

# Planejamento Educacional no Ceará:

uma análise do Plano Estadual de Educação 2015-2024

**Lúcia Maria Beserra Veras**

*Mestre em Planejamento em Políticas Públicas - UECE*

**Antonio Germano Magalhães Junior**

*Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará - UFC*

*Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UECE*

## Resumo

A análise do Plano Estadual de Educação 2015 – 2024, fundamentado e elaborado com base nas diretrizes e metas do Plano Nacional de Educação, construído por meio da participação social, nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Educação, após embates, debates e consensos é o tema desse artigo. No texto é mostrado a grave situação da educação no país e a necessidade de construção de um Sistema Nacional de Educação, a partir da ideia do Manifesto dos Pioneiros, lançado em 1932 e que permanece atual nos dias de hoje, bem como, que não bastam a elaboração de Planos de Educação para resolver os problemas relativos a baixa qualidade da educação, mas há necessidade de intervenção do Estado na adoção de medidas universais e consequentes que garantam o preceito constitucional da educação como dever do Estado e direito do cidadão, um trabalho redobrado dos professores na mobilização dos alunos, de suas famílias e da sociedade em geral além da necessidade do envolvimento de todos pela educação para todos.

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

## Abstract

The subject of this article is the analysis of the State Education Plan 2015 - 2024, based on the National Education Plan guidelines and goals, built through social participation, in the Municipal, State and National Conferences of Education, after conflicts, debates and consensus. The text shows the serious situation of education in the country and the need to build a National Education System, based on the idea of the Manifesto of the Pioneers, released in 1932, which still remains current nowadays, and it stands that simply elaborating a Education Plans it is not enough to solve the problems related the guarantee of access to education as well as its low quality, but there is a need for State intervention in the adoption of universal and consequential measures that guarantee the constitutional precept of education as a duty of the State and citizen's right, a hardwork for teachers mobilizing students, their families and society in general, in favor of Education for all.

**Key words:** Education. Planning. Public Policies.

# Introdução

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

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

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

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

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

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

O suscitado autor complementa seu raciocínio asseverando que:

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

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

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

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

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

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

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

Por que temos a organização da educação que temos? Por que há tanta discrepância, conforme já denunciava Anísio Teixeira, entre o Brasil real e o Brasil oficial? Por que as leis pouco 'pegam' entre nós? Por que o princípio constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino não se efetivou ainda?

Acrescenta Bordignon (2009, p. 11) que somos “[...] herdeiros de uma tradição napoleônica e positivista, ainda alimentamos a falaciosa crença de que a norma pode criar valores e infundi-los nas pessoas”. O documento-base da Conferência Nacional de Educação 2010

(BRASIL, 2011, p. 13-14, grifos do original) aponta cinco grandes desafios para o Estado e para a sociedade brasileira, a saber:

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

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

## 1. Nexos entre Estado, políticas públicas e planejamento

Para compreender os determinantes de elaboração do Plano Estadual de Educação, inicialmente, buscamos referências para a compreensão das diferentes formas de Estado e suas implicações sobre as políticas públicas. Em seguida, discutimos os vínculos entre políticas públicas e planejamento no Brasil e, no amparo dessa análise, procuramos compreender a ação do Estado na política educacional brasileira. Por fim, desenvolvemos uma discussão sobre as contribuições formuladas pelo Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932, considerado como referência para a compreensão da realidade da educação brasileira contemporânea.

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

Assim compreendendo, adentramos nos meandros conceituais que norteiam diferentes concepções de Estado e políticas públicas que perpassam a política educacional brasileira, reunindo elementos explicativos da relação entre o significado da política no sentido da luta pelo poder (*politics*) e da busca de acordos de governabilidade e o sentido de “*policy*”, termo relativo à ação governamental traduzido em políticas públicas. Compreendemos, no entanto, que o desenvolvimento de políticas públicas efetivadas pelo Estado vai depender da orientação política que norteia sua conformação (ABAD, 2003).

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

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

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

[...] o termo política na língua portuguesa, assim como em outras línguas latinas, pode assumir duas conotações principais, que a língua inglesa

consegue diferenciar usando os termos *politics* e *policy* (RUA, 2009; SECCHI, 2010). Assim, o termo política, quando com o sentido de *politics*, tem, na concepção de Bobbio (2002 apud SECCHI, 2010, p. 1), o sentido de 'atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem'. Para Rua (1998), a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos.

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

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

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

Explicitado o conceito de Políticas Públicas, resta-nos destacar que elas se configuram como mecanismos de Estado (entenda-se os políticos), para intervir no controle das contradições que a relação capital x trabalho gera sobre a vida coletiva.

Destacamos então a necessidade de uma reflexão sobre os nexos entre políticas públicas e planejamento, sendo um exercício oportuno neste estudo, à medida que possibilita a compreensão das articulações presentes ao longo da história e cujos determinantes acabaram por interferir nas decisões tomadas no âmbito da educação.

No entender de Azanha (1993, p. 76):

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



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

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

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

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

A partir dos anos de 1950, o planejamento teria assumido corpo metodológico próprio, com forte caráter normativo-prescritivo, que dominou a América Latina até o final dos anos de 1980. Nesse contexto, Matus (1993), Ministro de Salvador Allende, no Chile, inconformado com a queda de seu líder por um Golpe Militar, passou a analisar as fragilidades do planejamento normativo-prescritivo e propor a alternativa do planejamento estratégico-operacio-

nal, passando a dar consultoria em diversos países da América Latina, inclusive no Brasil. Com base em seus ensinamentos, muitas publicações passaram a analisar a necessidade da travessia do planejamento normativo-prescritivo para o estratégico-operacional.

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

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

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

Com o desenvolvimento tecnológico, o crescimento das organizações envolvidas no processo de planejamento e as interações entre elas fizeram emergir a chamada “sociedade em rede” (CASTELLS, 1999). O planejamento passou a ser um processo acoplado à qualidade das interações entre diversos atores envolvidos. Surgiu, então, o conceito de planejamento colaborativo, caracterizado pela busca da confiança nas decisões em torno da idealização de políticas públicas.

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

Pedro Demo (1979 apud VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001b, p. 37), em seus estudos, defende o planejamento participativo, alertando para o pressuposto de que “[...] participação é conquista e construção organizada da emancipação”. Sugere a coparticipação como estratégia para fazer acontecer o exercício democrático no cotidiano, entretanto, apesar de todo o conhecimento disseminado sobre a ideia de participação e de todo o arcabouço constitucional democrático em vigor nas últimas décadas, o povo brasileiro, em expressiva maioria, manteve-se ausente das arenas de debate sobre as prioridades a serem definidas e objetivadas pelas políticas públicas.

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

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

É evidente supor que, para situações sociais específicas, há uma variedade de técnicas de planejamento que podem ser eficazes e eficientes, do mesmo modo que há tecnologias científicas aplicáveis a determinadas parcelas do trabalho científico. Portanto, não podemos supor que há um saber geral sobre planejamento e que o domínio desse saber nos habilita e credencia a alcançar todos os ideais, objetivos e metas delineados no ato de planejar, porque a realidade não é estática e as questões sociais se configuram numa dinâmica nem sempre presumível.

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

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

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

Feitas essas considerações, resta observar que nas disputas por democratizar e universalizar o acesso à educação de qualidade, um dos desafios inerentes aos gestores

educacionais parece consistir essencialmente em desenvolver um tipo de planejamento capaz de alcançar o sonhado desenvolvimento econômico vinculado essencialmente aos critérios de equidade e justiça social.

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

Estudiosos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 – Bordignon et al. (2014), Cunha et al. (2014), dentre outros – consideram que, se fizermos um balanço voltado ao atual estado da educação no Brasil, iremos observar que todos os esforços até então empreendidos, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades do país. Assim compreendendo, sinalizam que os problemas educacionais brasileiros devem persistir enquanto não forem observados os determinantes do Manifesto. Mesmo não dito explicitamente, esse documento declarou os princípios e os fundamentos para nortear a criação de um Sistema Nacional de Educação – uma aspiração que vem adquirindo adeptos entre os movimentos de educadores do Brasil desde a Constituição Federal de 1988.

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

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

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

O modelo proposto pela Constituição nas políticas sociais articula autonomia e interdependência entre os entes. Todas procuram encontrar alguma forma de articulação intergovernamental, em especial mediante Sistemas de Políticas Públicas, usando mecanismos de indução financeira, arenas de negociação intergovernamental e formas de

repartição e colaboração nas competências. (FRANZESE; ABRUCIO, 2013 apud ABRUCIO; SEGATTO, 2014, p. 48).

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

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

Como resultado dessas discussões no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo e da sociedade civil, em dezembro de 1996, o Congresso Nacional aprovou a nova LDB. As alterações introduzidas pela nova LDB geraram interpretações diversas, balizadas, de um lado, pelo pensamento otimista exagerado dos que acreditavam na força do aparato legal para transformar atitudes no campo da educação nacional e, por outro lado, pelo ceticismo indignado dos manifestantes, com descrédito total nas possibilidades de transformações efetivas nessa área pelos próprios determinantes históricos da cultura nacional, em que a classe política se utiliza da consciência ingênua das massas em processos eleitorais, não sendo, portanto, interesse dela formar massas formalmente educadas e esclarecidas (CASTRO, 2014).

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

de padrão de qualidade. Nessa lógica, a organização do Sistema Nacional de Educação pode se resumir ao esforço nacional de pactuar uma proposta essencial para a superação das desigualdades.

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

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

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

O regime de colaboração supõe debate sobre o dilema centralização versus descentralização. Para além da definição de princípios de responsabilização, é preciso deixar claro como vai fluir a organização da gestão, porque o regime de colaboração exige um conjunto orgânico baseado nos pactos federativos que ainda não foram construídos no Brasil, em que o foco da ação pública seja o cidadão no atendimento pleno de seus direitos.

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

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

Diante do exposto, Almeida Júnior et al. (2014) sugerem a necessidade de evitar o risco de apontar um Sistema Nacional de Educação que se transforme em apenas mais um rótulo para o discurso político. Corroborando esse pensamento, Saviani (2014) defende que, para equacionar a problemática verificada na educação brasileira, a construção de um

Sistema Nacional de Educação remete à validade da experiência vivenciada pelos principais países da Europa e também da América Latina (Argentina, Chile e Uruguai), que evoluíram nos indicadores de sucesso educacional depois da criação de seus respectivos sistemas nacionais.

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

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

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

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

A Constituição Federal de 1988 destaca a exigência da educação concebida como dever do Estado e direito do cidadão, propondo, para tanto, uma forma federativa da educação em suas atribuições e competências (artigo 60, incisos I e IV), dando forma ao teor básico de seu artigo 211. A vigente Carta Magna postula também a exigência de um Plano Nacional de Educação (artigo 214), a obrigação de um piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública (artigo 206, inciso VIII) e a necessidade de uma formação básica comum (artigo 210).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) é outro documento a ser revisitado neste estudo. Prevista na Constituição Federal de 1988 (artigo 22, inciso XXIV), a referida lei será mencionada seguidas vezes em seu conteúdo fundamental

para dar suporte a esta pesquisa. Como nos ensina Cury (2014, p. 31), a educação deve ser organizada nos seguintes termos:

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

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

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

Na perspectiva de alcance do objetivo de analisar os determinantes de elaboração do Plano Estadual de Educação em vigor, em relação ao PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), trouxemos para o debate aspectos relevantes do cenário local em que efetivamente vivenciamos as contradições inerentes à elaboração do referido Plano.

## **2. O Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação**

Os atuais PNE e PEE nasceram de consensos construídos com a sociedade civil, em prol da garantia do direito à educação, após debates e embates com a sociedade brasileira.

A ideia do Plano resgata a construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação, através do pensamento apresentado no Manifesto dos Pioneiros de 1930, que, após 80 anos, parece acender a luz de um futuro promissor para educação.



Os dois planos estão fundamentados na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Ambos atendem às diretrizes estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 59/2009 e foram aprovados em lei, conforme determina a legislação em vigor. Além dos aspectos legais, os dois planos apresentam metas a serem executadas por todos os entes federados, mas em função da não regulação do regime de colaboração, previsto na Constituição de 1988, apresentam vários limites para sua efetivação.

A complexa relação existente entre os entes federados, os órgãos executores, normativos e de controle social, bem como a superposição de programas, o atendimento conjunto em etapas da educação básica por entes federados e as várias redes de ensino existentes, são também fatores que limitam o sucesso do plano que foi aprovado para um período de longo prazo e muito do que aconteceu após a sua aprovação não estava previsto, podendo limitar sua execução.

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

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

O PNE e o PEE foram estruturados a partir das Diretrizes emanadas da Emenda Constitucional nº 59/2009, organizados com 20 metas, acompanhadas das respectivas estratégias de ação, objetivando a concepção sistêmica da Educação.

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

**Quadro 1 – Correspondência entre Diretrizes e Metas**

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

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

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

**Quadro 2 – Diretrizes do PNE e do PEE**

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

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

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

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

No difícil momento que atravessa a sociedade brasileira e sem respostas prontas para todas as nuances que perpassam a questão levantada neste estudo, lançamos um questionamento voltado ao entendimento das repercussões dos problemas nacionais sobre a situação da escola pública no Ceará: terá sido a mobilização nacional da participação e envolvimento de toda a sociedade em torno da elaboração de planos nacionais e estaduais mera formalidade legal?

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

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

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

Distante da pretensão de produzir verdades últimas, este estudo assumiu o compromisso de discutir uma questão relevante para a compreensão dos desafios impostos à educação no Estado do Ceará e depois de analisar o texto legal, tentando compreender princípios e diretrizes nacionais que iluminam os caminhos da educação no Ceará, deixamos em aberto o convite para que outros pesquisadores se lancem ao desafio de aprimorar respostas para questões que permanecem convocando nossa ousadia e determinação.

## Referências Bibliográficas

ABAD, M. Crítica política das políticas da juventude. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. C. (Org.).

**Políticas públicas:** juventude em pauta. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-32.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um Sistema Nacional de Educação. In: CUNHA, C. et al. (Org.). **O**

**Sistema Nacional de Educação:** diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. p. 40-57.

ALMEIDA JÚNIOR, A. M. et al. **O Sistema Nacional de Educação:** em busca de consensos. In: CUNHA, C. et al. (Org.). O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. p. 105-121.

ARANHA, M. L. A.; MARTINS, M. H. P. **Temas de Filosofia.** São Paulo: Moderna, 1992.

AZEVEDO, F. et al. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista Histedbr,** Campinas, n. esp., p. 108-204, 2006.

BORDIGNON, G. et al. Sistema Nacional de Educação: uma agenda necessária. In: CUNHA, C. et al. (Org.). **O Sistema Nacional de Educação:** diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. 203-221.

BRASIL. Conferência Nacional de Educação (Conae, 2010). **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação:** o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Documento-Referência. Brasília, DF: MEC, 2011.

BRASIL. **Constituição 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BUARQUE, C. Proposta para a construção de um Sistema Nacional de Conhecimento e Inovação. In: CUNHA, C. et al. (Org.). **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. p. 122-151.

CEARÁ. Conselho Estadual de Educação. Parecer nº 674/2015. **Diário Estadual do Ceará**, Fortaleza, 10 set. 2015.

CEARÁ. **Plano Estadual de Educação 2015-2024**. Fortaleza: Seduc, 2015.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: uma reflexão provocativa ao debate. In: CUNHA, C. et al. (Org.). **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. p. 30-39.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1993.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Brasília, DF: Inep, 2015.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília, DF: Ipea, 1993.

SAVIANI, D. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 e a questão do Sistema Nacional de Educação. In: CUNHA, C. et al. (Org.). **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. p. 15-29.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage, 2010.

VIEIRA, S. L. Percurso do planejamento educacional no Brasil. In: ANPED, 27., 1999, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anped, 1999.