poderes e o compromisso, nas diferentes esferas administrativas com as políticas de governo, incremente a capacidade de realização do setor público estadual, amplie as possibilidades de fontes de recursos e enseje a redução de custos operacionais. Ao eleger o município e a comunidade como instâncias a serem beneficiadas com a política, o *Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995/1998* deixa claro que a descentralização é utilizada, *em particular, no tocante à política social*. É quando inicia a reforma do sistema estadual de educação (1995-2000), cuja marca reside na exortação da importância da educação e da necessidade de aproximação da comunidade no sentido de superar as dificuldades.

Com a reeleição de Tasso Jereissati, em 1998, os princípios norteadores das gestões anteriores – sustentabilidade (obtenção de resultados permanentes no processo de desenvolvimento); visão de longo prazo (identificação do que precisa ser feito, visando assegurar condições de sustentabilidade no futuro); participação e parceria (articulação governo, iniciativa privada e sociedade na busca do desenvolvimento); descentralização (potencialização de recursos, sobretudo na área social); e qualidade

(melhoria do atendimento do cidadão) – são ratificados no documento *Consolidando o Novo Ceará. Plano de Desenvolvimento Sustentável – 1999/2002* (CEARÁ, 2000). O planejamento estratégico novamente é destacado como mecanismo de definição das prioridades do Poder Público estadual. Apoiado nesses pressupostos, o plano de governo de Tasso Jereissati destacou o Estado como um dos elos coordenadores das políticas educacionais, área postulada como necessária à modernização da sociedade cearense, horizonte de busca que remonta à gestão Virgílio Távora (1963).

No campo educacional, a ênfase da abordagem estratégica de planejamento da ação governamental cearense, no período 1995/2002, se manifestou através de prática refuncionalizada. De antemão, vale ressaltar que não se tratou de uma nova abordagem, mas sim de estratégia em que o planejamento tradicional ganha ares de modernidade em razão da racionalização de uso dos recursos escassos, justificando sua presença em ações pontuais que tomam a parte pelo todo. A refuncionalização do planejamento ressignifica velhas práticas e incorpora, de forma híbrida, matizes de abordagens diversas dando-lhes cunho pragmático. A gestão pedra de toque na reforma passa a incorporar planejamento e administração.

Trata-se de prática aqui denominada de planejamento processual-diretivo, modelo funcional em que os mecanismos de planificação voltam-se para a sistematização de demandas imediatas, tópicas, considerando-as isoladamente, de modo dissociado, em que recursos e meios se flexibilizam, na busca de soluções pragmáticas. A tendência resultou em certa desvalorização da produção de planos setoriais de educação, negando a prática até então vigente cuja marca era o planejamento centralizado. Predominou a compreensão do planejamento como tarefa de “todos” orientada por grandes eixos em função dos recursos vinculados a programas e projetos. Esse entendimento culminou com a descentralização e incorporação desta atividade pelas Coordenadorias que integram a estrutura organizacional da SEDUC.

Sintonizado com as orientações nacionais, elegeu a escola como ponto de partida de toda a ação pedagógica e identificou, em parceria com os municípios, o caminho para viabilizar o regime de colaboração entre União, Estado e municípios. A proposta encontra-se no *Plano de Desenvolvimento Sustentável* (CEARÁ, 1995a), que define as principais diretrizes governamentais para o período 1995/1998. O documento apresenta projeto educativo apoiado no slogan *Todos pela Educação de Qualidade para Todos*, que se fundamenta em três grandes eixos: Todos pela Educação, Educação de Qualidade e Educação para Todos.

Dois princípios se destacam na proposta educacional cearense: a mobilização e a descentralização da gestão. A gestão educacional voltada para a descentralização, inclusive de recursos financeiros, chega até a escola. O modelo, pautado em relações participativas e democráticas, foi proposto visando à construção de instituições autônomas adaptadas às peculiaridades locais. A escola, concebida como ponto de partida, passou a ser destacada como instância definidora do projeto pedagógico, a partir da gestão democrática, que deve levar “em consideração a identidade cultural dos atores e a continuidade das políticas educacionais bem-sucedidas” (CEARÁ, 1995a, p. 57).

A política propôs gestão em modelo compatível com a reforma global do Estado, que pretendia reestruturar o sistema por meio da descentralização financeira e administrativa, tendo, como primeiro elo da grande corrente, a escola, que devia unir todos pela educação. Para tanto, pretendeu outorgar-lhe autonomia financeira, administrativa e pedagógica, responsabilizando-a pelos resultados educativos. A proposta da escola como ponto de partida tributa-lhe uma série de novas exigências. Enfatiza a melhoria qualitativa da gestão do sistema educacional e o entendimento da educação como responsabilidade de toda a sociedade, especialmente da comunidade em seu entorno. Hoje se espera que a escola tenha relação próxima com a comunidade, defina rumos e gerencie os recursos. Depositam-se, na escola, responsabilidades amplas.

No sistema estadual e no órgão municipal de educação do Município de Fortaleza, a revisão da estrutura e funcionamento expressou-se na reforma administrativa de cunho gerencial, no final de 1996, processo desenvolvido no intuito de modernizar e racionalizar o sistema, enxugar custos operacionais e fomentar uma cultura institucional alinhada a novas formas de gestão aberta às mudanças. A medida inicial de grande impacto consistiu no enxugamento da estrutura organizacional e hierárquica da SEDUC, composta de nove áreas, que teve as funções incorporadas e distribuídas em quatro coordenadorias, o que resultou na redução dos recursos humanos que passou de 800 para, aproximadamente, 300 funcionários (SEDUC, 1996). Ao implementar os CREDEs (sistema estadual) e os distritos de Educação (sistema municipal de Fortaleza), como instâncias intermediárias do processo educativo, o Ceará explicita o modelo descentralizado da gestão. A característica da reforma educacional cearense colocou, em destaque, mudanças no sistema educativo para que a escola constituísse ponto de partida da política educacional, expressão identificada à política

educacional da Secretaria de Educação Básica do Estado (SEDUC), em sintonia com a chamada nacional que destaca a escola como lugar onde as coisas acontecem.

As análises registradas apoiaram-se em documentos-chaves da política educacional no cenário nacional e local. A aproximação aos diversos organismos do sistema educacional cearense (estadual e municipal) permitiu perceber, de modo mais claro, o lugar do planejamento na escola, constatações registradas no tópico seguinte.

O lugar do Planejamento na escola cearense – algumas constatações

A escola para ser centro do processo e instância definidora de rumos, precisa de liberdade administrativa, financeira e pedagógica para definir ações a partir das demandas específicas, de modo articulado com as macroorientações, apoiada pelo sistema. Ela precisa atuar para além do plano operacional, o que requer o estabelecimento de relações institucionais que ultrapassem a mera incorporação de orientações externas e reconheça os sujeitos como capazes de definir e implementar a proposta pedagógica. A introdução de instrumentos de planejamento, na escola, que não articulem a prática de sistematização de ações e metas à reconstrução do *ethos* tende a contribuir mais para a vivência de práticas de planejamento, no plano operativo, na maior parte efêmeras, e sem sustentabilidade.

As análises dos dados evidenciam a realização de reformas e ajustes, no sistema educacional cearense, bem como sintonia com o ordenamento do País, no período investigado. Também ressaltam a sintonia das iniciativas locais com agenda definida externamente, na qual a escola aparece como prioridade da política educacional. A sintonia do projeto educacional cearense com agendas mais amplas – Conferência Mundial de Educação para Todos, Conferência Nacional de Educação para Todos, *Plano Decenal de Educação para Todos* – pode ser verificada, inclusive na proximidade do *slogan* que caracterizou a política no período – *Todos pela Educação de Qualidade para Todos*. Há que se reconhecer também a operacionalização do *Plano Decenal de Educação para Todos – Ceará*. O sistema de educação, ao buscar cumprir agenda maior, foi paulatinamente atendendo às orientações do Plano (efeito dominó).

O sistema estadual de ensino como o órgão municipal de educação de Fortaleza e de Pacatuba envidaram esforços com vistas a viabilizar a descentralização para o município e para a escola. Foram implementados mecanismos visando a assegurar condições objetivas para a sistematização da política com foco na escola. O “Núcleo Gestor”, os “CREDES”, as SERs, os Conselhos Escolares, a “eleição de diretores”, “o

sistema de acompanhamento pedagógico às escolas”, o “apoio técnico às secretarias municipais de educação” são exemplos desse encaminhamento. A operacionalização dos mecanismos enfrentou problemas diversos. Embora as estratégias de democratização da gestão sejam destacadas como ‘positivas’, não foram suficientes na promoção de condições que alterem a configuração do processo decisório.

Na SEDUC, a reforma gerencial resultou na fragmentação do planejamento, na medida que delegou, a cada Coordenadoria, a tarefa de conceber, executar e avaliar as ações, sem garantir articulação centralizada. Além da disputa pelo poder e desvalorização do planejamento como ação basilar do órgão, gerou a perda do foco do planejamento e dos encaminhamentos para a escola, produzindo superposição de ações.

A ausência de plano estadual de educação, no período investigado, é emblemática da negação da necessidade/validade do planejamento. As ações foram norteadas pelos eixos da proposta “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”, descuidando-se de tradução em iniciativas que permitissem a escola caminhar em sintonia com a macroorientação. Nesse período, muitas foram as ações encaminhadas à escola, todas traduzidas simplificada em *folders* cujo principal mérito foi tornar mais acessível a informação ao público em geral. A predominância do entendimento tácito de que a descentralização é suficiente para ‘mudar’ a cultura institucional favoreceu a postura de certa abdicação, por parte da SEDUC, do papel de instância de planejamento. Em termos práticos, isso significou a redução do planejamento à sistematização de demandas imediatas, em função dos recursos dessa instância: mera programação.

Os dados revelam o esforço de assegurar condições institucionais para a efetivação da política educacional com foco na escola. Esses mecanismos, todavia, não foram suficientes para instituir novas formas de relação no processo de tomada de decisão, entre as diferentes instâncias do sistema, caracterizando-se como desconcentração administrativa. A implementação abrupta da municipalização, somada à avidez dos gestores municipais pelos recursos do FUNDEF, comprometeu a qualidade do serviço educacional, na medida em que não foram estabelecidos mecanismos de controle, na aplicação dos recursos. A medida ampliou o acesso à escola mas não assegurou a aprendizagem dos alunos, conforme os resultados de desempenho dos exames do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Decorrência da prática do planejamento processual-diretivo, no sistema educacional cearense, sobretudo nas escolas estaduais, consiste na avalanche de ações

encaminhadas à escola, em completo desrespeito ao tempo da escola e à possibilidade dela definir rumos. A impressão que se tem ao visitar a escola e ao ouvir os atores é que ela vive atropelada pelo excesso de ações induzidas, sendo freqüente a visão de que a “escola vive apagando fogo”. Entende-se a pulverização de ações como reflexo da fragmentação do planejamento da SEDUC, situação de comprometimento do desempenho da escola.

Referências Bibliográficas

BANCO MUNDIAL. *O financiamento da educação em países em desenvolvimento*. Washington: World Bank, 1987

_____. *Plano Decenal de Educação para Todos: 1993:2003*. Brasília, DF: MEC, 1993.

_____. *Planejamento Político-estratégico (1995-1998)*. Brasília, DF: MEC, 1995 a.

_____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência. Brasília, 1995 b.

_____. *Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto de melhoria da Escola: manual de Orientação*. FUNDESCOLA: 1999.

BRESSER PEREIRA, L.C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. São Paulo, 1999. Disponível em < www.bresserpereira.org.br >.

BUENO, M. S. S. *Descentralização do Ensino: para além do consenso*. Poços de Caldas: ANPED, 2003. Mimeo.

CABRAL NETO. Reforma Educacional e Cidadania. In: CABRAL NETO (Org). *Política educacional: desafios e tendências*. Porto Alegre: Sulina, 2004.

CARDOSO, F. H. *Avança Brasil*. Brasília, DF: Papyrus, 1998.

CASTANHO, S. Globalização: redefinição do Estado Nacional. In: LOMBARDI, J. C. *Globalização, Pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais*. Campinas: Autores Associados, 2001.

CEARÁ. *Plano de mudanças: juntos mudando o Ceará – 1987/1990*. Fortaleza: SEPLAN, 1987.

_____. *Plano de Desenvolvimento Sustentável: 1995/1998*. Fortaleza: SEPLAN, 1995 a.

_____. *Projeto Áridas Ceará*. Fortaleza: SEPAL, 1995 b.

_____. *Consolidando um novo Ceará: plano de desenvolvimento sustentável: 1999/2002*. Fortaleza: SEPLAN, 2000.

_____. *Programa de Descentralização da Administração e Gestão Participativa*. Fortaleza: SEDUC/ Faculdade de Economia e Administração da USP, 1996.

_____. *Programa de Melhoria da Educação Básica*. Fortaleza: SEDUC/ FDG, 2001.

DRAIBE, S. M. *As políticas Sociais e o neoliberalismo. Revista da USP: dossiê liberalismo/neoliberalismo*. São Paulo: USP, n.º 17, p.85-103, março, abril, maio.1993.

PARO, V.H. *Por dentro da escola pública*. São Paulo: Xamã, 2000.

TAVARES, T. M. *Gestão Pública no Sistema de Ensino do Paraná (1995/2002)*. Tese (Doutorado em Educação). São Paulo. Faculdade de educação, 2004.

VIEIRA, S. L. Políticas de formação e cenários de reforma. In: Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino (ENDIPE), 2002. São Paulo: Anais...N.º 1, CD-ROM.