

A inter-relação entre direito à educação e planejamento educacional: uma análise da produção científica (1988-2018)¹

The inter-relationship between the right to education and educational planning: an analysis of scientific production (1988 - 2018)

Katya Lacerda Fernandes*
Andréia Silva Abbiati**

RESUMO

Apresenta-se como objetivo deste artigo inventariar o conhecimento produzido no Brasil acerca do direito à educação e sua articulação com a temática “planejamento educacional”, no período de 1988 a 2018, por meio dos resumos das teses e dissertações disponíveis para consulta pública no Banco de Dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (CAPES), no âmbito da Educação. A metodologia desta pesquisa pautou-se pelo Estado da Arte, mediante o levantamento e a análise da produção acadêmica sobre o tema, à luz de categorias e enfoques desprendidos do escopo dos trabalhos investigados. No contexto da educação básica obrigatória, o estudo revelou a reverberação do direito à educação e sua relação com o planejamento educacional ao explicitar a consolidação da escola como espaço concreto de vivências de direitos e do Estado como mediador no âmbito da gestão e do planejamento educacional, simultaneamente, ao desafio de superar o descompasso entre

1 Investigação financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo 2018/11340-0, com a participação de pesquisadores/as de diferentes instituições de Ensino Superior.

* Universidade Federal do Tocantins. Palmas, Tocantins, Brasil. E-mail: katyalacerda@uft.edu.br - <https://orcid.org/0000-0002-6396-5040>

** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo. São João da Boa Vista, São Paulo, Brasil. E-mail: andrea.abbiati@ifsp.edu.br - <https://orcid.org/0000-0003-3557-1279>

intenções e ações no campo do processo de efetivação do direito garantido no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Direito à educação. Planejamento educacional. Estado da Arte.

ABSTRACT

The objective of this article is to inventory the knowledge produced in Brazil about the right to education and its articulation with the theme “educational planning”, from 1988 to 2018, through the abstract of theses and dissertations available for public consultation at the Banco de Dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (CAPES) [Database of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel], in the area of Education. The methodology of this research was guided by the State of the Art, through the survey and analysis of the academic production on the theme, in the light of categories and approaches that are detached from the scope of the investigated works. In the context of compulsory basic education, the study revealed the reverberation of the right to education and its relationship with educational planning by making explicit the consolidation of the school as a concrete space for experiences of rights and the State as a mediator in the scope of management and educational planning, simultaneously, to the challenge of overcoming the mismatch between intentions and actions within the scope of the effective enforcement of the guaranteed right in the Brazilian legal system.

Keywords: Right to education. Educational planning. State of the Art.

Considerações iniciais

“[...] sempre somos herdeiros de algo.
O desafio que se impõe
é descobrir e entender nossas heranças”
(MAZZUCHELLI, 2017, p. 79).

Este artigo apresenta resultados de uma pesquisa em andamento e objetivou analisar - a partir do campo da Educação - as investigações que se referem à temática “direito à educação” e “planejamento educacional”, nas teses de doutorado e dissertações de mestrado que integram o Banco de Dados

da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (CAPES), produzidas no período de 1988 a 2018.

O pressuposto que orientou a análise desse material pautou-se na discussão sobre a importância do planejamento educacional para a materialização do direito à educação, prerrogativa prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) como um direito fundamental de natureza social.

Destacamos, conforme Saviani (2013, p. 745), que a educação “[...] para além de se constituir em determinado tipo de direito, o direito social, configura-se como condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício de todos os direitos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos ou de qualquer outra natureza”.

É imperativo observar também, segundo Bobbio (2004), que a garantia e a proteção dos direitos sociais demandam, necessariamente, a ação estatal. Nas palavras do autor, “os direitos sociais exigem, para a sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à proteção efetiva, [...] a ampliação dos poderes do Estado” (BOBBIO, 2004, p. 67).

No Estado Democrático de Direito, sob o qual se assenta a República Federativa do Brasil, a ação estatal materializa-se por meio da implementação de políticas públicas, sendo que, na área da educação, são as políticas educacionais que devem assegurar a efetivação e a manutenção do direito de crianças, jovens e adultos, previsto constitucionalmente.

Nesta perspectiva, o planejamento sistemático de ações, visando garantir não apenas a proteção do direito em questão, mas também a minimização das desigualdades sociais presentes e arraigadas em nossa sociedade, é condição *sine qua non* para que as políticas educacionais alcancem seus objetivos e, por conseguinte, sejam realizadas ações permanentes para a garantia da qualidade educacional, o que implica – dentre outras questões – a democratização da educação e do ensino, a transparência e adequação do orçamento público e a concretização do projeto societário democrático voltado à formação do sujeito de direito.

Ao tratar dos direitos sociais é importante ressaltar a luta pela universalização das políticas públicas, as quais devem atender a todas e todos os cidadãos, frente ao caráter público que possuem. Nas palavras de Duarte (2007, p. 694):

[...] é a elaboração e a implementação de políticas públicas – objeto, por excelência, dos direitos sociais – que constituem o grande eixo orientador da atividade estatal, o que pressupõe a reorganização dos poderes em torno da função planejadora, tendo em vista a coordenação de suas funções para a criação de sistemas públicos de saúde, educação, previdência social etc.

Frente ao exposto, explicitamos a vinculação entre o planejamento das políticas públicas e os direitos sociais. Vale situar, consoante Azevedo (2014, p. 266), que “planejar quer dizer selecionar diretrizes, estratégias, técnicas e modos de agir para que os governos busquem equacionar problemas por meio da intervenção e da regulação nos/dos setores sociais”, dentre eles o educacional, no qual se observam ações planejadas em diferentes âmbitos e contextos; na elaboração de políticas educacionais, por meio dos planos de educação; na gestão escolar, quando da elaboração do projeto político pedagógico da unidade; na sala de aula, por meio dos planos de ensino e de aula.

Em linhas gerais, o planejamento educacional, como um processo de trabalho, não se realiza sem a capacidade teleológica do homem, em outros termos, sem a projeção de finalidades e meios para sua efetivação. Importa, portanto, explicitar, no âmbito das investigações sobre o direito à educação, as influências, tensões e possibilidades expressas nas discussões do planejamento educacional, e as eventuais interferências no processo de efetivação desse direito. Consoante à análise de Mendes (2000), o planejamento educacional expressa uma relação dialética entre pensamento e ação e vincula-se a uma forma de intervenção do Estado.

Importa evidenciar, segundo Machado e Ganzeli (2018), a existência de uma inconstância da materialidade legal do direito à educação, no qual se observa contextos que favorecem ou dificultam sua realização, promovendo o alargamento ou o recuo em sua efetivação, sendo perceptível também, em alguns períodos, a inscrição do direito à educação sem a devida condição para sua concretização.

Em linhas gerais, Azevedo (2006), ao caracterizar o âmbito educacional brasileiro a partir de uma abordagem histórica, explicitou três momentos das políticas educacionais que nos ajudam a compreender a relação entre direito à educação e planejamento educacional. No primeiro, situou que a universalização da cobertura escolar ocorreu de forma pontual, mediante arranjos que comprometeram o acesso a esse direito de cidadania. Em uma segunda fase, houve uma certa ampliação, por parte do Estado, da oferta, mas com o favorecimento de espaços de atuação para a iniciativa privada, não se constituindo um projeto educacional voltado para a grande maioria da população. Em um terceiro momento, expressou a continuidade de um modelo de regulação calcado em valores e práticas autoritárias, que se contrapõe às propostas democráticas que possuem o direito à educação como pressuposto. Esse contexto é uma parte constitutiva da trajetória que nos permite compreender as relações entre direito à educação e planejamento educacional.

Nessa linha de pensamento, frente à necessidade de considerar a importância do planejamento educacional para a materialização do direito à

educação, bem como mediante à metodologia do Estado da Arte – reconhecida pelo “caráter inventariante e descritivo da produção acadêmica e científica” (FERREIRA, 2002, p. 258) – analisou-se, no presente estudo, os resumos de trabalhos acadêmicos, especificamente teses e dissertações, produzidos na área da Educação, nas últimas três décadas, a partir da promulgação da Constituição Federal vigente em nosso país.

O artigo é composto por duas seções, além desta introdução e da guisa de conclusão. A primeira, dedica-se a apresentar o levantamento dos trabalhos referentes ao campo da Educação no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, abordando as modalidades das produções, procedência geográfica e administrativa das instituições, bem como o ano em que foram publicados. Na segunda seção, examina-se, de modo mais específico, o conteúdo das produções relacionadas ao planejamento educacional, discutindo as informações contidas em seus resumos, tais como os objetivos, a metodologia e os resultados alcançados, além das categorias depreendidas do conjunto das produções e de sua inter-relação com o direito à educação. Trata-se, portanto, de uma primeira exposição de dados de uma pesquisa em andamento.

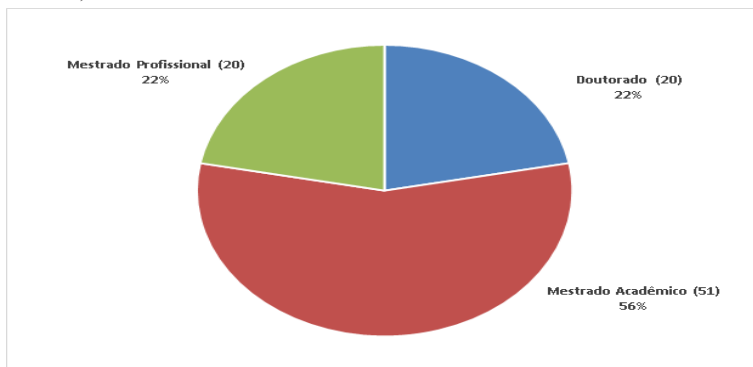
Uma visão geral sobre os trabalhos coletados

Tendo como marco os 30 (trinta) anos de promulgação da Constituição Federal, outorgada em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988), foi realizada coleta de dados no Banco de Dados “Catálogo de Teses e Dissertações” da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (CAPES), no mês de maio de 2019, utilizando como descritor “direito à educação”, no período compreendido entre os anos de 1988 a 2018, o que resultou em um total de 1.473 (mil, quatrocentos e setenta e três) títulos.

Para fins de “refinamento” dos achados utilizou-se a combinação dos descritores “direito à educação” AND “planejamento educacional”, o qual retornou um total de 91 (noventa e uma) produções, incluindo pesquisas de mestrado acadêmico, de mestrado profissional e de doutorado.

A distribuição de trabalhos por modalidade, a saber, Doutorado, Mestrado Acadêmico e Mestrado Profissional, entre 1998 e 2018, foi representada no Gráfico 1.

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DE TRABALHOS POR MODALIDADE – CAPES (1998-2018)



FONTE: Dados sistematizados pelas autoras (2019).

De acordo com o expresso no Gráfico 1, prevaleceram as dissertações de mestrado acadêmico, com 51 (cinquenta e uma) produções (56%), seguidas das teses, com 20 (vinte) trabalhos (22%), e das dissertações de mestrado profissional, que também apresentaram 20 (vinte) produções (22%). A preponderância de produções em nível de mestrado, acadêmico e profissional, pode ser justificada, dentre outros possíveis motivos, pela organização de cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* no país, caracterizada pela oferta majoritária de cursos de mestrado, conforme dados disponíveis no sítio eletrônico da Plataforma Sucupira (BRASIL, 2020a).

A produção acadêmica e científica de teses e dissertações acerca do referido período, por ano de produção, foi detalhada mediante o exposto na Tabela 1, a seguir:

TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DE TRABALHOS POR ANO DE PRODUÇÃO – CAPES (1988-2018)

Ano	Doutorado		Mestrado Acadêmico		Mestrado Profissional		Total	
1996	-		1	1.10%			1	1.10%
2003	1	1.10%	3	3.30%			4	4.40%
2007	-		1	1.10%	1	1.10%	2	2.20%
2008	-		2	2.20%			2	2.20%
2009	-		5	5.49%			5	5.49%
2010	-		3	3.30%			3	3.30%
2011	1		2	2.20%	1	1.10%	4	4.40%
2012	5	5.49%	2	2.20%			7	7.69%
2013	-		7	7.69%			7	7.69%
2014	3	3.30%	4	4.40%	2	2.20%	9	9.89%
2015	-		2	2.20%			2	2.20%
2016	1	1.10%	8	8.79%	6	6.59%	15	16.48%
2017	6	6.59%	4	4.40%	3	3.30%	13	14.29%
2018	3	3.30%	7	7.69%	7	7.69%	17	18.68%
TOTAL	20	21.98%	51	56.04%	20	21.98%	91	100%

FONTE: Dados sistematizados pelas autoras (2019).

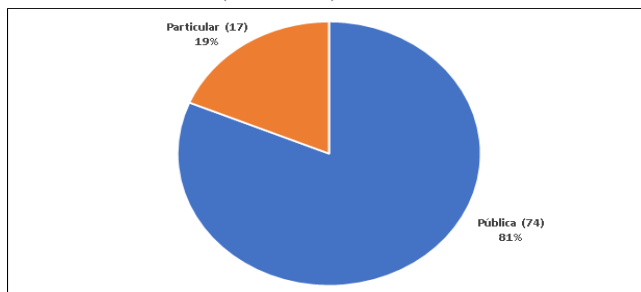
Embora a delimitação expressa nesta pesquisa tenha como referência o ano de 1988, os dados coletados indicaram que os estudos que abarcaram o “direito à educação” e o “planejamento educacional” tiveram o ano de 1996 como marco temporal de investigação, conforme pode ser observado na Tabela 1.

No que diz respeito ao ano de publicação, os dados apontaram uma produção variável, com destaque para o ano de 2018, mais produtivo, com 18.68% das referências (17 trabalhos) e o ano de 1996, com o menor número de produções do período, o que correspondeu a 1.10%, ou seja, apenas 1 trabalho publicado.

Verificou-se um incremento da produção nos anos de 2016, 2017 e 2018, nos quais foram publicados, respectivamente, 15 (quinze), 13 (treze) e 17 (dezessete) trabalhos. Esta variação, apesar de pequena, pode ser atribuída, dentre outros possíveis motivos, às discussões que precederam a aprovação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), por meio da Lei n.º 13.005/2014 (BRASIL, 2014), instrumento legal do planejamento educacional em nosso país.

Quanto à dependência administrativa, a distribuição dos trabalhos foi expressa no Gráfico 2, a seguir:

GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DE TRABALHOS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – CAPES (1998-2018)

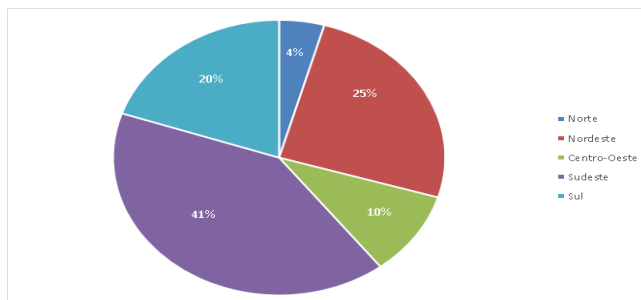


FONTE: Dados sistematizados pelas autoras (2019).

Conforme aponta o Gráfico 2, verificou-se que 81% das produções publicadas no período, ou seja, 74 (setenta e quatro) trabalhos, foram produzidas no âmbito de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e 19% em organizações privadas, situação que, de forma geral, reforça a preponderância das IES públicas na produção do conhecimento e que, especificamente, pode ser observada também mediante o recorte temático que relaciona o “direito à educação” e o “planejamento educacional”. Também importa observar que as instituições federais se destacaram em relação às demais públicas, com 46 (quarenta e seis) produções, seguidas pelas estaduais com 26 (vinte e seis) estudos produzidos e, com apenas 1 (um) trabalho publicado cada, uma instituição municipal e outra comunitária.

A produção de teses e dissertações, por região administrativa, pode ser representada conforme o exposto no Gráfico 3.

GRÁFICO 3 – DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS TRABALHOS POR REGIÃO ADMINISTRATIVA – CAPES



FONTE: Dados sistematizados pelas autoras (2019).

A produção de trabalhos que envolveu a correlação entre as temáticas “direito à educação” e “planejamento educacional”, consoante à ilustração apresentada no Gráfico 3, concentrou-se na região sudeste, com 37 (trinta e sete) pesquisas (41%), seguida pelas regiões nordeste, com 23 (vinte e três) produções (25%); região sul com 18 (dezoito) estudos (20%); centro-oeste com um total de 9 (nove) investigações (10%); e norte com um conjunto de 4 (quatro) pesquisas, o que representou 4% do total dos trabalhos analisados.

O aspecto recorrente presente na concentração de trabalhos em determinadas regiões, das quais prevaleceu a região sudeste, é expressão do caráter desigual das relações que se estabelecem em função das mediações existentes entre aspectos socioeconômicos, políticos e culturais e que dizem respeito a uma maior concentração de instituições e Programas e de Cursos de Pós-Graduação. Segundo os dados disponíveis no sítio da CAPES (BRASIL, 2020b), a região sudeste concentrava, em 2020, 71 (setenta e um) Programas de Pós-Graduação em Educação, o que representava 37% do total. Da mesma forma, dos 288 (duzentos e oitenta e oito) cursos, 112 (cento e doze) foram ofertados por instituições localizadas nessa região do país, ou seja, 38% do total, percentuais notáveis, haja vista a divisão regional do Brasil.

É possível considerar que o contraste verificado na produção científica não se dissocia da história do nosso país, em que o “[...] acesso à educação foi marcado por fortes desigualdades: ora pelo não acesso ao sistema escolar, ora pela exclusão dentro do próprio sistema ou, ainda, pelo acesso a padrões diferentes de qualidade educacional” (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p. 512).

Os trabalhos analisados

Para fins desta análise e de delimitação do estudo, do conjunto das 91 (noventa e uma) investigações, tivemos que desconsiderar um conjunto de 12 (doze) trabalhos que não enfocavam o nível de ensino referente à Educação Básica obrigatória, a qual compreende a pré-escola - segunda etapa da educação infantil -, o ensino fundamental e o ensino médio, a saber, dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos, conforme prevê a Emenda Constitucional n.º 59/2009.

Há também que se acrescentar que, por não estarem disponíveis *on-line*, seja na Plataforma CAPES, seja na página das instituições a que estavam vinculadas ou em outros meios de compartilhamento remoto via *web*, outros 11 (onze) trabalhos não foram incluídos no presente estudo.

Assim, no levantamento de dissertações e teses produzidas entre os anos de 1988 a 2018 em Instituições de Ensino Superior (IES) de todo o país, a inter-

relação entre a temática “planejamento educacional” e “direito à educação”, no âmbito da educação básica obrigatória, apresentou um rol de 68 (sessenta e oito) pesquisas válidas e selecionadas para esta análise, o que representou 74,70% das investigações coletadas na segunda etapa do levantamento.

Após a leitura dos títulos e resumos dos trabalhos foi possível a organização dos mesmos em três categorias distintas, quais sejam: (i) Planejamento e Política Educacional; (ii) Planejamento e Gestão dos Sistemas de Ensino; e (iii) Planejamento e Gestão Escolar. Muito embora a categorização estivesse atenta ao conteúdo manifesto e explícito fornecido pelos autores, os critérios empregados na classificação procuraram verificar a abrangência da pesquisa, quer seja no nível da política de modo amplo, no nível da gestão dos sistemas ou, ainda, no nível da gestão escolar.

A partir dos resumos consultados, buscou-se, ainda, identificar as temáticas a que se referiram tais investigações, que correspondem, a saber:

[...] aqueles aspectos que aparecem de forma explícita e estão presentes em um ou mais dos trabalhos pesquisados – simbolizam preocupações que cercaram a definição dos objetivos das pesquisas, a realização das suas análises e as conclusões sobre as abordagens que vêm sendo conferidas ao assunto (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2001, p. 78).

No processo de tematização elaborou-se um quadro referencial destacando o título, o objetivo e o resumo de cada trabalho. Nesse processo foram identificadas dez temáticas agrupadas, conforme especificado no Quadro 1, a seguir, que traz, também, a quantidade de trabalhos referentes a cada tema.

QUADRO 1 – FREQUÊNCIA DAS TEMÁTICAS – CAPES

Temáticas	Quant.	%
Políticas Públicas de Educação	26	38.24
Educação Especial	11	16.18
Educação prisional	6	8.82
Educação Infantil	6	8.82
Educação de Jovens e Adultos	5	7.36
Gestão e Planejamento Educacional	4	5.88
Financiamento educacional	3	4.41
Educação do/no Campo	3	4.41
Educação hospitalar	2	2.94
Desigualdade educacional e desenvolvimento socioeconômico	2	2.94
Total	68	100

FONTE: Dados sistematizados pelas autoras (2019).

Após a etapa de tematização, os trabalhos foram identificados com uma das três categorias de análise anteriormente mencionadas, e cuja distribuição poderá ser observada no Quadro 2.

QUADRO 2 – DISTRIBUIÇÃO DAS TEMÁTICAS POR CATEGORIAS DE ANÁLISE – CAPES

Categorias	Quantidade	%
Planejamento e Gestão dos Sistemas de Ensino	42	61.76
Planejamento e Política Educacional	13	19.12
Planejamento e Gestão Escolar	13	19.12
Total	68	100

FONTE: Dados sistematizados pelas autoras (2019).

O critério de identificação das temáticas à sua respectiva categoria considerou a natureza e a generalidade dos trabalhos. Aqueles que se referiam de modo amplo à política e à legislação educacionais, integraram a categoria “Planejamento e Política Educacional”; os voltados às regiões metropolitanas ou que enfocassem determinados municípios, suas redes e sistemas escolares, foram reunidos na categoria “Planejamento e Gestão dos Sistemas de Ensino”; e, por fim, aqueles que tratavam de uma instituição específica, compuseram a terceira categoria, intitulada “Planejamento e Gestão Escolar”.

As investigações agrupadas na categoria “Planejamento e Política Educacional” dizem respeito a 7 (sete) das dez temáticas apresentadas alhures, a saber: Políticas Públicas de Educação (5); Educação Especial (2); Financiamento educacional (2); Desigualdade educacional e desenvolvimento socioeconômico (1); Educação Infantil (1); Educação prisional (1); Planejamento Educacional (1).

Nomeadamente, os trabalhos vinculados à referida categoria apresentaram distintas ênfases envolvendo a qualidade da educação, os objetos educacionais digitais, o planejamento educacional individualizado, o nível normativo e financeiro das políticas públicas no âmbito da educação infantil, os planos de educação e os planos socioeducativos, a adoção de ferramenta de previsão de custos, a ampliação da escolaridade obrigatória, a atuação do Ministério Público/Poder Judiciário, a formação continuada de professores dos anos iniciais do ensino fundamental e a jornada de trabalho e políticas de valorização docente.

Na categoria “Planejamento e Gestão dos Sistemas de Ensino” foram localizadas as 10 (dez) temáticas levantadas no presente estudo, possuindo maior ocorrência: Políticas Públicas de Educação, com 20 (vinte) trabalhos; Educação infantil e Educação especial, com 4 (quatro) investigações cada; Educação do/no Campo, Educação de Jovens e Adultos e Gestão e Planejamento Educacional, com 3 (três) estudos; e Educação prisional, com 2 (dois) trabalhos. Já os temas

ligados ao Financiamento educacional, à Educação hospitalar e à desigualdade educacional e desenvolvimento socioeconômico tiveram 1 caso cada.

Em linhas gerais, os trabalhos abordaram, com certa ênfase, o planejamento no âmbito municipal, abarcando reflexões sobre a educação infantil, a universalização da pré-escola e a escola pública em tempo integral, bem como discussões acerca do planejamento municipal e estadual da educação, o qual se materializa por meio da análise dos Planos de Educação, que também foram recorrentes, além de uma produção relacionada ao Projeto Político Pedagógico de uma determinada Secretaria Municipal de Educação.

Conforme estudo empreendido por Ganzeli *et al.* (2015), a gestão dos sistemas/redes de ensino municipais carece de recursos humanos e/ou financeiros para a administração pública, fato este que impacta, sobremaneira, no planejamento educacional e na implementação de políticas nessa área. Assim, discussões relacionadas à municipalização do ensino e ao desenvolvimento de modelos de gestão para otimização de recursos e tomada de decisões também fizeram-se presentes nos trabalhos analisados.

Estudos sobre a influência da legislação e da imprensa na elaboração das políticas educacionais foram identificados, assim como aqueles que tratavam da importância de programas de transferência de renda e do trabalho do profissional de assistência social na gestão e execução da política pública de educação. Cabe salientar que, por vezes, a garantia do direito à educação supõe a garantia de outros direitos e, nesse sentido, pesquisas enfocando essas dimensões revestem-se de importância.

Produções relacionadas à oferta do ensino médio regular, à construção de orientações curriculares na Educação de Jovens e Adultos, às políticas de alfabetização e ensino de matemática, também foram identificados, bem como trabalhos que denotavam preocupação com a avaliação de políticas públicas de educação, com o desempenho escolar dos estudantes, com a qualidade do ensino e com a progressão continuada, aspectos recorrentes no interior das instituições educativas.

Pesquisas relacionadas à caracterização das Políticas Públicas de Educação para adolescentes infratores, às políticas de distribuição de oportunidades educacionais, além daquelas relacionadas à inclusão e à promoção da igualdade racial, expressaram a preocupação dos pesquisadores em relação às questões de garantia do direito à educação àqueles que, por algum motivo, estejam a eles alijados.

Desses, também houve a preocupação com a construção do Conselho Estadual de Educação e com a atuação do Sistema de Justiça/Poder Judiciário em instituições específicas como o Tribunal de Contas, o Ministério Público e o Conselho Tutelar, com referência ainda à ação dos partidos políticos na

Assembleia Legislativa e às relações entre o Movimento de Educação do Campo e o poder público.

Considera-se que a grande quantidade de trabalhos observada na categoria “Planejamento e gestão dos sistemas de ensino” pode ser explicada mediante a função política do processo de municipalização, que segundo Oliveira e Teixeira (2001) desenvolveu-se, nas diferentes regiões brasileiras, mediante distintos graus de amplitude. A esse respeito, importa enfatizar que,

[...] de um lado, a municipalização possibilita uma autonomia aparente para o município e transfere o fazer educacional do Estado no âmbito da União para essa esfera. De outro, e no mesmo movimento, repassa deveres do Estado com os direitos sociais subjetivos do cidadão para a sociedade civil, tendo como uma das instituições centrais a escola, cujo modelo de organização e forma de gestão são concretizados [...] pelo que se denominou, de forma centralizada, ‘municipalização’ (SILVA JR., 2004, p. 59).

O conjunto dos estudos que integraram a categoria “Planejamento e Gestão Escolar” vincularam-se a 6 (seis) temáticas, com maior destaque para: Educação Especial, com 5 (cinco) produções; Educação prisional, reunindo 3 (três) estudos; Educação de Jovens e Adultos, com 2 (dois) referenciais; e, com 1 (um) trabalho cada, tem-se as temáticas Educação hospitalar, Educação infantil e Políticas Públicas de Educação.

Em linhas gerais, os trabalhos dessa categoria analisaram processos de planejamento educacional relacionados à prática pedagógica de professores e gestores das unidades educacionais, à adequação do currículo escolar às necessidades dos estudantes e à garantia do direito à educação daqueles que foram, por diferentes motivos, alijados desse processo em idade/espacos adequados, tais como os adolescentes que cumprem medidas socioeducativas e os adultos privados de liberdade.

No conjunto das análises sobre os 68 (sessenta e oito) trabalhos selecionados, foram identificados os elementos que, de acordo com Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), em sua normalização específica, devem constar no resumo de um trabalho acadêmico, quais sejam: o objetivo, o método, os resultados e as conclusões do estudo (ABNT NBR 6028, 2003).

Dos trabalhos em questão, foi observado que 11 (onze) deles, a saber, 16.17%, não faziam referência ou não explicitavam, de maneira clara, em seus resumos, o objetivo da pesquisa, ausência esta que dificultou a análise

pormenorizada desses estudos e sua relação com o planejamento educacional na perspectiva da garantia do direito à educação.

Na análise dos objetivos explicitados em 57 (cinquenta e sete) trabalhos, o que correspondeu a 84% das produções analisadas, observou-se a preponderância de pesquisas cujo objetivo relacionava-se ao exame de políticas públicas de educação, sejam em âmbito federal, estadual ou municipal. Destas, 26 (vinte e seis) produções especificaram, em seus resumos, a ênfase nas políticas públicas. Considerando que a garantia do direito à educação supõe a ação do Estado, a qual se materializa por meio do planejamento e implementação de políticas educacionais, podemos inferir que o número relativamente significativo de trabalhos nesta temática pode impulsionar outras ações do Poder Público para a efetivação do respectivo direito.

Estudos que se referiram, diretamente, à análise da relação do direito à educação com outros direitos sociais, foram objeto de análise de 7 (sete) produções (10.30%), evidenciando o entendimento apontado por Saviani (2013) de que o direito à educação se constitui em premissa necessária, ainda que não suficiente, para o exercício dos demais direitos do homem.

A análise de planos de educação (nacional, estadual e/ou municipal) foi explicitada como objetivo em 5 (cinco) trabalhos (7.35%), revelando o diminuto número de produções que se dedicam ao estudo de tais documentos no país. Tal constatação nos levou a entender que o pouco interesse em analisar os referidos documentos pode ser justificado, além de outros motivos, pela explicitação de que o conteúdo dos documentos dos entes subnacionais, em sua maioria, caracterizou-se pela reprodução, quase que integral, do texto contido no Plano Nacional de Educação (2014-2024), Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), indicando a grande influência da União no planejamento das políticas locais, conforme apontado por Abbiati (2019). A referida influência foi objeto de análise de 2 (dois) dos estudos analisados nesta pesquisa, ou seja, 2.94%.

Estudos cujos objetivos relacionaram-se à análise da prática docente foram objeto de 5 (cinco) produções (7.35%). Por sua vez, as ações do Poder Público para a efetivação do direito à educação foram analisadas por 4 (quatro) estudos (5.88%), quantidade também verificada nos estudos que objetivaram apontar caminhos e/ou soluções para o exercício da gestão educacional por meio da criação e implementação de métodos e/ou técnicas de gestão.

O exame da metodologia e dos procedimentos metodológicos utilizados no conjunto dos trabalhos revelou, consoante ao expresso no Quadro 1, que 32.34% das produções não especificaram, em seus resumos, a forma de pesquisa realizada.

No que diz respeito à preocupação com a natureza das fontes para a abordagem e tratamento das investigações, os estudos foram caracterizados de três modos: (i) em 14.70%, como “bibliográfica”, “documental” e “de campo”; (ii) somando-se a esses estudos, 5.88% de pesquisas denominadas como do tipo documental, análise documental ou pesquisa documental, e; (iii) o quantitativo de 2.94% identificadas, unicamente, como “pesquisa de campo”. Os trabalhos que enfocam a natureza das fontes totalizaram 23.52%. Explicitamente, 13.25% indicam o estudo de caso, dos quais uma das ocorrências se revelou multicaso. Destas investigações, 10.30% aludiram aos fundamentos epistemológicos, por estarem situadas como “pesquisa qualitativa”; além dessas, 2.95% mencionam a “pesquisa quanti-qualitativa”, configurando um total de 13.25%. Desse universo, 4.41% explicitam a pesquisa-ação. Além dessas categorizações, a análise comparada e o estudo exploratório representaram cada uma 2.94%. Outras denominações de pesquisa descritas como: pesquisa interdisciplinar, pesquisa participante, pesquisa empírica, análise temática e revisão de literatura, somaram, respectivamente, 7.35%, pois corresponderam a 1.47%, cada.

Ao analisar o conjunto das metodologias e dos procedimentos metodológicos percebe-se a distribuição de trabalhos consoante ao tipo de pesquisa, vide Quadro 3:

QUADRO 3 – DISTRIBUIÇÃO DE TRABALHOS POR TIPO DE PESQUISA – CAPES

Tipos	Quantidade	%
Não apresenta	22	32.34
Natureza das fontes	16	23.52
Fundamentos epistemológicos	9	13.25
Estudo de caso	9	13.25
Outras denominações	5	7.35
Pesquisa-ação	3	4.41
Análise comparada	2	2.94
Estudo exploratório	2	2.94
Total	68	100

FONTE: Dados sistematizados pelas autoras (2019).

No que diz respeito à forma de abordagem, representada no Quadro 4, verificou-se que 57.35% dos trabalhos não a apresentaram de modo explícito, 19.12% a caracterizaram como qualitativa, 5.89% como quanti-qualitativa, e 4.41% explicitaram a perspectiva teórica em que estão vinculadas, a saber: foucaultiana, Pedagogia Histórico Crítica e teórica, esta última sem uma especificação precisa. Quanto às abordagens qualitativa, do ciclo de políticas e crítica, estas concentraram 2.94% das investigações realizadas. Outras formas de

expressar a abordagem referiram-se respectivamente como: análise de política pública, natureza interdisciplinar e caráter exploratório, com uma ocorrência cada.

QUADRO 4 – DISTRIBUIÇÃO DE TRABALHOS POR FORMA DE ABORDAGEM – CAPES

Abordagem	Quantidade	%
Não apresenta	39	57.35
Qualitativa	13	19.12
Quanti-qualitativa	4	5.89
Teórica	3	4.41
Outras definições	3	4.41
Quantitativa	2	2.94
Ciclo de políticas	2	2.94
Crítica	2	2.94
Total	68	100

FONTE: Dados sistematizados pelas autoras (2019).

Em linhas gerais, a abordagem refere-se a um conjunto de metodologias, podendo agregar, eventualmente, diferentes referências metodológicas (SEVERINO, 2016), aspecto que pode ser observado nos estudos em questão.

Foi possível observar, entre os trabalhos inseridos no recorte temático “direito à educação” e “planejamento educacional”, a tendência de não especificação do método que orientou a investigação, já que 94.12% dos estudos não apresentaram tal informação no resumo e 5.88% explicitaram o paradigma dialético, mediante às seguintes denominações: materialismo histórico e dialético, materialismo histórico dialético e método dialético-crítico.

Interessante observar que, geralmente, os procedimentos metodológicos, referentes aos instrumentos/técnicas/formas de tratamento e análise, foram dispostos de modo associado, no qual as entrevistas se destacaram no conjunto dos trabalhos estando atreladas à análise documental/documentação e à análise de conteúdo, além de outras articulações similares. Mas, de forma específica, prevaleceu na frequência dos mecanismos de investigação e interpretação: a entrevista, 30.71%, a análise documental/documentação, 32.35%, a observação, 17.65%, a análise de conteúdo, 14.71%, e o questionário, 10.29%; dentre outros com menor ocorrência, quais sejam: a triangulação, 4.41%, o grupo focal, 2.94% e, de modo recíproco, representando 1.47% cada, a interpretação zetética, a análise das falas e a utilização de planilhas e *software*.

No tocante aos resultados, verificou-se que 89.70%, o que representa 61 (sessenta e uma) produções, fizeram referência a algum tipo de conclusão nos

resumos. Entretanto, diante da diversidade de abordagens e de procedimentos metodológicos apontados anteriormente, optou-se por evidenciar os trabalhos cujas conclusões sinalizavam para a não garantia do direito à educação ou para o atendimento do mesmo de modo integral ou parcial.

De forma ampla, os estudos revelaram que a ampliação da escolaridade obrigatória representou um avanço para a realidade educacional brasileira, mas sua consecução se articula à necessidade de construção do Sistema Nacional de Educação (SNE) e à realização efetiva do regime de colaboração entre os entes federados, de modo a possibilitar a realização de uma educação de qualidade, voltada para o atendimento dos princípios constitucionais e, conseqüentemente, para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro e para a adoção de mecanismos de regulação, como forma de melhoria da educação básica e concretização do direito à educação.

No que concerne aos indicativos necessários à efetivação do direito à educação, apareceram a importância de dispositivos legais, o dimensionamento do planejamento orçamentário, a utilização de sistemas de gestão para o aprimoramento do planejamento educacional no âmbito público, bem como um deles revelou que a judicialização é um mecanismo que pode contribuir para a avaliação da política educacional.

Dentre os problemas levantados e que geram desconfortos no que tange à efetivação do direito à educação, identificou-se que os trabalhos mencionaram aspectos que vão desde problemas no atendimento no âmbito da educação infantil, bem como em turmas hospitalares e presídios, até a explicitação da necessidade de mudanças nas estruturas sociais.

Também foram expressos como elementos que dificultam a realização do direito à educação e do planejamento educacional: as contradições do processo de institucionalização das políticas de promoção da igualdade racial e dificuldades na implementação de uma perspectiva inclusiva nas práticas pedagógicas em uma sociedade marcada pelo racismo e pela exclusão; a necessidade do desenvolvimento de aprendizes profissionais que considerem o planejamento como forma de aprimoramento e de intervenção no currículo escolar; a falta de professores para atuar nas regiões mais distantes dos grandes centros urbanos; a premência de maior aporte de recursos para garantir a oferta de ensino com qualidade; e a ineficácia da municipalização na resolução dos problemas educacionais.

À guisa de conclusão

Integraram este estudo as produções defendidas nos Programas de Pós-Graduação em Educação de todo o país e que se relacionaram, diretamente, com o planejamento educacional e sua inter-relação com a garantia e manutenção do direito à educação de crianças, jovens e adultos no Brasil.

Em grandes linhas, pode ser verificado que nossas heranças acerca do recorte temático do direito à educação e do planejamento educacional, no que se refere à produção acadêmica de teses e dissertações disponíveis no Banco de Dados da CAPES, de 1988 a 2018, tiveram sua origem, em sua maioria, em instituições públicas, especificamente em programas de mestrado.

Múltiplos aspectos foram considerados e expressaram a inter-relação entre direito à educação e planejamento educacional. De um lado, verificou-se a consolidação da escola como espaço concreto de vivências de direitos e o Estado como mediador no âmbito da gestão e do planejamento educacional, devendo se atentar para as singularidades do contexto sociopolítico, histórico, econômico e cultural. De outro lado, a partir do enfoque na relação planejamento e direito à educação, também se destacou o contraste entre intenções e ações no que diz respeito à efetivação dos direitos garantidos no ordenamento jurídico brasileiro no conjunto da educação básica.

Nota-se, pelos dados apresentados neste trabalho, que em razão do caráter de formação inicial que se expressa nas dissertações produzidas pelos referidos programas, que estas deixam em aberto, nos resumos, muitos aspectos que necessitam ser observados, no que diz respeito à exposição de objetivos, métodos, resultados e conclusões das pesquisas realizadas, mas que também existem desafios a serem enfrentados na apresentação das teses, nos programas de doutorado, principalmente, no que diz respeito à indicação do método de investigação.

Estas investigações, como pôde ser observado, tiveram seu marco no ano de 1996 e se concentraram na região sudeste, frente ao caráter desigual das relações que se estabelecem no contexto da produção da vida social e cultural e ao maior número de instituições e Programas de Pós-Graduação nessa região administrativa.

Os trabalhos analisados foram agrupados em três categorias conforme o nível de abrangência da pesquisa, quais sejam: (i) Planejamento e Política Educacional; (ii) Planejamento e Gestão dos Sistemas de Ensino; e (iii) Planejamento e Gestão Escolar. Cumpre destacar que, ao longo do período analisado, as pesquisas que integraram a categoria “Planejamento e Gestão

dos Sistemas de Ensino” preponderaram em relação às demais, o que pode ser justificado, dentre outros possíveis motivos, pelos processos de municipalização do ensino que imputaram aos gestores dos entes subnacionais a necessidade de planejarem ações para a efetivação e manutenção do direito à educação em suas localidades.

Constatou-se a reverberação do direito à educação e sua relação com o planejamento educacional pelo número de temáticas depreendidas das pesquisas analisadas e pela relação expressiva de trabalhos relacionados na temática “Políticas Públicas de Educação”, o que nos leva a inferir que a ação do Estado para a garantia do direito à educação, no período de 1988 a 2018, foi objeto de preocupação no âmbito educacional, o que pode ser constatado mediante o conjunto das produções científicas acerca do presente recorte temático.

O inventário destes trabalhos também permite asseverar acerca da existência de múltiplos aspectos que expressam a inter-relação entre direito à educação e planejamento educacional. Tem-se, portanto, no contexto das últimas três décadas, a consolidação da escola como espaço concreto de vivências de direitos e do Estado - como mediador no âmbito da gestão e do planejamento educacional - e, ao mesmo tempo, o desafio de superar o descompasso entre intenções e ações no que diz respeito à efetivação dos direitos garantidos no ordenamento jurídico brasileiro de 1988.

Agradecimentos

Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela concessão de auxílio para a realização desta investigação.

REFERÊNCIAS

ABBIATI, Andréia S. *O direito à educação integral nos planos de educação (2015-2025) dos municípios da Região Metropolitana de Campinas*. 2019. 504 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *ABNT NBR 6028*: informação e documentação: resumo: apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2003.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Plano Nacional de Educação e planejamento. A questão da qualidade da educação básica. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 8, n. 15, p. 265-280, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/441>. Acesso em: 30 set. 2020.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 17-42.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/566968>. Acesso em: 05 set. 2020.

BRASIL. 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, DF: Presidência da República, 25 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Capes. *Plataforma Sucupira*, 2020a. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/index.xhtml>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Capes. *Plataforma Sucupira*, 2020b. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoses.xhtml?reaAvaliacao=38&areaConhecimento=70800006>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300004. Acesso em: 30 set. de 2020.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 79, p. 257-272, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/vPsyhSBW4xJT48FfrdCtqfp/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 28 maio 2021.

GANZELI, Pedro *et al.* (org.). *Políticas educacionais na região metropolitana de Campinas: regime de colaboração*. Curitiba: CRV, 2015.

MACHADO, Cristiane; GANZELI, Pedro. Gestão educacional e materialização do direito à educação: avanços e entraves. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 49-63, mar./abr. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/57215>. Acesso em: 28 maio 2021.

MAZZUCHELLI, Frederico. *As ideias e os fatos: ensaios em teoria e história*. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

MENDES, Durmeval Trigueiro. *Planejamento educacional no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

OLIVEIRA, Cleiton de; TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. Municipalização e gestão municipal da educação. In: WITTMANN, Lauro Carlos. GRACINDO, Regina Vinhaes (org.). *Políticas e gestão da educação (1991-1997)*. Brasília, DF: Anpae: MEC: Inep: Comped, 2001. p. 75-83.

SAMPAIO, Gabriela Thomazinho Clementino; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 31, n. 3, p. 511 - 530 set./dez. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/60121/37016>. Acesso em: 29 set. 2020.

SAVIANI, Dermeval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760. jul./set. 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/873/87328534006.pdf>. Acesso em: 26 maio 2021.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 24. ed. Rev. e Atual. São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA JR., João dos Reis. O papel político da municipalização educacional na construção dos novos traços da sociedade civil na década de 1990. In: MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia Simões (org.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 57-83.

Texto recebido em 23/11/2020.

Texto aprovado em 07/06/2021.