Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Educação e Humanidades
Faculdade de Formação de Professores

Diego Jasmin Marino

O planejamento da educação básica no contexto do novo Plano Nacional de Educação 2011-2020

São Gonçalo
2013

Diego Jasmin Marino

O planejamento da educação básica no contexto do novo Plano Nacional de Educação 2011-2020

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre, ao programa de Pós – Graduação em Educação - Processos Formativos e Desigualdades Sociais da Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.ª Dra. Eveline Bertino Algebaile

São Gonçalo

2013

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CEH/D

M339 Marino, Diego Jasmin.
TESE O planejamento da educação básica no contexto do Novo Plano Nacional de Educação 2011-2020 / Diego Jasmin Marino. – 2013.
181f.

Orientadora: Profª. Drª. Eveline Bertino Algebaile.
Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores.

1. Educação - Teses. 2. Planejamento educacional. 3. Políticas públicas. 4. Plano Nacional de Educação (Brasil). I. Algebaile, Eveline Bertino. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores. III. Título.

CDU 371

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Diego Jasmin Marino

O planejamento da educação básica no contexto do novo Plano Nacional de Educação 2011-2020

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre, ao programa de Pós – Graduação em Educação - Processos Formativos e Desigualdades Sociais da Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovado em 18 de julho de 2013
Banca Examinadora:

_____

Prof.ª Dra. Eveline Bertino Algebaile (Orientadora)
Faculdade de Formação de Professores da UERJ

_____

Prof.ª Dra. Lucia Velloso Mauricio
Faculdade Formação de Professores da UERJ

_____

Prof.º Dr. Carlos Bauer de Souza
Universidade Nove de Julho

_____

Prof.ª Dra. Gláucia Campos Guimarães
Faculdade de Formação de Professores da UERJ

São Gonçalo
2013

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos os trabalhadores da Educação Básica que, apesar das dificuldades enfrentadas, continuam a lutar por uma educação mais justa.

AGRADECIMENTOS

Escrever uma dissertação mantendo as atividades na Educação Básica não é tarefa fácil, exige tempo e dedicação. Para que esse trabalho fosse escrito, algumas pessoas foram fundamentais nesse processo, seja pela ajuda direta ou indireta, que fizeram do caminho algo mais fácil e prazeroso.

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, a Deus, fonte inesgotável de força nos momentos difíceis e suporte para minha vida. À minha família pelos valores e pelo amor o qual me deram por toda a minha vida.

À minha fiel companheira, Luana Pires, pela dedicação, companheirismo, amor apesar dos momentos difíceis e “surtos” ao longo da construção desse trabalho. À amiga/sogra, Vera Pires, pelas risadas e momentos agradáveis.

À amiga e orientadora, Eveline Bertino Algebaile, pela vasta obra que me auxiliou muito na dissertação, pela generosidade nas orientações e pelas dicas valiosas sem as quais com certeza esse trabalho não seria concluído.

Aos colegas da turma de mestrado de políticas públicas de 2011, que fizeram das aulas momentos de reflexão e também por tornar a rotina do curso menos dura e mais confortável.

Aos professores do programa de Mestrado em Educação, em especial, à professora Doutora Lucia Veloso, pelas aulas esclarecedoras e todas as indicações feitas na qualificação. E, por fim, mas não menos importante, ao professor Carlos Bauer, por aceitar fazer parte da banca apresentando ideias preciosas para que esse trabalho fosse concluído.

RESUMO

MARINO, DIEGO JASMIN. *O planejamento da educação básica no contexto do novo Plano Nacional de Educação 2011-2020*. 2013. 181f. Dissertação (Mestrado em Processos Formativos e Desigualdades Sociais) – Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2013.

O objeto de discussão desta dissertação é o Plano Nacional de Educação (PNE) como instrumento de planejamento educacional, no Brasil, onde a elaboração de Planos Nacionais como documentos condutores da política educacional foi objeto de lutas históricas de diversos setores da sociedade ao longo do século XX. Para viabilizar a discussão pretendida, realizamos revisão de bibliografia sobre o tema, destacando-se os estudos de Ianni (1971), Horta (1982), Oliveira (1999), Saviani (2003) e Dourado (2011), bem como a análise de documentos normativos a ele relacionados, destacando-se as Constituições Federais do século XX, as Leis de Diretrizes e Bases (LDB), o documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010) e os PNEs até hoje elaborados. Sobre a história de proposições e ações relacionadas aos PNEs, observamos que o Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932, iniciou esse embate, perpassado por todo o século até o ano de 2001, quando o primeiro documento concebido e nomeado como PNE foi aprovado. Durante esse período, muitas foram as concepções das classes dirigentes sobre o PNE: para alguns, o documento confundia-se com uma LDB, outros o usaram como um plano orçamentário para a educação. Isso levou a um distanciamento entre o PNE e o planejamento educacional, que, por sua vez, ocorria sem a elaboração de políticas originadas de um plano geral pré-definido. O primeiro PNE, de fato, só seria aprovado cinco anos após ser sancionada a LDB de 1996, sem participação popular e com alguns problemas que inviabilizariam sua prática, como os nove vetos feitos pelo poder executivo sobre o financiamento. Além disso, ainda durante o período de vigência do PNE (2001-2010) e sem levá-lo em conta, foi criado o Plano de Desenvolvimento da Educação, em 2007, que alterou a dinâmica do planejamento educacional. Por isso, a elaboração do novo PNE é cercada de muita expectativa e esperança, principalmente por parte dos trabalhadores da educação, desejosos da aprovação e da sanção do documento final, após um controverso e tenso processo de tramitação, analisado na parte final desse trabalho. O estudo realizado permitiu-nos entender que a criação do PNE não garante sua hegemonia no planejamento educacional brasileiro, pois, como em situações anteriores, o PNE pode ser substituído por políticas públicas criadas sem se considerar as metas do Plano, o que esvaziaria o documento. Diante dessas questões, concluímos que, para que o PNE torne-se uma peça hegemônica do planejamento educacional, serão necessárias mudanças no modo de encarar o planejamento e uma participação mais incisiva da sociedade.

Palavras Chave: Planejamento Estatal – Planejamento Educacional – Políticas Públicas – Plano Nacional de Educação.

ABSTRACT

MARINO, DIEGO JASMIN. *Basic education planning in context New Education National Plan 2011-2020*. 2013. 181f.Dissertação (Mestrado em Processos Formativos e Desigualdades Sociais) – Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2013.

The discussion's subject is Education National Plan (ENP) like a instrument for educational planning, in our country, where National Plans preparation as a guide of educational politics has been subject historical clashes of various society's sectors throughout XX century. To make easy the discussion, we review the literature about this subject, Ianni (1971), Horta (1982), Oliveira (1999), Saviani (2003), Dourado (2011), as well as analysis of documents related to it, specially Federal Constitutions of twentieth century, Guidelines and Bases Law (GBL), final document of Education National Conference (ENC, 2010) and all ENP's until today. About propositions history related to ENP's, we observe that Pioneers Education Express of 1932, started clash throughout the century until 2001, when the first document Education National Plan (ENP) was approved. During this period ruling classes have many ideas about ENP: for some, ENP was confused with a Guidelines and Bases Law (GBL), others used as education budget plan. This actions takes a rift between PNE and educational planning, at same time educational planning occurs without general plan. The first ENP, in fact, would be approved only five years after the GBL's 1996, without popular participation and with problems, like the nine rejects about budget made by federal government. During the period of ENP (2001-2010) and without taking into account, was created Education Development Plan (EDP) in 2007, which changed the educational planning dynamic. Therefore, the new ENP development is expected with hope by education workers, after a difficult process of planning, discussed in the final part of this work. The study made possible to understand that the creation the new ENP doesn't guarantee it's hegemony in Brazil's educational planning, because in previous situations the ENP can be replaced by politics created without considering the ENP objectives. We conclude that ENP becomes important in educational planning, only if the society has a strong participation in the process and changing Federal Government methods about planning of something.

Keywords: State Planning - Education Planning - Public Politics - Education National Planning.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BANERJ	Banco do Estado do Rio de Janeiro
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CERJ	Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas

OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos trabalhadores
REUNI	Programa de Apoio e Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAEB	Sistema de Avaliação de Educação Básica
SAERJ	Sistema de Avaliação do Estado do Rio de Janeiro
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL	Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul
TELERJ	Telecomunicações do Estado do Rio de Janeiro
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	10
1	**PLANEJAMENTO ESTATAL E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL**.....	15
1.1	**Questões preliminares sobre planejamento educacional**.....	17
1.2	**Planejamento estatal no Brasil**.....	23
1.3	**Faces históricas do planejamento educacional no Brasil**.....	32
1.4	**O planejamento educacional a partir da década de 1990**.....	44
1.5	**Os planos e programas como peça do planejamento educacional**.....	52
2	**O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO**.....	59
2.1	**As deliberações sobre o PNE na legislação educacional brasileira**.....	60
2.2	**Os sentidos atribuídos ao PNE**.....	67
2.3	**O PNE no debate educacional da década de 1990**.....	72
3	**O PNE 2001-2010**.....	81
3.1	**O processo de elaboração do PNE 2001 – 2010**.....	82
3.2	**O perfil geral do PNE**.....	92
3.3	**Limites e potencialidades do 1º PNE como peça do planejamento educacional**.....	104
3.4	**O PDE entra em cena**.....	109
3.5	**PDE e PNE: ambiguidades e contradições**.....	117
4	**O NOVO PNE**.....	125
4.1	**O processo de elaboração do PNE 2011 - 2020**	126
4.2	**As contribuições da Conferência Nacional de Educação de 2010**.....	135
4.3	**Indicações da CONAE para o PNE**.....	143
4.4	**Características do novo PNE**.....	151
4.5	**Análise comparativa entre os dois PNEs**.....	161
4.6	**O PNE como peça de planejamento educacional no atual contexto**.....	168
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	174
	REFERÊNCIAS.....	178

INTRODUÇÃO

"*É preciso atrair violentamente a atenção para o presente do modo como ele é, se quer transformá-lo. Unindo assim o pessimismo da inteligência e o otimismo da vontade.*"
Antonio Gramsci

O ano de 2010 marcou o fim do período legal de vigência do primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) do país. Diante dessa circunstância, os debates para a elaboração do novo PNE ganham força no cenário político brasileiro. Ainda em tramitação, o novo PNE não tem o seu formato final, entretanto com as indicações do Projeto de Lei 8.035, de 20 de dezembro de 2010, já é possível ter uma base das principais características do novo Plano (2011 – 2020), facilitando assim a compreensão do papel geral assumido pelo documento, as questões nele enfatizadas e os aspectos indicativos do caráter atribuído ao planejamento educacional[1] no contexto da sua discussão e elaboração.

As duas últimas décadas foram marcadas pela intensificação dos debates sobre a importância da criação de um documento que apresentasse as principais metas norteadoras da atuação do poder público na organização e realização da educação pública no país. O PNE aprovado em 2001, para o decênio 2001-2010, e o que já deveria ter sido aprovado para vigência no decênio subsequente, deveriam ser, ao menos em tese, os principais documentos programáticos da área da educação em vigência nesses contextos. Por isso, é fundamental compreendê-los, entendendo os sentidos a eles atribuídos, dentro do planejamento educacional no Brasil.

Não é nosso objetivo fazer um trabalho da história da educação do país, mas acreditamos ser indispensável entender as bases históricas que fizeram o Plano ser entendido como uma peça chave do planejamento educacional no Brasil. Sendo assim, abordaremos os momentos nos quais o Plano Nacional de Educação emerge

[1] A respeito do planejamento educacional, uma referência preliminar, neste trabalho, é-nos dada pela definição de Horta (1982), para quem o planejamento educacional é: "uma forma, entre outras de intervenção do Estado em Educação, com vistas à implantação de uma determinada política educacional, estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir as funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento deste mesmo Estado" (HORTA, 1982 p. 9). Pretendemos, no entanto, ao longo desse trabalho e nos seus desdobramentos, no texto da dissertação, avançar na identificação das diferentes concepções de planejamento educacional, das influências dessas concepções em diferentes contextos do planejamento educacional no Brasil, bem como das características hegemônicas do planejamento no atual contexto.

no debate educacional brasileiro como um documento basilar e norteador das políticas públicas da educação, bem como analisar as mudanças nos sentidos atribuídos a este tipo de documento, dentro do planejamento educacional ao longo da história, contextualizando o momento em que o PNE para o próximo decênio é elaborado.

É importante ressaltar que o Plano de 2011-2020 vem sendo produzido por forças políticas, em grande medida, distintas daquelas que atuaram hegemonicamente na elaboração do primeiro PNE. Para entender essa diferença, será necessário fazer uma análise comparativa do novo Plano com o primeiro PNE (2001 – 2010), elaborado e aprovado no contexto da segunda gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002)[2].

O texto original do PNE, sancionado no ano de 2001, sofreu nove vetos do poder executivo, todos eles ligados ao financiamento das metas nele definidas. Muitos autores criticaram o documento final, dentre eles Saviani (2003), para quem os vetos tiraram do texto o caráter de "plano". Com base nessas críticas, entendemos que o caráter assumido pelo primeiro PNE denota mais que decisões propriamente educacionais. Merece menção, a esse respeito, que as duas gestões presidenciais de Fernando Henrique Cardoso fazem parte de um período fortemente marcado pela hegemonia das orientações neoliberais na reorganização da atuação política, econômica e social do Estado no Brasil.

Segundo autores como Harvey (1996) e Santos (2006), o neoliberalismo pode ser caracterizado como um corpo de orientações práticas e como uma ideologia implicados, entre outros aspectos, com a definição de um novo papel e de novas funções para o Estado, em conformidade com as necessidades da acumulação capitalista no contexto de financeirização da economia vigente, especialmente, a partir da década de 1970. Segundo Leher (1998), as políticas neoliberais diminuem o poder de intervenção econômica do Estado, atribuindo a ele um caráter regulador. Espera-se que o Estado dê sustentação à expansão das atividades econômicas alterando seu padrão de investimento de modo a garantir novas bases para as atividades interessantes para o capital, reduzindo as regulamentações trabalhistas e, com isto, o próprio custo da força de trabalho; e reservando maiores parcelas do fundo público para o financiamento das atividades produtivas e para a produção de

[2] A primeira gestão é referente ao período de 1995 a 1998.

lastros para o capital. Isso implica, na prática, um investimento do Estado proporcionalmente menor em políticas sociais, incluindo-se as inscritas no âmbito da educação escolar. A revisão bibliográfica e a investigação relacionada ao tema deste projeto buscam levar essas questões em conta.

Outro aspecto que também deverá ser considerado diz respeito à participação da sociedade na elaboração dos Planos. Em ambos, não ocorreu uma participação maciça da população, porém, enquanto o primeiro foi elaborado por técnicos contratados pelo governo, o segundo foi objeto de amplo debate realizado na Conferência Nacional de Educação, a CONAE.[3] A CONAE apresentou um documento ao governo federal contendo algumas reivindicações para as metas do documento final. Para compreender o grau de influência da CONAE no documento final, foi necessário analisar também o documento da CONAE e compará-lo com o texto final do Plano, visando observar se o novo Plano apresenta algumas das reivindicações feitas pelos educadores reunidos naquele fórum.

Não podemos esquecer também a consideração das mudanças de conjuntura política, como a relacionada à sucessão presidencial de Cardoso pelas duas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010). Deve-se destacar, a esse respeito, que, no início da segunda gestão de Lula, no ano de 2007, o governo federal instituiu o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cujo objetivo manifesto é identificar e solucionar alguns problemas persistentes na educação do país. Conhecido como “o PAC da Educação” – por seus visíveis nexos com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)[4], elaborado em 2007 com o objetivo principal de dinamizar o desenvolvimento econômico. Esse Plano é constituído por um conjunto de programas e metas que, segundo o governo federal, seriam emergenciais para o desenvolvimento da educação do país.

A criação desse Plano, quando o PNE 2001-2010 ainda estava oficialmente em vigência, provocou, inevitavelmente, algumas indagações. Qual a função do PDE criado ainda no período de vigência do PNE 2001-2010? As metas do PDE apresentam alguma relação com as desse PNE? A criação do PDE implica

[3] A Conferência Nacional de Educação é um fórum de debates que agrega o poder público e a sociedade civil, envolvendo a participação de professores e estudantes de diferentes níveis, instituições e sistemas de ensino. Essa Conferência tem como grande objetivo discutir os principais problemas da educação brasileira, encaminhando ao governo federal os resultados dessa discussão. Desde 2009, a CONAE foca seus esforços na elaboração de metas que deveriam ser utilizadas no Plano Nacional de Educação.

[4] O Programa de Aceleração do Crescimento foi criado no ano de 2007, apresentando uma série de medidas que tenderiam a repercutir direta ou indiretamente no desenvolvimento econômico, como maiores investimentos em obras públicas viárias e habitacionais. Na educação, essa política foi caracterizada pelo PDE, que reorganizou e criou um conjunto de programas e metas.

alterações na posição e no peso que deveriam caber ao PNE como peça constitutiva do planejamento educacional brasileiro?

Para aprofundar a compreensão do tema, alguns autores foram fundamentais. Para as questões gerais referentes à relação entre Estado e planejamento, as formulações de Gramsci foram fundamentais. Para a compreensão da especificidade brasileira, foram igualmente importantes autores como: Ianni (1971) e Oliveira (1999), sobre o planejamento Estatal no Brasil; Horta (1982), sobre o planejamento educacional no Brasil; Saviani (2003), Dourado (2011) e Abicalil (2005), sobre o processo de elaboração e o papel dos PNEs no país. São referências essenciais para compreendermos a realidade e o debate acerca do planejamento educacional brasileiro, acreditando que o novo PNE possa trazer a esperança de que a educação brasileira faça avanços significativos na próxima década.

Além da organização das referências teóricas e das informações históricas a partir da bibliografia sobre o tema, foi necessário fazer uma análise dos principais documentos normativos ligados, de certa forma, com o planejamento educacional brasileiro. Dentre eles, destacam-se as Constituições Federais apresentadas no século XX, as Leis de Diretrizes e Bases, os Planos Nacionais de Educação, o documento final da CONAE e alguns outros que, mesmo de forma secundária, foram notáveis para o debate sobre o tema.

A partir desse estudo, a presente dissertação ficou estruturada em quatro capítulos, que apresentam uma relação direta, apesar da diferença, entre os temas principais de cada um.

No primeiro capítulo, o planejamento é o tema central do debate, por estar amplamente ligado ao PNE. Esse capítulo traça um histórico do planejamento estatal dando ênfase ao campo educacional no país, apresentando, assim, as mudanças ocorridas desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação até a criação do primeiro PNE.

Já no segundo capítulo, discutimos o contexto de elaboração do primeiro PNE e apresentamos algumas características do Plano mais diretamente relacionas a esse contexto.

No terceiro capítulo, fazemos uma análise do PNE 2001-2010, buscando compreender a estrutura final do documento e suas principais características. Ao fazer essa análise, o terceiro capítulo enfatiza também a diferença do momento histórico no qual o documento foi elaborado para o atual e, ainda, algumas questões

relativas ao planejamento educacional no seu período de vigência.

O quarto, último capítulo, fecha a dissertação discutindo as principais limitações e potencialidades do novo PNE. Para isso, são levados em consideração não só o seu contexto de elaboração, mas também o documento final da CONAE, composto por algumas demandas apresentadas pela sociedade ao longo do período de realização das Conferências.

Esse foi o caminho escolhido para contribuir com as discussões acerca do tema proposto. Reconhecemos, entretanto, que, pela complexidade do assunto e pelas limitações inerentes a uma dissertação de mestrado, não seria possível esgotar, neste trabalho, todas as possibilidades de análise sobre o tema. Assim, além de propiciar-nos melhor compreensão do tema, este estudo levou-nos a perceber aspectos merecedores de aprofundamento posterior, de modo que seja possível acompanhar os desdobramentos do debate sobre o planejamento educacional no Brasil e do próprio processo de elaboração, aprovação e implementação do PNE vigente na atual década e dos PNEs seguintes.

1- PLANEJAMENTO ESTATAL E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

Este capítulo tem como principal objetivo apresentar e discutir referências relevantes para a compreensão do planejamento educacional no Brasil. Uma das contribuições, neste sentido, consiste em compreendermos que, para fazer uma análise sobre os Planos Nacionais de Educação, considerados documentos de planejamento educacional, será necessário resgatar alguns conceitos e categorias de análise relacionados ao tema.

"Planejamento Educacional" faz parte desses conceitos imprescindíveis para a formulação de teorias que esclareçam a situação atual dos Planos Nacionais de Educação no país. O tema já foi bastante discutido por diversos autores, valendo salientar os trabalhos de Horta (1982), Dourado (2011) e Ianni (1971). A relação entre Estado e planejamento educacional é bem explorada nessas obras, sendo, por isso, referências importantes para o presente trabalho.

Logo no início do capítulo, trabalharemos com o conceito de planejamento, propriamente dito, ou seja, os principais sentidos utilizados e as diversas definições desse conceito. Após essa primeira parte, entraremos em outro ponto necessário de ser debatido, ou seja, as diferentes concepções de planejamento educacional ao longo da história da educação brasileira.

Observamos que, ao longo do século XX, muitas concepções de planejamento foram colocadas em prática, como se fossem as únicas formas corretas de abordagem, quando na realidade o planejamento tem muitas faces. Nesta primeira parte, procuraremos aprofundar as discussões a respeito dessas concepções de planejamento, explorando suas marcas deixadas ao longo do tempo na educação pública brasileira.

Como já foi exposto, não podemos separar o planejamento educacional no Brasil do planejamento estatal. Entendemos que o Estado é uma instituição central na elaboração de um planejamento educacional e, por isso, será valioso inferir os diversos momentos políticos vivenciados pelo país e as ações tomadas pelo Estado nessas situações. Para tal compreensão, algumas obras são pertinentes para o debate, como é o caso de Ianni (1971) e Oliveira (1999).

Além das faces históricas do Estado e do planejamento, que buscaremos abordar ao longo de parte deste capítulo, teremos atenção especial à década de 1990, em que algumas mudanças cruciais nas concepções e nas práticas de

organização do Estado atingem a América Latina. Poderemos observar que as reformas neoliberais, no continente, trouxeram uma forte influência sobre o planejamento estatal e, como consequência, sobre o planejamento educacional brasileiro. Vale ressaltar que o primeiro PNE foi elaborado nesse contexto e que, devido ao fato, inúmeros problemas são encontrados nos programas de ação desse Plano.

Para finalizar a primeira parte do trabalho, faremos uma análise do conceito de plano e sua aplicabilidade dentro do planejamento educacional. Como assegura Castro (2010), o plano nada mais é do que a representação de uma determinada realidade somada a um programa de ações que visam a uma determinada mudança na estrutura atual.

Para muitos autores, como Castro (2010) e Horta (1982), tanto o planejamento como o plano vão muito além da concepção tradicional e técnica em que se acreditou durante grande parte do século XX. Nos dias de hoje, a discussão acerca do planejamento incorporou novas faces a esse mecanismo. O planejamento não apresenta somente um caráter técnico. Ao analisarmos qualquer tipo de documento de planejamento, podemos observar as concepções políticas, sociais e econômicas do autor, autores ou grupos atuantes na sua elaboração, compreendendo-o, assim, como algo muito mais amplo que um documento meramente orientado por parâmetros técnicos e administrativos supostamente neutros.

Um plano, de acordo com Castro (2010), é um documento que materializa o planejamento através do entendimento da realidade e da criação de metas para modificá-la. Autores como Castro (2010) e Dourado (2011) afirmam que a escolha das metas na elaboração do plano é responsável por caracterizar politicamente os interesses do grupo hegemônico à frente da criação desse planejamento.

Segundo os autores, essas escolhas pressupõem prioridades de ações em detrimento de outras. As escolhas feitas pelos grupos criadores desse plano não podem ser apreendidas como uma ação técnica, elas devem ser compreendidas como uma ação política, porque representam os interesses de um determinado grupo hegemônico naquele momento.

Para não esvaziarmos o debate acerca do planejamento educacional brasileiro, vale compreendermos as principais características componentes de um planejamento, assim, o debate não fica preso somente ao caráter técnico, podendo

atingir os campos político, social, econômico etc.

1.1- Questões preliminares sobre planejamento educacional

As décadas de 1990 e 2000 foram marcadas por significativas mudanças no debate brasileiro sobre planejamento educacional. A crise do Estado devido à internacionalização do capital, tal como exposta por Oliveira (1998), implicou a elaboração de teorias relativas ao papel do Estado na economia global. Essa mudança repercutiu diretamente no planejamento educacional do país, através da escassez de recursos para a educação e da influência que órgãos internacionais passam a ter sobre esse planejamento.

Esse tema vem sendo bastante discutido por Saviani (2003), Horta (1982), Dourado (2011) e Ianni (1971), dentre outros, provocando acúmulos, polêmicas e divergências cujo conhecimento ajuda-nos a avançar na própria compreensão de nosso objeto de estudo.

Para muitos, planejar é reconhecer a realidade em que se encontra, traçar objetivos a serem alcançados e os meios para se chegar a esses objetivos. Em geral, o planejamento estatal visa dispor sobre determinados âmbitos de atuação sistemática do Estado.

Entretanto, para alguns autores, como Horta (1982) e Dourado (2011), o planejamento educacional vai muito além. Tal fato acontece, porque o campo educacional é um campo em que muitos fatores se cruzam, evidenciando a presença de variáveis que não podem ser esquecidas ao se produzir um planejamento. As variáveis influentes no planejamento educacional são um ponto relevante de divergência entre alguns autores. Não nos cabe aqui fazer um debate aprofundado sobre essas divergências, todavia é fundamental que possamos compreender as várias faces do planejamento educacional.

Durante grande parte do século XX, o planejamento educacional, no Brasil, ficou restrito ao âmbito técnico. Planejar seria apenas reconhecer os meios eficientes na busca de resultados. Por isso, observamos aqui, durante vários anos, projetos e planos políticos voltados para a educação extremamente ricos na coleta de dados e na argumentação em relação aos resultados esperados, porém que dificilmente atende as demandas por educação da população. Portanto, é evidente que, para ocorrer o atendimento dessas demandas, seria necessário entender o

planejamento não apenas como uma ação técnica, mas também política, que levassem em consideração essas necessidades da sociedade.

De fato, é necessário compreender também o planejamento educacional como um instrumento político. Reportamo-nos a Gramsci (2000a e 2000b) para entendermos as políticas públicas como o resultado da correlação entre as forças atuantes em uma sociedade. Logo, o conjunto de políticas que constituem e permeiam o planejamento educacional brasileiro tende a expressar os interesses em disputa nessas correlações. Não podemos, então, dissociar o planejamento educacional do campo político, já que as diferentes classes e segmentos da sociedade têm interesses distintos que tendem a ser expressos nesse planejamento.

O planejamento educacional é também intencional, ou seja, ele é constituído e movido por intenções. Dessa forma, é importante compreender o planejamento como um conjunto de ações direcionadas que visam a atingir determinados fins. Os “planos” são instrumentos fortes na organização de um planejamento, eles têm o papel de organizar a realidade visando à definição de objetivos principais a serem atingidos. Apesar de alguns autores valorizarem mais a parte técnica, enquanto outros vislumbram a parte política, é certo que qualquer planejamento compreende todas essas dimensões em sua formulação, mesmo que seus autores não assumam isso.

De acordo com Fernandes (2002), analisando a realidade do planejamento educacional no período da Ditadura Militar, é necessário que haja uma mudança na concepção tradicional de planejamento, assumindo as diversas faces existentes no planejamento:

> O planejamento educacional, sendo uma síntese dessas concepções deveria assumir os princípios políticos e sociais definidos como funções da educação, tanto na sua definição como na sua metodologia, pressupondo um estilo de planejamento que não se restringe somente à dimensão técnico-instrumental. (FERNANDES, 2002, p.12)

Desse modo, fica evidente que, ao criar metas ou objetivos para os anos subsequentes, um planejamento está estabelecendo prioridades em detrimento de outras, o que demonstra o teor político do mesmo. Ao racionalizar a realidade, querendo influenciar nela de maneira ordenada, visando a um fim, o planejador realiza uma ação essencialmente política que não deve ser deixada de lado.

Outro fator importante sobre o planejamento educacional é que ele nunca é atemporal ou ahistórico. Os planejamentos são feitos dentro de determinadas

épocas, compreendendo, assim, as necessidades hegemonicamente reconhecidas naquele momento. Os objetivos desse planejamento tendem a ser definidos em relação a essas necessidades, portanto, o planejamento está sempre situado num determinado tempo e espaço.

Entendemos aqui que as concepções políticas de Estado, então, têm papel direto no planejamento educacional de um país. Isso fica mais claro quando analisamos os documentos vinculados a esse planejamento: o teor político dele é exposto, ainda que não evidentemente, em sua redação final.

Por exemplo, se considerarmos os documentos norteadores da educação na década de 1950 e 1960, podemos ver o caráter economicista e desenvolvimentista de grande parte desses documentos. A educação, naquele contexto, estava amplamente ligada à economia e ao desenvolvimento do país. A educação passava a ser considerada uma ferramenta essencial para esse desenvolvimento, pois nesse período, no Brasil, essa concepção tornava-se hegemônica dentro do Estado.

Já na década de 1970, na Ditadura Militar, começamos a observar uma mudança no caráter do planejamento educacional. O predomínio da tecno-burocracia é facilmente visto. Isso pode ser exemplificado pelo fato de o plano nacional de educação ter sido esvaziado e passar a ser compreendido como um mero plano plurianual de orçamento e financiamento.[5]

A década de 1990, não só no Brasil, mas em toda a América Latina, é marcada por uma crise financeira que se estende por várias áreas da atividade econômica e estatal. É nesse momento que observamos práticas políticas que apontam, assegura Oliveira (1999), para a mudança na ação do Estado devido à internacionalização da economia. O planejamento educacional brasileiro também recebe influência dessa transformação. O planejamento ganha uma série de documentos de nível nacional prioritários para a descentralização do sistema escolar, incumbindo a União pela regulação do sistema de ensino.

Compreendemos, assim, o planejamento educacional como uma forma racional de se pensar a realidade visando à atuação sobre ela. Essa atuação é feita através de um rigor técnico na busca dos dados e na aplicação da política, pretendendo sua eficiência. Esse planejamento é também uma ação político–social,

[5] A concepção de Plano Nacional de Educação na Ditadura Militar é marcada pela tentativa de esvaziamento ou ocultação do caráter político que compõe um plano. Nesse período, os planos apresentados pelo governo eram compostos de orçamentos anuais aplicados à educação, sem metas, objetivos ou qualquer indicativo de planejamento futuro.

porque propõe uma ação direta na sociedade, buscando atender as demandas hegemonicamente constituídas.

Para apreender as características do planejamento educacional no Brasil, a análise dos principais documentos norteadores desse planejamento é de extrema importância. Ao examinarmos com atenção os documentos normativos ligados ao planejamento educacional brasileiro, encontramos neles as diversas concepções de planejamento do momento histórico em que foi elaborado.

As diversas mudanças feitas ao longo da história evidenciam que o planejamento educacional não pode ser pensado somente numa esfera técnica. É necessário, portanto, entender essas alterações do planejamento educacional como políticas, mas também sociais e econômicas, uma vez que esses documentos são formulados num contexto em que se enquadram todas essas esferas.

Ao enfatizar a esfera política, observamos nos documentos normativos a influência dos governos responsáveis por esses documentos e suas mudanças ao longo do tempo. A década de 1930 serve como um bom exemplo para compreender tal ideia. Esse período histórico é marcado por um momento importantíssimo para a educação brasileira. A apresentação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova[6] ao governo e à população. Assinado por diversos intelectuais na época, o Manifesto trazia à tona o debate acerca da importância da educação pública e gratuita no país.

A força desse Manifesto pode ser vista nos documentos desse período histórico. A Constituição Federal de 1934 é a primeira a citar o direito à educação gratuita, o que significa muito, pois a Constituição é a mais influente normatização para a educação da época. Observamos, a partir dessa lógica, como as demandas sociais daquele momento foram expressas nesse documento. Mais uma vez, é notório que pensar o planejamento apenas sobre uma esfera técnica restringe as diversas faces componentes desse planejamento.

Ainda na década de 1930, observamos uma alteração muito grande no planejamento educacional. Em 1937, foi elaborada uma nova Constituição Federal, que modificava alguns aspectos relacionados à educação pública do documento

[6] O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, realizado em 1932, e apresentado “ao governo e à sociedade”, foi assinado por vários intelectuais da época, sendo amplamente difundido por diferentes meios, incluindo sua publicação em jornais. O Manifesto era composto por uma espécie de diagnóstico geral da situação educacional do país, do qual derivava um conjunto de proposições entendidas, por diversos estudiosos do tema, como uma das primeiras formulações, no Brasil, de uma política educacional referida, em geral, à educação como questão nacional. Dentre as proposições apresentadas, muitas delas consideradas válidas até hoje, destaca-se a educação como dever do Estado, com as seguintes bases: gratuita, laica e para todos. A esse respeito, destacam-se, entre outros estudos de referência, Xavier (2002), Saviani (2003) e Dourado (2011).

anterior. Essa retirada, na prática, foi considerada pelos educadores como um retrocesso na garantia do direito à educação.

Ainda mais à frente, discutiremos de forma mais densa essas alterações na década de 1930. O importante é compreender como tais alterações demonstram a influência política no planejamento educacional. Um exemplo disso é a Constituição de 1937, que substitui a antiga e marca o inicio de uma nova fase política do país. Essa nova Constituição é um documento normativo essencial do período conhecido como Estado Novo[7]. Nesse período, Getúlio Vargas (1930 – 1945), então presidente, modifica as bases políticas do país e, dentre essas principais mudanças, destaca-se a centralização do poder executivo, o que trará mudanças significativas para as políticas públicas do país.

Com a educação, isso não foi diferente, as modificações trazidas pela nova Constituição mexeram profundamente com o planejamento educacional naquele período. Muitos artigos da antiga Constituição foram retirados para atender as novas necessidades dos grupos hegemônicos. A supressão de algumas disposições anteriores implica a redução de responsabilidade do Estado com a educação pública do país. O que é um exemplo de como a esfera política tem papel determinante na elaboração do planejamento educacional de um país.

Segundo Castro (2010), é necessário compreender, também, as diversas escalas do planejamento educacional. Toda a exposição acima é relacionada a uma escala do planejamento. No corpo deste capitulo, estamos exemplificando o planejamento educacional nacional, relacionado ao planejamento do sistema educacional do país. Como expõe Castro (2010), existem outras dimensões do planejamento na educação:

> O planejamento educacional ocorre em três dimensões que estão inter – relacionadas: 1 – Planejamento do sistema educacional: acontece em nível macro, refere-se ao planejamento do sistema educacional do país e diz respeito ao direcionamento da política educacional do país (....).2 – Planejamento Escolar: realizado no âmbito da unidade escolar, caracteriza-se como o ato de organizar as atividades de ensino e de aprendizagem, determinada por uma intencionalidade educativa, envolvendo objetivos,valores, atitudes,conteúdo e o modo de agir dos educadores (...). 3 – Planejamento de Ensino: ocorre em nível micro, voltado mais especificamente as atividades a serem desenvolvidas pelos professores e alunos no cotidiano escolar. (CASTRO, 2010, p.12)

[7] O Estado Novo foi um momento político, o qual Getúlio Vargas aplica o autoritarismo. A Constituição é modificada e as políticas são centralizadas nas mãos do presidente

Como a autora expõe, o planejamento educacional é dividido em três escalas distintas, interligadas pelas ações desenvolvidas na maior escala. Na maior escala do planejamento, desenvolvem-se as questões relacionadas às políticas em nível nacional. O presente trabalho fará uso do conceito de planejamento nessa escala.

Evidentemente, o planejamento desenvolvido na macroescala influenciará diretamente nas outras escalas do planejamento educacional. Qualquer política pública promovida tem uma influência direta nas escalas menores, contudo isso não quer dizer que não haja uma resistência dos sujeitos nessa escala menor.

Muitas vezes, os educadores não participaram de forma efetiva da elaboração desse planejamento educacional, porém tiveram papel decisivo nesse processo a partir dos movimentos de lutas dos educadores que, ao longo da história, tiveram grande importância.

Como já foi dito anteriormente, a década de 1990 é considerada o momento em que o neoliberalismo[8] ganha força no Brasil. O planejamento educacional, como consequência, sofre algumas mudanças consideráveis, expostas mais à frente. Apesar da tendência mundial de desarticulação dos movimentos sociais, os educadores, mesmo distantes dos debates da macroescala do planejamento, como aponta Castro (2010), foram fundamentais na resistência às ideias neoliberais ao longo de toda a década.

Na década de 2000, observamos a falência das ideias neoliberais em toda a América Latina, e no Brasil não foi diferente. Diversas mudanças ocorreram no planejamento educacional brasileiro, fato esse que será discutido mais adiante. Nessa época, segundo Dourado (2011), houve uma reaproximação dos educadores nesse planejamento da educação em nível nacional.

A Conferência Nacional de Educação - CONAE[9] - mostra esse novo momento do planejamento educacional no país. Cabe salientar que, no novo Plano Nacional de Educação, o debate contou com a participação de alguns setores da sociedade, o

[8] As ideias neoliberais surgiram no momento de crise do sistema capitalista e do papel do Estado burguês. O papel do Estado frente a essa crise e aos problemas enfrentados pelo modelo do Estado fordista faz com que muitos acreditem que o modelo correto seria o corte de gastos com a sociedade em geral. O governo Margareth Thatcher, na década de 1970, na Inglaterra, implementou essas ideias que chegam ao Brasil com força no início da década de 1990.

[9] A Conferência Nacional de Educação é um fórum de debates que agrega o poder público e a sociedade civil, envolvendo a participação de professores e estudantes de diferentes níveis, instituições e sistemas de ensino. Essa Conferência tem como principal objetivo discutir os problemas da educação brasileira, encaminhando ao governo federal os resultados desse debate. Desde 2009, a CONAE tem focado seus esforços na elaboração de metas que deveriam ser utilizadas no Plano Nacional de Educação.

que não ocorreu com o antigo Plano Nacional de Educação, elaborado em sua totalidade por técnicos contratados pelo governo.

Para concluir, é importante destacar a necessidade de que haja o que Fernandes (2002) chamou de democracia do planejamento, ao invés da manutenção do planejamento tradicional. Essa democracia do planejamento é entendida pela autora como o momento em que as diversas camadas da sociedade participam de forma ativa da elaboração do planejamento educacional, atendendo, assim, não só as demandas daqueles que estão no poder, e até de grande parte da sociedade.

1.2- Planejamento estatal no Brasil

A década de 1930 é considerada um marco na história do planejamento estatal. Até o início do século XX, o Brasil continuava a ocupar o mesmo papel econômico que desempenhava desde o contexto colonial. O modelo agroexportador foi adotado pelo governo brasileiro mesmo depois da independência política, caracterizando o país como um exportador de bens primários na divisão internacional do trabalho.

A partir de 1930, a base desse planejamento mudará drasticamente devido, primeiramente, às condições internacionais que exigiam uma nova política do país. Conforme aponta Ianni (1971), a crise global, que começará nos EUA com a quebra da bolsa de 1929, fará com que o país sofra com uma grave crise inflacionária. Os produtos brasileiros começarão a sofrer com as quedas dos preços no mercado externo, o que fará o Estado brasileiro repensar o seu planejamento, o qual priorizava o modelo agroexportador.

Contudo, segundo Oliveira (1999), essa mudança no planejamento não acontecerá somente pela conjuntura externa, mas também pela própria conjuntura interna. A elite urbano-industrial, com a chegada ao poder de Getúlio Vargas, fortalece-se, iniciando o modelo de industrialização do país conhecido como substituição de importações. Esse modelo é definido por Oliveira do seguinte modo:

> A interpretação do arranque industrial nos anos 1930 é denominada substituição de importações: a crise cambial encarece os bens até então importados e, no limite, a não disponibilidade de divisas e a Segunda Guerra Mundial impedem, até do ponto de vista físico, o acesso aos bens importados; isso dá lugar a uma demanda contida ou insatisfeita, que será o horizonte de mercado estável e seguro para os empresários industriais que,

> sem ameaça de competição, podem produzir e vender produtos com qualidade mais baixa que os importados e a preços mais elevados. (OLIVEIRA, 1999, p. 48)

Esse momento, no entanto, não significa uma total ruptura com o antigo modelo. A consagrada tese de Oliveira (1999) analisa em profundidade essa situação. O planejamento estatal do país segue muito bem o modelo de substituição de importações tal como apresentado pelo autor, todavia o país vive um momento de transformação sem abandonar relações antigas de poder que se perpetuam até hoje. Tal teoria demonstra claramente a presença das relações arcaicas mantidas mesmo com a chegada do moderno.

Não há no Estado nenhuma preocupação direta com uma ruptura total dessas relações, uma vez que, segundo Ianni (1971), o Estado brasileiro populista terá um papel essencial no pensamento nacionalista da época. O autor cita uma série de proibições feitas pelo Estado brasileiro para a entrada do capital estrangeiro no período de 1930 a 1945.

Observa-se, então, um momento do planejamento estatal em que o governo brasileiro vai montar o modelo industrial seguindo uma lógica na qual o próprio Estado brasileiro vai arcar com as Indústrias de Base. Podemos observar essa ação com a criação do tripé de base estatal[10], que resultará na transferência de lucro dos recursos públicos dessas empresas estatais para as indústrias de bens de consumo controladas pela burguesia nacional.

A ação do planejamento Estatal brasileiro desse momento mostra-se, também, na criação de uma nova infraestrutura jurídica relacionada a vários âmbitos das relações de produção. As leis trabalhistas, por exemplo, foram importantíssimas para esse novo modelo brasileiro (OLIVEIRA, 1999).

Dentre as diversas mudanças promovidas pelo Estado brasileiro, nesse contexto, destaca-se aqui a criação do salário mínimo, que, segundo Oliveira (1999), nivelou a média salarial do país por baixo, o que possibilitou elevar, assim, a extração da mais-valia e, como consequência, o lucro da atividade industrial no país. Essa lógica confirma que o planejamento estatal do Brasil sempre visou com prioridade ao crescimento econômico, que atende não as necessidades da

[10] O tripé de base estatal é conhecido pelos autores como o momento em que o governo brasileiro cria as três indústrias de base para fortalecer a atividade industrial no país: a Petrobrás, a Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional.

população, mas sim as necessidades da ampliação da produção e da reprodução do capital.

O planejamento Estatal brasileiro para as décadas de 1950 e 1960 será estruturado com ênfase na necessidade da expansão da indústria no país. Muitas foram as medidas tomadas pelo Estado brasileiro, nesse período, para viabilizar o aumento da atividade industrial no país. A década de 1950 é um marco na transformação do modelo econômico brasileiro, já que, a partir de 1956, conforme Oliveira (1999), a produção de manufaturados supera, pela primeira vez na história, a produção agrícola, mostrando de forma definitiva uma mudança do antigo modelo, que pautava a economia basicamente na agroexportação.

Toda a alteração no planejamento estatal brasileiro vinculada a essas mudanças econômicas modificou a relação campo-cidade[11], subordinando a produção rural às necessidades do meio urbano. Tal mudança de planejamento, que começa na década de 1930, será intensificada a partir de 1956 com a eleição de Juscelino Kubitschek. Nos quatro anos seguintes, o governo brasileiro implementará o Plano de Metas, composto por diversas políticas públicas que visavam ao desenvolvimento da indústria, inclusive com a entrada de empresas transnacionais no país. Além disso, o plano traz uma série de mudanças assim avaliadas por Oliveira 1999:

> Pouco importa, para tanto, reconhecer que o Plano de Metas do Governo Kubitschek estava longe de qualquer tipo de planejamento acabado: importante é reconhecer que os meios e os fins objetivados não apenas eram coerentes entre si, como foram logrados. Prioridade para as indústrias automobilísticas, de construção naval, para a siderurgia, a reforma da legislação tarifária, a concessão de câmbio de custo para importações de equipamentos, não podem ser entendidas como acaso, nem como medidas tópicas para equilibrar o balanço de pagamentos, que tiveram por resultado a aceleração da industrialização. Ao contrário, elas foram concebidas exatamente para isso. (OLIVEIRA, 1999, p. 75)

Nesse momento da história, o planejamento estatal brasileiro já estava completamente focado no desenvolvimento da indústria como prioridade para os próximos anos. Ao abordar esse assunto, Ianni (1971) destacou que o salto da produção industrial, na década de 1960, foi notório. Mesmo com a recuperação da

[11] Diversos autores, dentre os quais se destacam Oliveira (1999) e Santos (2006), citam a importância das ações praticadas pelo governo brasileiro visando ao controle de preços dos produtos agrícolas. Esse controle visava a não inflacionar o preço desses produtos que eram componentes da cesta básica do trabalhador urbano. Essa medida assegurava o salário mínimo baixo garantindo, assim, o custo mínimo da produção de manufaturados.

indústria europeia, o Brasil conseguia manter o crescimento por diversos fatores, incluindo as facilidades fiscais oferecidas pelo governo para a chegada de empresas transnacionais.

O ano de 1964 traz novas mudanças no planejamento estatal do país, uma vez que o golpe militar altera as bases políticas do Estado, e, evidentemente, altera algumas características das formas de atuação do estado brasileiro. A Ditadura Militar cria um novo programa econômico expresso no Plano de Ação Econômica do Governo, o PAEG. Esse plano, segundo Oliveira (1999), tinha como principal objetivo a valorização da moeda brasileira e a contenção da inflação, que já apresentava números elevados no início da década. Ainda de acordo com o autor, as ações do plano promoveram uma política que o mesmo denominou seletiva. A palavra seletiva, nesse sentido, deve ser compreendida como seletiva de classe, priorizando a produção em detrimento das necessidades da população:

> A política seletiva implantada distingue, antes, a seletividade de classes sociais e privilegia as necessidades de produção, os instrumentos dessa política foram uma reforma fiscal aparentemente progressiva, mas de fundo realmente regressiva em que os impostos indiretos crescem mais que os impostos diretos e o controle salarial mais estrito. (OLIVEIRA, 1999, p.94)

Fica evidente que, apesar do golpe, o Estado brasileiro mantém a política de investimento no desenvolvimento industrial, mesmo que isso exija um arrocho salarial ou restrição aos direitos dos trabalhadores. A política citada pelo autor transfere para as classes mais baixas o preço do desenvolvimento industrial, priorizando a lucratividade das empresas e a desvalorização do salário real do trabalhador. O resultado do programa econômico, conforme expõe o autor, é expressiva: a concentração de renda no país aumenta drasticamente no inicio da década de 1970.

O crescimento econômico, nessa época, foi inegável, chegando a atingir, em alguns anos finais da década de 1960 e início da década de 1970, números expressivos como 10% do PIB. Esse crescimento corroborou uma consequência social demasiadamente negativa. Como já foi dito, a diferença entre as classes sociais aumentou consideravelmente e nunca houve redistribuição do crescimento para as camadas mais baixas.

O planejamento da economia brasileira, na década de 1970, evidencia ainda mais o programa desenvolvimento na década anterior. Observa-se um aumento

considerável no investimento em infraestrutura no país. Isso decorre da própria necessidade da qual a indústria tem em se desenvolver no território brasileiro. Desde o início, a atividade industrial brasileira foi concentrada no eixo Rio-São Paulo. Essa concentração confirmou a região sudeste como a região mais rica do país. A ausência de investimento em outras regiões tornou-se um fator limitador do crescimento industrial, restrito às áreas centrais do país.

O problema da concentração industrial no Brasil passa por um novo planejamento para o reordenamento territorial da indústria, aplicando-se medidas que fizessem a atividade industrial chegar a outras regiões do país, aumentando, assim, sua produção. Para que isso fosse possível, ainda no governo Kubitschek começaram a ser criadas as Superintendências de Crescimento Regional[12] no país.

As Superintendências começaram a ser criadas no ano de 1959, com a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), objetivando alavancar o desenvolvimento econômico da região. Diversas políticas foram promovidas pelo primeiro Superintendente, Celso Furtado. Dentre elas, políticas de incentivos fiscais para atrair a atividade industrial para a região.

A política surtiu resultados positivos, como expõe Vessentini (1999), uma vez que, nos anos seguintes, a atividade industrial na região Nordeste deu um salto considerável. Segundo o site da própria SUDENE, a região atinge índices de crescimento de até 8%, marca que chega próximo da média nacional na década de 1960. Essa política foi mantida pelo período da Ditadura Militar, que a ampliou para outras regiões, criando, no ano de 1967, a SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), a SUDECO (Superintendência de Desenvolvimento da região Centro – Oeste) e a SUDESUL.

Todas essas políticas seguiam o modelo de planejamento estatal dominante no país, que visava ao crescimento econômico por meio do desenvolvimento da atividade industrial. Os baixos salários nessas regiões e as facilidades fiscais criadas pelas Superintendências aumentaram o lucro da atividade industrial, fazendo com que o país fosse visto, nesse período, como um local vantajoso para os investidores internacionais.

[12] As Superintendências regionais foram criadas a partir de 1959, dentre outros, com o objetivo de desenvolver a atividade industrial nas regiões brasileiras. A primeira delas é a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, no ano de 1959, cujo primeiro superintendente foi Celso Furtado. As Superintendências receberam a incumbência de acelerar o crescimento econômico de suas regiões, atraindo a atividade industrial através de incentivos fiscais etc.

A Ditadura Militar ficou exatos 20 anos no poder (1964 a 1984). Segundo Oliveira (1999), apesar dos diversos problemas enfrentados, apresentou políticas de Estado, que, dentro do planejamento estatal, tinham como finalidade unicamente o crescimento econômico. Os baixos salários e a repressão contra organizações e sindicatos foram fundamentais para que esse planejamento conseguisse surtir efeito.

A partir década de 1980, algumas mudanças, tanto na conjuntura externa como interna do país, também trouxeram alterações significativas no planejamento estatal brasileiro. O Brasil é marcado pelo fim da Ditadura Militar (1985), pela volta dos exilados políticos e, ainda, pela retomada de eleições diretas para governadores dos estados e prefeitos das capitais, dinamizando o debate político e a discussão de projetos de país. A abertura do sistema político brasileiro mudará algumas bases desse planejamento. A década de 1980, no Brasil, é marcada por uma grave crise econômica e social**,** sendo considerada por diversos autores da economia como a década perdida (SANTOS, 2006).

O cenário mundial explica um pouco essa crise. Os países centrais viviam um momento financeiro delicado desde a primeira crise do petróleo, em 1973[13]. Tal crise levou esses países a aumentarem seu gasto com o consumo de energia e a diminuir os investimentos feitos nos países periféricos capitalistas. Os governos brasileiros, principalmente a Ditadura Militar, dependiam dos empréstimos feitos no exterior para a melhoria da infraestrutura do país, atendendo, assim, as necessidades da atividade industrial.

A crise de antigos centros industriais do país demonstra bem o quadro de crise dessa década. Grandes cidades brasileiras, como o caso de Rio de Janeiro e São Paulo, têm uma queda considerável na produção industrial. No Rio de Janeiro, o caso mais alarmante, a produção industrial, segundo dados de 2008 do IBGE, caiu 3,5%. Essa queda ocorre não só pela reestruturação produtiva vivida pelo país com o surgimento de cidades médias e novas regiões industriais, e até pelo fato de muitas empresas transnacionais buscarem outros locais com um cenário econômico mais estável.

A crise na década de 1980, no Brasil, e em grande parte dos países latino-

[13] A crise do Petróleo de 1973 foi causada pela queda da produção e, consequentemente, pelo aumento do preço do barril. A queda na produção deu-se a diversos fatores conjunturais como: as seguidas tensões entre os países do mundo árabe no final da década de 1960 e a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo, a OPEP, em 1960. Essa organização funciona, desde a sua criação, como um Cartel, controlando os preços do Petróleo e mantendo, assim, um preço mais alto.

americanos, foi motivo de alerta para as economias centrais. Prova disso pode ser vista nos inúmeros encontros promovidos pela Organização das Nações Unidas, a ONU. Dentre esses encontros, podemos destacar o Consenso de Washington[14].

O Consenso de Washington teve uma forte influência sobre o planejamento estatal, no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990. As metas criadas pelos economistas neoliberais foram seguidas à risca no Brasil. A pressão externa para que o governo brasileiro cedesse a esse modelo foi muito grande. O novo modelo de produção em escala mundial e a intensificação da globalização exigiam do país um novo posicionamento perante essa mudança da conjuntura internacional.

O modelo de substituição de importações, ou seja, a produção que visava ao mercado interno, já entrava em crise e não atendia as necessidades da atividade industrial. O modelo de produção fordista[15] já tinha sido superado em diversas partes do mundo, e no Brasil não foi diferente. O mundo já operava sob uma nova lógica de produção, a qual o Brasil ainda precisava adaptar-se. Para não ficar de fora da nova lógica de produção Toyotista[16], o Brasil precisou atender as necessidades do mercado internacional e absorveu as ideias do Consenso de Washington, implementadas ainda no governo Sarney (1985-1990) e intensificadas nos governos Collor (1990 -1992) e Itamar (1992-1994).

A teoria de planejamento neoliberal no Brasil, segundo Santos (2006), foi o modelo escolhido pelo governo para superar a crise econômica vivenciada pelo país. Esse modelo possibilitou, apesar de diversas críticas, a entrada do Brasil no novo modelo de produção e a superação, ainda que com custos altíssimos, da crise que o Estado brasileiro vivenciava na década de 1980.

A década de 1990 é marcada no planejamento estatal brasileiro pela continuidade e aprofundamento das políticas neoliberais na economia. A conjuntura

[14] O Consenso de Washington foi realizado nos EUA em 1989. Composto por economistas, esse consenso criou um documento com dez regras básicas para que os países pobres saíssem da crise em que viviam, atingindo, assim, o desenvolvimento. Essas metas sugeriram uma mudança no papel do Estado perante a economia, pregando uma maior liberdade do mercado.

[15] O Fordismo foi um termo utilizado por muitos autores como Gramsci para explicar a teoria da produção em massa, implementada por Henry Ford em sua fábrica de automóveis. Esse modelo inovou a produção industrial, na década de 1930, e durante muito tempo foi copiada por varias indústrias de diversos setores. Além da produção em massa, o Fordismo era organizado pela fragmentação da mão de obra e a valorização do consumo interno.

[16] O Toyotismo, de acordo com Harvey (2004), foi criado na década de 1950 pelo engenheiro Taich Ohno e implementado nas fábricas japonesas a partir da década de 1960. Esse modelo alterou a produção mundial trazendo grandes inovações no modelo de produção, no qual podemos destacar alguns pontos como a fragmentação da produção e a produção segundo a demanda.

internacional continuava exigindo alterações, confirmadas a partir dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Nesses oitos anos de FHC, o planejamento estatal brasileiro manteve-se com o objetivo de aquecer a produção industrial, além de incentivar a entrada de investidores financeiros no país.

Algumas mudanças são características desse momento. O controle da inflação e a farsa do “consumo fácil”, segundo Santos (2006), anestesiaram a população, que, mesmo com os baixos salários, assistiu a essa mudança com pouca resistência. O controle da inflação foi promovido, segundo o próprio presidente, através do “desinchaço” do Estado. Na perspectiva de Santos (2006), para acabar com o inchaço estatal, o planejamento do governo exigiu mudanças importantes.

De acordo com Pereira (1998), o Estado vivia uma crise, pois precisava adaptar-se às novas necessidades criadas pelo capital globalizado. Para conseguir fortalecer-se frente a esse processo, seria necessário que o Estado sofresse mudanças estruturais consideráveis. De acordo com o autor, seria necessário que a tecno-burocracia, configurada nas décadas de 1970 e 1980, fosse substituída pelo Estado regulador, caracterizado muito mais pela fiscalização das ações do que pela interferência direta nos procedimentos, processos e ações da administração pública.

Uma das principais metas do governo foi diminuir o número de funcionários públicos, alegando os elevados custos com o funcionalismo. Diversos setores ficaram com pouquíssimos funcionários e outros foram terceirizados, ou seja, passados para a iniciativa privada. A privatização, cabe ressaltar, foi uma marca dessa década. Diversas empresas públicas foram leiloadas para a iniciativa privada com o discurso de diminuir os gastos públicos. A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Vale do Rio Doce, a Empresa brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL), em nível federal, e inúmeros exemplos a nível Estadual como a Companhia Elétrica do Rio de Janeiro (CERJ), Telecomunicações do Estado do Rio de Janeiro (TELERJ), o Banco Nacional do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ) etc.

Todas essas privatizações somadas ao baixo salário mínimo fizeram do Brasil um grande atrativo de investidores, que encontravam aqui as garantias feitas pelo Estado brasileiro para a expropriação da força de trabalho, conseguindo, dessa maneira, grandes margens de reprodução do capital. Os baixos salários eram mantidos associados às facilidades de crédito que as lojas varejistas apresentavam ao consumidor. Esse quadro facilitou o alto consumo, sem que houvesse um aumento real de salário.

O aumento salarial ficou associado à inflação, a qual apresentava índices menores a 5%. Os baixos aumentos, todavia, eram camuflados pelo fenômeno do crediário no Brasil. O governo brasileiro mantinha as altas taxas de juros e os ganhos abusivos das grandes empresas, enquanto as lojas varejistas facilitavam as compras, parceladas por um longo período.

Esse quadro garantiu a entrada do país nessa conjuntura econômica global. O planejamento estatal brasileiro manteve-se assumindo o papel de garantir a manutenção das taxas de lucro e o aumento da produção industrial, introduzindo o Brasil na lógica de produção global, ainda que numa posição desvantajosa em relação aos países centrais e com custos elevados para os trabalhadores.

A decadência do neoliberalismo na America Latina[17], no final da década de 1990, mostrou as fragilidades do sistema econômico internacional e a total dependência do continente em relação ao mercado financeiro. A crise social e econômica no continente, segundo Santos (2006), trouxe um quadro de mudança no planejamento estatal dos países latino-americanos. O neoliberalismo foi gradativamente modificado graças a grandes manifestações populares por governos de esquerda que alteraram a lógica do planejamento estatal no continente.

No Brasil, isso não foi diferente. No ano de 2002, o presidente Luis Inácio Lula da Silva foi eleito, sendo considerado um marco significativo na mudança da representação política do país. Apesar de não promover mudanças estruturais na economia brasileira, mantendo a dependência com o mercado financeiro, algumas mudanças não podem deixar de ser evidenciadas.

Os oito anos de governo Lula (2002-2010) possuem algumas características notáveis no planejamento estatal brasileiro. O governo não altera a lógica, mantida desde a década de 1930, asseguradora da manutenção da expropriação da força de trabalho visando ao crescimento industrial. Isso, entretanto, dar-se-á apoiado na lógica do consumo, não só das classes médias, como também das mais baixas, por meio da implantação e expansão de políticas assistenciais vinculadas à concessão de renda que não alteram a lógica de produção, porém aumentam o poder de consumo das classes mais baixas.

[17] O início dos anos 2000, na América Latina, marca uma mudança considerável no modelo de governo dos países do continente. O neoliberalismo, que marcou a década de 1990, leva esses países a graves crises econômicas, o que gerou contestação da população. Esse quadro trouxe mudanças consideráveis na representação política do continente. As eleições nesse período têm como resultado a entrada de partidos de esquerda e, como consequência, uma mudança na ideologia política, ainda que o neoliberalismo não tenha sido totalmente substituído.

O aumento do consumo manteve a produção em alta e a economia aquecida, mesmo com as diversas crises estruturais que o mundo viveu nesse período. Nesse quadro, observamos que o planejamento estatal brasileiro serviu à reprodução capitalista, atendendo as necessidades tanto das elites locais, como das grandes empresas transnacionais. Tentou-se apresentar aqui um breve histórico desse planejamento e o papel do Estado ao longo do século XX, reconhecendo não ser o objetivo central desse trabalho esgotar o tema, mas traçar um panorama geral do processo que culminou com a elaboração do Plano Nacional de Educação.

1.3- Faces históricas do planejamento educacional no Brasil

A história da educação pública no Brasil é inevitavelmente marcada pelas conjunturas políticas, no interior das quais se definem certas correlações entre forças políticas portadoras de distintos interesses e diferentes pesos na definição do perfil assumido pelo Estado, em geral, e pela ação estatal nos âmbitos econômico e social. Não temos a pretensão de fazer um estudo histórico detalhado dessas conjunturas, contudo seria impossível discutir o novo Plano Nacional de Educação sem reconhecer os diversos processos cuja ocorrência, ao longo da história, está diretamente implicada com as condições de elaboração e com o caráter geral assumido pelos PNEs nas duas últimas décadas.

Segundo Saviani (2003), a história da educação no Brasil vem sendo tratada pelos historiadores como referida a pelo menos três principais períodos de larga duração, correlatos às principais condições políticas e formas de governo instauradas no país: o período Colonial, o período do Império e o período da República. Para o autor, a República, devido aos interesses da classe burguesa ascendente no país, passa a ser um momento de acalorados debates acerca da educação pública, gratuita e em nível nacional.

Levando essa referência em consideração, o recorte temporal do breve apanhado histórico aqui apresentado começa no início do século XX, quando as discussões sobre a necessidade de criação de políticas nacionais para a educação assumem posição de destaque no próprio debate da construção nacional, entendida como primordial no contexto do Estado Republicano em consolidação.

As condições citadas acima fazem da década de 1930 um marco digno de menção para o debate sobre o planejamento educacional brasileiro. A ascensão da

burguesia industrial no Brasil e as novas condições econômicas do país criaram um quadro novo quanto ao papel da educação no território brasileiro. A luta pela popularização da educação pública envolveu diversos setores da sociedade, inclusive os intelectuais respeitados na área, que, no ano de 1932, apresentam o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, assinado por diversos educadores.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova é considerado, pelos pesquisadores da educação brasileira, um marco na luta pela popularização da educação pública, até então controlada por uma minoria no país e dirigida a uma parcela restrita da população. Foi nesse documento que, segundo Saviani (2003), discutiu-se pela primeira vez de forma sistemática a importância da elaboração de um Plano Nacional de Educação (PNE) assegurador das bases para a expansão do ensino público do país.

As novas necessidades da economia brasileira e a pressão de diversos setores da sociedade fizeram com que o Estado brasileiro começasse um novo planejamento educacional para o país. Nesse momento, inexistia um sistema nacional de ensino, todas as ações promovidas pela União na educação nacional, de acordo com Shiroma (2011), ficavam restritas ao Distrito Federal, servindo de exemplo, mas não obrigação para os demais estados da Federação. Essa lógica descentralizada da educação básica do país dificultou por muito tempo as ações da União sobre o Ensino.

A ausência de políticas educacionais nacionais era uma lacuna a ser preenchida após a Revolução de 1930. Muito se discutia sobre as funções ideológicas da escola e sobre como ela deveria servir ao momento histórico vivenciado naquela época. Com a chegada da indústria e o consequente progresso tecnológico, exigia-se a necessidade de mão de obra qualificada. Na opinião de Shiroma, essas duas questões eram a base da discussão sobre o papel da escola no país:

> Nos anos 1930, esse espírito salvacionista, adaptado às condições postas pelo primeiro governo Vargas, enfatizava a importância da “criação” de cidadãos e de reprodução/modernização das “elites”, acrescida da consciência cada vez mais explícita da função da escola no trato da questão social. (SHIROMA, 2011, p.15)

É nesse contexto e com esses fundamentos que o planejamento educacional brasileiro foi formulado. A primeira tentativa de centralizar, ainda que parcialmente, o sistema de ensino do país ficou conhecida como a reforma

Francisco Campos. A reforma recebeu o nome do primeiro Ministro do recém-criado Ministério da Educação. Essa reforma não atingiu todos os níveis do ensino no país, porém foi a primeira tentativa de criar um parâmetro em nível nacional.

Se analisarmos todos os sete decretos componentes dessa reforma, fica evidente uma tentativa de organizar alguns níveis de ensino, principalmente aqueles que, em tese, produziam mão de obra qualificada, como é o caso dos decretos 19.851/31 e 19.852/31, que apresentavam as regras para a educação em nível superior do país, e 19.890/31, 20.158/31 e 21241/31, todos eles a respeito do ensino secundário e profissionalizante no Brasil.

Tais decretos representam parte de valor no debate que os intelectuais da época faziam acerca do papel da escola na sociedade brasileira. A preparação da mão de obra para a recente atividade industrial no país é, sem dúvida, um dos pontos mais relevantes desse debate na década de 1930.

Outra questão levantada nessa época é a discussão sobre o papel da religião na educação pública. A educação no Brasil, durante muito tempo, sofreu forte influência da Igreja Católica. No pós-1930, muitos educadores contestaram essa força religiosa, acreditando que a escola deveria ser laica, ou seja, sem qualquer influência religiosa. A Igreja Católica, todavia, ainda tinha papel determinante na educação do país, muitos eram os colégios de ordens religiosas em todo o território brasileiro, apresentando, dessa maneira, uma força muito grande nas decisões sobre os rumos da educação do país.

Esse conflito de interesses transformou a educação em um importante objeto de discussão entre os liberais, defensores da retirada do ensino religioso nas escolas, e os religiosos, que lutavam pela sua manutenção. A reforma Francisco Campos confirma a força da igreja nesse sentido, criando o Decreto 19.941/31, determinando o ensino religioso matéria facultativa em todas as escolas públicas do país.

A primeira Constituição Federal após 1930 foi assinada em julho de 1934, apresentando o resultado da correlação de forças que disputavam o poder naquela época. Nesse debate, o conflito entre igreja x liberais manteve-se presente, além, é claro, da discussão sobre o papel da escola nesse novo momento de desenvolvimento do país. A Constituição de 1934 apresentou avanços consideráveis para a criação de um sistema de educação unificado a nível nacional.

Um dos maiores exemplos desse avanço pode ser observado no artigo 3º,

inciso XIV, da Constituição Federal, que diz: "*é dever da União traçar as diretrizes da educação nacional".* Pela primeira vez na história, o Estado brasileiro é responsabilizado pela educação no território nacional. Há obrigação da União em criar uma lei de diretrizes e bases responsável pela educação do país. São feitas, no entanto, algumas confusões, entre os documentos propostos pela Constituição.

O artigo 150, na primeira alínea, diz assim:

> Art 150: Compete a União:
>
> a) Fixar um plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução em todo território do país.
>
> Parágrafo Único: O plano nacional de educação constante da lei federal nos termos do Art 5º. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, p. 216)

Vê-se, assim, que essa Constituição de 1934 afirma textualmente constituir dever da União a criação de um Plano Nacional de Educação com base no Artigo 5º. Essa colocação, segundo Horta (1982), mostra claramente que o legislador de 1934 estava apreendendo "plano" como diretriz. Essa confusão traz dificuldades para o planejamento educacional brasileiro, porque os dois documentos têm funções completamente distintas dentro desse planejamento. A lei de diretrizes e bases, como o próprio nome diz, é responsável pelo conjunto de normas organizacionais do ensino público do país. O plano nacional de educação, como o entendemos hoje, é formado por um conjunto de metas a serem atingidas num período de tempo pré-determinado.

Apesar dessa confusão, é inegável que a Constituição de 1934 apresentou avanços significativos para o planejamento educacional do país. O maior problema dela foi o seu curto período de vigência. Ela durou apenas três anos até a criação do Estado Novo[18]. Esse momento surge também com uma nova Constituição, implicando alguns retrocessos para a educação brasileira.

Na Constituição Federal de 1937, todos os avanços conseguidos no documento anterior são revogados. A competência da União nesta matéria fica bastante circunscrita à elaboração de diretrizes gerais e à atuação apenas complementar aos Estados, Municípios e iniciativa privada.

[18] O Estado Novo é o momento político em que Getúlio Vargas, então presidente da República, inicia um momento ditatorial no país, aplicando uma série de regras que visam à centralização política e ao maior controle das ações do Estado.

Somente a partir de 1946, podemos observar uma alteração do planejamento educacional brasileiro. Para Horta (1982), a elaboração desse novo documento é um marco relevante para a educação pública do país, visto que altera um conjunto de erros das Constituições passadas. As obrigações pela educação pública de qualidade e a organização do sistema nacional de ensino passam novamente a ser de responsabilidade da União.

Outro ponto importante da Constituição de 1946 é a obrigatoriedade da União em criar uma Lei de Diretrizes e Bases. A respeito do Plano Nacional de Educação, o relator da Constituição desfaz a confusão existente no documento de 1934, que não diferenciava claramente o papel da LDB e o do Plano no planejamento educacional do país. A organização do planejamento, a partir de 1946, fica mais clara. O documento determina o financiamento que a União, Estados e Municípios devem investir, evidenciando, assim, diferentes cargas de responsabilidades de cada um dos níveis governamentais.

O ponto negativo passa ser a perda de importância ocorrida com o PNE. Não há, para Horta (1982), nenhuma menção ao Plano na Constituição de 1946, o que enfraquece o papel do mesmo dentro do planejamento. Para o autor, o PNE tem grande importância, já que apresenta as metas para a década seguinte. Assim, ao deixá-lo de lado, o Estado abre mão da criação de um plano de ação para os próximos anos, enfraquecendo a eficiência do planejamento.

A década de 1950 é representada pela continuidade daquilo que foi feito na Constituição de 1946. Todo esse período destaca-se pelos acalorados debates sobre a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases. As diversas forças políticas representam os antigos conflitos, que vêm desde a década de 1930, e os novos problemas e desafios pelos quais passa a educação pública do país a partir desse momento histórico.

Conforme Horta (1982), outro momento digno de menção na história dos impasses implicados com a formulação do PNE foi a segunda metade da década de 1950. Esse momento é marcado pelo projeto desenvolvimentista do Presidente Juscelino Kubitschek[19], configurado em um plano de crescimento econômico que, nos termos usados por Kubitschek, realizaria “50 anos em 5”, envolvendo projetos para diversos âmbitos das áreas econômica e social.

A educação não ficou de fora do Plano de Metas do presidente. Um forte

[19] Juscelino Kubitschek foi Presidente da República no período de 1956 a 1961.

indicador da presença da educação nessa política foi a criação da Comissão de Educação e Cultura[20], que apresentaria dentro de 60 dias um programa de metas educacionais com as prioridades da educação que contemplasse o projeto desenvolvimentista. Esse momento merece destaque na elaboração de planos para diversas áreas, inclusive dentro do planejamento em educação, pois estabelece uma ligação forte entre desenvolvimento econômico e educacional, como se um dependesse diretamente do outro.

De acordo com o governo JK, era necessário que o Brasil tivesse cidadãos capacitados para compreender a importância daquele momento de crescimento. O período de 1956 a 1961 foi marcado pelo caráter de urgência de criação de planos setoriais, que deveriam apresentar metas para setores como saúde, transportes e etc. A área da educação, porém, nunca chegou a ter seu plano setorial realizado, devido ao atraso na formulação da LDB, que só seria aprovada e enfim sancionada no fim do mandado de JK, aumentando ainda mais a pressão para a criação do PNE.

A Lei de Diretrizes e Bases só será homologada em 1961, representando o embate das forças políticas responsáveis pelo planejamento da educação do país naquele momento. A lei saiu depois de diversos conflitos entre os envolvidos no processo. Assuntos que, desde a década de 1930, polarizavam a discussão do planejamento mantiveram-se na formulação dessa lei. Como principal exemplo, podemos citar a questão religiosa, ponto central de debate nesse momento.

O documento apresentado recebe grande influência da perspectiva desenvolvimentista aplicada pelo governo J.K. A lei reporta-se a todos os níveis do ensino público do país, incluindo (com ênfase) o ensino profissional. Com o objetivo de atender a demanda de mão de obra, a escola tem o papel determinante de preparar o sujeito para o mercado. Grande parte do investimento feito em educação era destinada para a criação de cursos técnicos.

Em relação ao Plano Nacional de Educação, não há na LDB nenhuma indicação para a elaboração do mesmo ou qualquer indicação sobre os seus responsáveis. Para Horta (1982), isso aconteceu devido à Lei de 1946, que não obrigou a União a criar um Plano específico. Em relação ao planejamento e ao financiamento, o que podemos observar é ainda uma grande influência do Plano de

[20] A Comissão foi criada por J.K. sendo composta por alguns Senadores. Tinha como principal objetivo a criação de metas que visassem ao desenvolvimento da educação e da cultura no país.

Metas criado por J.K. Na LDB, aparece com clareza a importância da criação de planos plurianuais que demonstrassem os gastos feitos na área de educação no período de dois anos.

O valor mínimo investido por cada Município, Estado e, também, pela União pode ser visto nos Artigos 92 e 96 da LDB. Os planos plurianuais serviam como uma espécie de prova que o investimento feito na educação era realmente destinado para a área. Tais Planos foram, no início da década de 1960, importantes documentos do planejamento educacional, visto que apresentavam os gastos feitos pelo governo e os investimentos feitos no prazo determinado pelo documento.

Os gastos feitos pelo Estado e apresentados nos planos plurianuais priorizavam o que se chamava naquela época de ensino primário. Não havia ainda prioridade para os níveis de ensino mais elevados devido ao elevado número de indivíduos que ainda se encontravam com o ensino primário incompleto. Por isso, até 1964, os investimentos feitos em educação priorizavam o ensino primário.

Os vinte anos de Ditadura Militar trouxeram algumas mudanças no planejamento educacional do país. Já em 1964, o então Ministro da Educação, Luis Antonio da Gama e Silva, convocou o Conselho Federal de Educação para apresentar algumas dessas mudanças no planejamento.

A primeira delas está na distribuição dos recursos para a área de educação, priorizando o ensino técnico para a preparação de mão de obra qualificada, o que gerou, de acordo com Horta (1982), uma repercussão muito ruim entre os educadores da época. A segunda mudança é a diminuição da influência do Conselho Federal de Educação, composta por educadores. Essa atividade passa a ficar a cargo de tecnocratas escolhidos pelo próprio governo. Além dessas mudanças, os militares apresentaram a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que substituiu alguns dispositivos referentes à atual educação básica[21]. Essa lei não teve qualquer participação dos educadores em sua formulação, além de não citar em seu texto o PNE como obrigação do governo.

O período da Ditadura Militar é marcado claramente pela substituição dos educadores pelos tecnocratas na elaboração do planejamento educacional

[21] A Lei 5692, de 11 de agosto de1971, alterou alguns dispositivos na estrutura da antiga LDB de 1961. Dentre esses dispositivos, vale destacar as mudanças no caráter formativo da estrutura do ensino. O atual Ensino Fundamental era denominado na LDB de 1961 de Ensino Primário, que compreendia da primeira a quarta série desse primeiro ciclo, além do ginásio, que era composto da quinta até a oitava série. O primário e o ginásio eram separados pelo exame de admissão. Na lei 5692/71, essa separação acaba, e o primário e o ginásio passam a ser denominados de 1º grau. O antigo Colegial passa a ser substituído pelo 2º grau.

brasileiro. A retirada do poder do Conselho Federal de Educação, existente desde a década de 1930, mostra que os educadores perdem força para os tecnocratas, vindos de diversas outras áreas, como economia, direito e administração, para iniciar um novo planejamento educacional no país.

A própria concepção de plano usada na época expõe claramente o caráter técnico do planejamento. Para os tecnocratas, um plano é composto por um conjunto de metas capazes de ser em cumpridas no período determinado e escolhidas a partir de um estudo técnico para avaliar as necessidades da população naquele momento (HORTA, 1982). Como já discutimos aqui, fica de fora dessa concepção a questão política tão poderosa na escolha dessas metas.

A Ditadura Militar incorporou bem a teoria da educação para a formação do "capital humano". Segundo essa perspectiva, a educação deveria formar sujeitos qualificados para trabalhar em diversos setores da economia brasileira, ajudando, assim, a alavancar o "progresso nacional". Como explica Shiroma:

> A formação do capital humano criava o vínculo restrito entre educação e mercado de trabalho, modernização de hábitos de consumo, integração da política educacional aos planos gerais de desenvolvimento e segurança nacional, defesa do Estado, repressão e controle político ideológico da vida intelectual e artística do país. (SHIROMA, 2011, p. 36)

Não podemos esquecer o papel político que a escola tem nesse momento, o qual é muito considerado pela Ditadura Militar. O período marcado pela repressão ideológica, em diversos campos da sociedade, atinge também o planejamento educacional. As mudanças curriculares nessa década são determinantes. Por exemplo, a perda de espaço de áreas de conhecimento como Filosofia, Sociologia, História e Geografia, sumariamente substituídas por disciplinas como Moral e Cívica, Orientação para Vida dentre outras.

O planejamento educacional brasileiro, na ditadura, passa também a sofrer influência direta dos órgãos internacionais. O capitalismo internacional já enfrentava uma crise muito forte que atingia inclusive os países mais pobres. A educação passa a ser tema central em congressos e simpósios organizados por essas entidades internacionais. Conforme aponta Meszáros (2008), a educação passa a ser vista como um mecanismo de alívio para a pobreza intensificada com a crise de proporções globais.

Os investimentos do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional são

exemplos dessa influência internacional. O Banco Mundial será responsável pela criação de diversos “ginásios técnicos” nas regiões nordeste e centro–oeste do país. A teoria do Capital Humano é o casamento perfeito entre o planejamento educacional do país e os objetivos da educação para o Banco Mundial.

Em meio a toda essa repressão e alteração do planejamento, é promulgada a Constituição de 1967, que apresentava as mudanças já em curso para uma nova Carta Constitucional do país. Para o planejamento, ela trouxe mudanças significativas. Dentre elas, podemos destacar que, em sua redação, não era previsto percentuais mínimos de investimento em educação, além da retirada da obrigatoriedade da União, passando-se os deveres correspondentes para os Estados e Municípios. A descentralização do planejamento, tão discutida nas décadas de 1950 e 1960, é intensificada nesse período.

É consenso entre diversos autores, como Horta (1982) e Shiroma (2011), que a legislação reformista do planejamento educacional começa já no ano de 1964. Convém frisar, contudo, que essas reformas ganham força, baseadas na Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, responsável pelo ensino superior, e na Lei nº 5692, de 11 de agosto de 1971, que reformou o ensino básico. As duas serviam ao ideal do “milagre econômico” vivenciado pelo país.

Tais leis tinham dois principais objetivos. O primeiro deles era ampliar a oferta de vagas na educação elementar assegurando, assim, a mão de obra necessária da classe trabalhadora para os setores mais básicos da economia. O segundo seria assegurar as condições necessárias para a produção de mão de obra qualificada, a fim de ajudar o crescimento econômico do país (Shiroma 2011). As duas leis alteraram consideravelmente o planejamento educacional do país nas décadas seguintes.

A teoria do capital humano é um dos temas centrais do planejamento educacional no país nas décadas da Ditadura Militar. A ação baseada no conceito de capital humano, ainda segundo Shiroma (2011), é vista na forma como a Organização dos Estados Americanos (OEA) traçava metas para a educação. Cria-se, assim, um modelo de educando e educador, transformado em capital humano, gerando desta forma lucro individual e social. Evidentemente, que quase todas as leis citadas e as reformas criadas serão baseadas nesses parâmetros criados pela OEA.

A Lei 5540/68, que reformou o Ensino Superior, trouxe algumas alterações

valorosas para esse nível de ensino. A expansão das Universidades Públicas por diversas regiões do país favoreceu o aumento do número de vagas e certa diversificação da oferta em todo o país. O caráter privatista da lei, entretanto, foi um ponto muito criticado entre os autores.

A lei apresentava um dispositivo que permitia o repasse de dinheiro público para instituições privadas, desde que fosse comprovada a falta de oferta de vagas naquela região. Apesar de não ser o principal objetivo desse trabalho, vale ressaltar algumas mudanças criadas por essa lei visando à produção do capital humano para o país.

Um ponto muito elogiado da Lei 5540/68 foi que, pela primeira vez na história do país, incorporou-se a ideia de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na constituição da formação universitária. Essa ideia era uma luta histórica dos professores do Ensino Superior, além da dedicação exclusiva, em vigor nas instituições federais de nível superior. O controle ideológico dos cursos também fazia parte do planejamento do ensino superior. A demissão e contratação de novos funcionários, além da criação do sistema de créditos, dotando o estudante de individualidade perante o curso, são marcas desse controle exercido no período da Ditadura Militar.

Para a educação básica, a Lei 5692/71 representou mudanças consideráveis na Lei de Diretrizes e Bases de 1961. O próprio processo de elaboração da lei foi consideravelmente diferente, não houve uma participação muito efetiva dos educadores. Os tecnocratas já eram os principais responsáveis pela elaboração do planejamento educacional do país.

Do ponto de vista organizacional do sistema de ensino, podemos citar o fim do exame de admissão do extinto primário para o ginásio, ocorrendo, assim, uma fusão entre esses níveis, que passou a constituir o que foi denominado 1º grau, equivalente ao atual Ensino Fundamental. Já o atual Ensino Médio passou naquela época a ser denominado de 2º grau. O atual Ensino Superior era denominado 3º grau. As mudanças não ficaram somente circunscritas à estrutura do ensino. As alterações curriculares foram também objeto de modificações nos três níveis de ensino.

A lei 5692/71 não faz qualquer menção à criação de um Plano Nacional de Educação, apenas mantendo os planos de financiamento já criados na LDB de 1961, limitando novamente o caráter do plano. Os planos plurianuais dos estados e

municípios apresentavam dados do que foi investido e do que deveria receber como investimento nos anos seguintes. Não seria correto elevar esses planos ao caráter de Plano Nacional de Educação. Acreditamos que o PNE vai muito além de dados de financiamento, apesar de reconhecer que não seria correto desprezá-los na elaboração e na análise de um planejamento educacional.

Outra mudança na lei foi o aumento da obrigatoriedade escolar de sete para oito anos, instituindo-se, desse modo, a educação pública e obrigatória pra os sujeitos de sete até quatorze anos de idade. Conforme aponta Horta (1982), diversos fatores estruturais levaram esse planejamento a tornar-se “letras mortas”. A insuficiência de estabelecimentos em diversas regiões do país, principalmente em áreas rurais, limitou a chance do aumento de oferta de vagas cobradas pela Lei.

Para Shiroma (2011), não houve ainda uma análise real do sistema de ensino, priorizando apenas índices quantitativos, deixando de lado a qualidade do ensino público que já era precária. A ampliação da oferta escolar, como explica Algebaile (2009), não vem necessariamente acompanhada de um aumento da qualidade do ensino.

Não estamos advogando a favor da elitização do ensino para as massas, muito pelo contrário, compartilhamos da opinião de Anísio Teixeira, que o correto seria uma educação das massas para todos. Entretanto, as condições básicas para o ensino devem ser consideradas nessa ampliação para que não ocorra o que Algebaile denominou de “ampliação para menos”.

Outra crítica ao planejamento, nesse momento da história, está na profissionalização do ensino de forma descuidada. A teoria do capital humano simplificou o papel da escola. Muitas instituições passaram a ter o papel de formar apenas mão de obra para o mercado de trabalho, exaurindo a função social da escola. A entrada da iniciativa privada na escola também não é descartada pela lei.

Para Frigotto (2005), a profissionalização no Brasil foi além de descuidada, ganhando proporções muito maiores do que o necessário para o próprio mercado de trabalho. A crítica é feita também devido ao atraso das oficinas das escolas em comparação com a realidade da produção industrial. Os cursos não apresentavam a estrutura necessária para a realização de uma formação profissional adequada às exigências industriais. Com isso, apesar de ser supervalorizado no discurso e na escala de realização, o ensino profissionalizante não atendia efetivamente as próprias demandas apresentadas pela atividade industrial.

A década de 1970 é marcada pela crise do sistema econômico como um todo, atingindo, assim, diversos países periféricos como, por exemplo, o Brasil. A Ditadura Militar, amplamente financiada pelos parceiros internacionais, sente essa crise diminuindo os investimentos em diversas áreas de atuação governamental. A educação que, no Plano de Desenvolvimento Econômico (PND), criado pela Ditadura em 1964, tinha o objetivo de desenvolver o país com a formação de capital humano, tem suas funções modificadas.

Nesse período de crise, os investimentos feitos e o planejamento educacional do país passaram a ser direcionados às regiões Norte e Centro-Oeste, além de áreas rurais e periferias urbanas. Essa alteração no planejamento foi feita por indicação do Banco Mundial, visando à diminuição das disparidades regionais. Na realidade, essa mudança no planejamento é o resultado da mudança na concepção das funções da educação do país, que passa a ser vista, principalmente, referida ao alívio da pobreza, que se intensificava com a crise.

A falta de investimentos do Estado e de um planejamento melhor elaborado gerou uma grave crise no sistema educacional brasileiro. A educação no país, devido à ausência de investimento do Estado e com respaldo da lei, torna-se um negócio muito lucrativo para os empresários. A iniciativa privada passa a ocupar o espaço que deveria ser do Estado, a própria lei 5.692/71 previa esse fato. Na ausência de vagas oferecidas aos educandos, a iniciativa privada entra como um agente suplementar, o que se intensificou drasticamente nos anos de crise da década de 1970.

Era possível observar que os anos de milagre econômico tinham ficado no passado. A crise do sistema escolar era visível, a rede pública de ensino estava completamente obsoleta e mesmo os cursos profissionalizantes passavam pelo atraso e pela ausência de investimentos. Grande parte do que era feito concretizava-se através dos investimentos externos, principalmente dos órgãos internacionais. Por isso, o planejamento educacional brasileiro era formulado segundo as lógicas criadas por essas instituições, as quais determinavam os principais objetivos a serem cumpridos.

O início da década de 1980 mostra alguns dos resultados das políticas da Ditadura Militar. A abertura política através da anistia, em 1979, foi responsável pela volta de diversos educadores ao país, ampliando o debate acerca da educação. O quadro, entretanto era bem desfavorável, como expõe a autora:

> Em meados da década de 1980, o quadro educacional brasileiro era dramático: 50% das crianças brasileiras repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série do 1º grau; 30% da população eram analfabetos; 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola. (SHIROMA, 2011, p. 40)

Como podemos observar, a herança deixada pela Ditadura Militar não foi das melhores. O sistema brasileiro de ensino ainda sofria com falhas debatidas na década de 1930, além de acumular agora os discutidos durante o regime. Tudo isso faz da educação um dos grandes problemas enfrentado pelo país e em debate nesse período. Mesmo as leis criadas durante o regime não davam conta de todas as dificuldades vivenciadas pela educação do país. A volta dos educadores, com a anistia de 1979, trouxe à cena o debate acerca do Plano Nacional de Educação, esquecido pelos tecnocratas nas décadas anteriores.

Mesmo com a abertura política em 1984, a conjuntura política mundial não favorecia grandes mudanças no planejamento educacional do país. O Brasil atravessava uma grave crise econômica em todas as esferas de atividade, o que dificultou qualquer grande mudança no planejamento em nível nacional.

Em nível nacional, a nova conjuntura política pedia novas leis para um novo planejamento. O debate educacional estava focado na criação de uma nova Constituição e, como consequência, de uma nova LDB. O Plano Nacional, ainda que renegado, muitas das vezes, não ficou de fora desse momento, sendo considerado de valor para o planejamento educacional nas décadas seguintes.

1.4- O planejamento educacional a partir da década de 1990

A década de 1990 é marcada por profundas mudanças no planejamento educacional brasileiro. A crise que se arrastava desde a década de 1970 exigia alterações radicais para mudar o quadro dramático vivido pela educação naquele momento. A herança recebida nessa época não era das melhores, os números mostravam a educação brasileira como uma das piores da América Latina.

O planejamento, então, passou a sofrer intensas mudanças. Vale salientar que todos os documentos normativos da educação até o final da década de 1980 ainda eram do período da Ditadura Militar, o que gerava um entrave nas políticas públicas em educação. Esse quadro começa a mudar com a promulgação da nova

Constituição Federal no ano de 1988.

A Constituição de 1988 será um novo marco para o planejamento educacional brasileiro. O documento representará as principais diretrizes a serem seguidas nas décadas seguintes e, por isso, merece profunda atenção. A Constituição de 1988, inegavelmente, traz avanços consideráveis no que diz respeito à educação. Já no artigo 6º, tal importância pode ser vista: esse artigo coloca a educação como um direito fundamental do homem, fato que eleva a educação a um dos direitos de mais valor para o sujeito.

No restante da nova Constituição, podemos observar, do artigo 205 até o artigo 214, as principais bases para a educação do país. Logo no artigo 205, observamos algumas mudanças, a Educação é posta como um direito de todos e dever do Estado e da família. Esse artigo garante o direito da educação para qualquer indivíduo através do princípio da universalidade. Essa mudança imputa ao Estado o dever de oferecer condições mínimas para o acesso à educação escolar.

No artigo 206, observamos os princípios em que a educação do país deve ser baseada. Princípios como liberdade, igualdade, pluralidade e gratuidade constituem as principais referências gerais da educação no território brasileiro. Outra novidade da Carta Constitucional é a obrigação da criação de um Plano Nacional de Educação. Pela primeira vez, o Plano é citado de forma concreta, delimitado e com um prazo para ser colocado em prática como podemos ler abaixo:

> A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: 1 – erradicação do analfabetismo, 2 – universalização do atendimento escolar, 3 – melhoria da qualidade de ensino, 4 – formação para o trabalho e 5 – promoção humanística, científica e tecnológica do país. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 214)

Além de delimitar as características gerais do PNE, a Constituição traz também, em sua redação, os principais objetivos de ação em que deve ser pautado o Plano. Cabe atentar que esse artigo foi alterado pela Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009, que modifica a redação original, compatibilizando-a com a redação da LDB/1996, no que diz respeito ao tempo de duração do Plano. Definido como plurianual, passa a ser decenal. Com esses fundamentos, a Constituição delimita de forma consistente as principais características do Plano Nacional de Educação.

Não foi só o PNE que apareceu na nova Constituição, os artigos seguintes garantem, também, os recursos a serem investidos por cada instância de poder, além de delimitar as prioridades segundo as quais esses recursos devem ser destinados. Fica, ainda, como dever da União apresentar as principais Diretrizes para a educação do país, o que era naquele momento profundamente necessário. Vale lembrar que a última lei de diretrizes e bases tinha sido apresentada em 1961, sendo modificada em algumas partes pelas leis 5.692/71 e 5.540/71.

Essa base normativa, criada a partir desse momento, visou a facilitar a elaboração de um planejamento mais completo. Evidentemente, a disputa política que seguiu por toda a década de 1990, sem dúvida alguma, atrasou as políticas de planejamento.

A Lei de Diretrizes e Bases, por exemplo, só foi aprovada em 1996, ou seja, oito anos depois da Constituição Federal. Já o Plano Nacional de Educação só foi aprovado, mesmo com todos os seus complicadores, no ano de 2001. Além dessa demora, é importante ressaltar que, de acordo com Dourado (2011), esses documentos foram concluídos, também, devido a uma pressão externa feita por alguns órgãos como o Banco Mundial.

Uma das grandes influências sobre o planejamento educacional brasileiro será feita pelos órgãos internacionais. Na realidade, grande parte das ações promovidas pelo país foi baseada em documentos criados por entidades internacionais. Como poderemos observar mais à frente, a crise do capitalismo irá se intensificar na década de 1990, as ideias de progresso e crescimento econômicos tão defendidos nas décadas anteriores já serão criticadas por não resolverem os problemas sociais como se acreditava.

Diante desse quadro, a educação continuará sendo utilizada como um alívio para o quadro de miséria vivido pelos países pobres. É a partir dessa lógica que órgãos como o Banco Mundial, Unesco e diversos outros passaram a investir na educação de países como o Brasil. Grande parte do programa de ações, criado por essas entidades, foi feito pensando na situação de países periféricos e com o sistema de educação frágil como é o caso brasileiro.

Em 1990, realizou-se a Conferência Mundial de Educação para Todos, na cidade de Jomtien, localizada na Tailândia, financiada pela Organização das Nações Unidas para Educação (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) e o Banco Mundial. Participaram da Conferência mais de 150 países,

além de empresas transnacionais e Organizações Não Governamentais.

De acordo com Abicalil (2005), a Conferência originou a “Declaração de Jomtien”, assinada por todos os países participantes. Os nove países com pior taxa de analfabetismo do mundo, conhecidos como “E9” (Bangladesch, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão), comprometeram-se a tomar medidas para a aplicação dos princípios acordados na “Declaração de Jomtien”.

O planejamento educacional brasileiro, na década de 1990, foi fortemente influenciado por essa declaração. O atraso do país em apresentar as medidas com as quais se comprometeu aumentou ainda mais a pressão desses organismos internacionais. Muitas políticas de planejamento em educação foram criadas às pressas apenas para satisfazer as cobranças externas. Documentos importantíssimos de planejamento foram apresentados no início dessa década. A criação, por exemplo, do Plano Decenal de Educação[22], que apresentava metas parecidas com as da “Declaração de Jomtien”.

O documento trouxe em sua composição todas as necessidades apresentadas pela “Declaração de Jomtien”, as sete metas são referentes à educação básica como: 1) satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças; 2) assegurar a equidade de oportunidades de alcançar níveis mais altos de educação; 3) ampliar os meios de alcance da educação básica; 4) favorecer o ambiente adequado à aprendizagem; 5) favorecer espaços institucionais de acordos, parcerias e compromissos; 6) incrementar os recursos financeiros para manutenção e investimentos da educação básica; 7) estabelecer intercâmbios internacionais para o desenvolvimento da educação.

Em todas essas metas, o grande objetivo do Governo brasileiro foi aproximar-se do exigido pela “Declaração de Jomtien”. Para o planejamento educacional brasileiro, não significou grandes avanços. O Plano Decenal de Educação não apresentou mudanças práticas, porque suas metas foram bastante genéricas. No que diz respeito ao financiamento, não indicou o valor que deveria ser investido e nem o tempo determinado, com isso as metas tornaram-se apenas “letras mortas” e o planejamento educacional seguia por ações pontuais do Governo Federal.

[22] O Plano Decenal de Educação foi criado apressadamente no ano de 1993, fruto da pressão internacional por um documento que planejasse as principais metas do país para os próximos dez anos. Esse documento é composto por sete metas todas elas visando à recuperação da educação básica do país. Essas metas tinham relação direta com as metas apresentadas na “Declaração de Jomtien”, em 1990. O documento, entretanto, não apresentou grande influência no planejamento educacional brasileiro, sendo deixado de lado com a criação do Plano Nacional de Educação em 2001.

De acordo com Shiroma (2011), muitas outras influências internacionais desse tipo chegaram ao país. É o caso, por exemplo, dos lemas criados pela Cepal (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). Na década de 1990, diversos estudos foram promovidos pela Cepal para a compreensão da reestruturação produtiva que acontecia em escala global. Os países latino-americanos deveriam preparar-se para essa mudança, investindo em seus sistemas de ensino, a fim de preparar a mão de obra para os avanços que viriam.

Conforme o documento da Cepal, a educação deveria preparar o sujeito para o exercício da nova Cidadania, que o prepararia para viver melhor na sociedade moderna. Segundo Shiroma (2011), os conceitos de Cidadania e Sociedade moderna são vistas da seguinte forma:

> A moderna cidadania seria preparada na escola, cujo acesso deveria ser modernizado, sendo os códigos da modernidade conhecimentos necessários para a participação da vida moderna. Essas capacidades seriam as requeridas para as operações de aritmética básicas, leitura e compreensão de um texto escrito, comunicação escrita, observação, descrição e análise crítica do entorno, recepção e interpretação dos meios de comunicação modernos e a participação no desenho e a elaboração de trabalhos em grupo. (SHIROMA, 2011, p.55)

Esse documento, como tantos outros, confunde o papel da escola com a preparação do indivíduo para o mercado de trabalho. A cidadania e a incorporação à nova sociedade moderna estariam restritas somente a estar preparado para as novas exigências promovidas pela reestruturação produtiva. Entendemos, aqui, que a educação deve ir muito além, e que o conceito de cidadania está vinculado a outras questões que vão além da preparação para o mercado de trabalho.

A própria UNESCO, que, na década de 1990, cria um documento de prioridades para a educação no século XXI, busca fugir um pouco dessa lógica mercantil da escola. O documento aqui referido é denominado de “Relatório Delors”[23], que, segundo Saviani (2003), apresenta um quadro da situação da educação mundial na década de 1990 e um estudo prévio da situação do mundo no contexto da globalização, e, ainda, critica a relação entre o chamado progresso

[23] Criado por Jaques Delors no ano de 1996, o documento apresenta o relatório das principais deficiências da educação até a década de 1990. Tem como principal objetivo realizar medidas que possam transformar a situação da educação, principalmente, nos países periféricos onde esses problemas são mais evidentes. O “Relatório Delors” apresenta os quatro principais pilares que a educação deve seguir no próximo século: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser.

econômico e a realidade social. Segundo o relatório, o progresso econômico não conseguiu diminuir as mazelas sociais históricas como a fome, o desemprego e a desigualdade.

Apesar de jogar um peso muito grande sobre a educação, como se essa fosse responsável por salvar o mundo de todos os entraves, o “Relatório Delors” apresenta os quatro pilares que a educação deve seguir para o século XXI: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser. Os responsáveis para que essas bases sejam cumpridas são as comunidades locais (pais, professores, diretores), governantes locais e a comunidade internacional.

O documento prioriza a educação básica dos três aos doze anos, dando ênfase a frações da sociedade que foram, durante anos, preteridas como mulheres, populações rurais, pobres urbanos, minorias étnicas, entre outros. Apesar de ter sido aceito por diversos países do mundo, os principais objetivos ficaram longe de serem alcançados. Aqui no Brasil, tivemos alguma influência desses pilares em documentos importantes como é o caso da LDB de 1996, que veremos mais à frente.

Finalizando a apresentação do conjunto de órgãos criadores de metas para a educação nesse período, temos o Banco Mundial. Criado após a Segunda Guerra Mundial com o objetivo de recuperar os países destruídos na guerra, o Banco começara, a partir da década de 1960, a criar políticas de intervenção na educação pública de países periféricos, como é o caso do Brasil. Vimos um pouco dessa influência ainda no período da ditadura, porém as medidas continuaram ainda na década de 1990.

O documento elaborado pelo Banco Mundial segue o mesmo caminho que a “Declaração de Jomtien”, conferência financiada pelo Banco, que também participou diretamente de sua elaboração. As metas colocadas pelo Banco Mundial como prioridades para os países pobres seguem a mesma tendência da “Declaração de Jomtien”, que valorizou a preparação do sujeito para o mercado de trabalho.

Como consequência de tudo o que já foi aqui exposto, o Banco Mundial, segundo Shiroma (2011), entende a educação como alívio da pobreza. O próprio “Relatório Delors” apresenta dados alarmantes sobre a situação da educação no mundo, dados estes comprovadores da necessidade de investimento feito pelo Banco na educação básica. Ainda segundo a autora, a resposta que o Banco deu à pergunta sobre os investimentos da educação básica expressa o seu real objetivo

com o ensino:

> A educação primária e secundária ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos mais pobres, reduzindo a fecundidade, melhorando a saúde, e dota as pessoas de atitudes que necessitam para participar plenamente na economia e na sociedade. (SHIROMA, 2011, p. 63)

Apesar de os diversos documentos desses órgãos não atingirem os efeitos desejáveis na educação do país, conseguiram causar algum tipo de tendência que os países mais pobres acabaram encarando como o caminho a ser seguido. Diversos programas foram criados nos países da América Latina com o intuito de criar uma aproximação do jovem em idade escolar com o mercado de trabalho. Nem sempre essa aproximação significou uma qualificação desse jovem. Muitas vezes, essa entrada no mercado aconteceu através da exploração, com salários baixos e nenhuma seguridade. De qualquer forma, todas essas questões debatidas em fórum internacional podem ser vistas em algumas partes da nova Lei de Diretrizes e Bases.

A Lei de Diretrizes e Bases foi aprovada, em dezembro de 1996, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Ela foi o resultado de um amplo debate que se estendeu por toda a primeira metade da década de 1990, contando com a participação de diversos intelectuais memoráveis, dentre os quais podemos destacar Darcy Ribeiro, seu relator. A Lei apresenta alguns avanços consideráveis a respeito da organização e do financiamento da educação pública no país.

Vale ressaltar que a tramitação da LDB ao longo da década de 1990 foi bastante tumultuada. Não é objetivo do trabalho apresentar o debate acerca da tramitação da LDB de 1996, entretanto, destaca-se que o projeto de lei final levado ao Congresso recebeu muitas críticas, sendo alvo de emendas mesmo após sua aprovação.

A LDB de 1996 apresentou algumas mudanças significativas no planejamento educacional do país, já que, desde 1961, essa era a primeira vez em que se elaborava uma nova LDB em todos os seus itens. No campo do financiamento, apenas manteve o que a Constituição de 1988 determinava, ou seja, a União aplicaria obrigatoriamente um mínimo de 18%, e estados e municípios um mínimo de 25% das receitas de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A prioridade no Ensino Fundamental de 7 a 14 anos e para os que

não estavam na faixa etária considerada adequada é bem frisada logo no artigo 4º da lei. Assim, como determinavam as medidas do Banco Mundial, o favorecimento à essa faixa de ensino pode ser visto com clareza na nova LDB.

Ainda a respeito do financiamento, no entanto, convém lembrar que, na mesma época de sanção da LDB, foi aprovada a Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, instituidora do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Esse fundo estabelecia uma maior concentração dos recursos de estados e municípios no ensino fundamental, determinando que, dos 25% que deveriam ser investidos em educação por esses entes da federação, 60% (representando 15% do total da receita de impostos) iriam diretamente para o investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Essa política do FUNDEF trouxe grandes alterações para o planejamento educacional brasileiro, aumentando consideravelmente o número de matrículas nesse nível de ensino e, mais que isso, aumentando a participação dos municípios na composição de sua oferta. Assim, observa-se que a LDB apresentava o financiamento sem nenhuma alteração quanto aos percentuais de aplicação em MDE, enquanto o FUNDEF mudava consideravelmente as delimitações de aplicação desse percentual. Todas essas alterações mostram o confuso quadro do planejamento educacional brasileiro nessa década, em que as políticas muitas vezes acontecem paralelas à criação desses documentos normativos de extrema importância.

A LDB/96 também apresentou outras alterações com relação à organização da educação do país. Determinou de modo mais preciso os deveres da União e de estados e municípios com a educação, modificou o número de dias letivos, passando de 720 horas distribuídos por 180 dias para 800 horas divididas por 200 dias, e, do ponto de vista da organização e gestão do sistema, além de garantir os valores mínimos para o financiamento, modificou a estrutura da educação escolar, criando apenas dois níveis de ensino: a Educação Básica, composta de três etapas – a educação infantil de 0 a 6 anos, o ensino fundamental (antigo 1º grau) e o ensino médio (antigo 2º grau) – e a Educação Superior.

Evidentemente, todas essas mudanças, de alguma forma, alteraram o planejamento educacional brasileiro. Importa destacar, entretanto, que o conjunto de disposições e normas, muitas vezes criadas sobrepondo um documento a outro,

deixou o planejamento educacional dessa década confuso. As funções de cada um dos diversos documentos normativos não ficaram bem definidas, como no caso da criação do FUNDEF, quase que paralelamente à apresentação da Lei de Diretrizes e Bases em 1996.

Não se pode esquecer de que uma das marcas dessa década foi também a influência internacional, a qual, muitas vezes, teve papel determinante no planejamento educacional brasileiro. As diversas leis lançadas na década de 1990 sofreram a influência das diversos organismos internacionais aqui assinalados, os quais apresentaram para o mundo uma espécie de bula a qual desconsiderava as especificidades de cada um dos sistemas de ensino nacionais. Na perspectiva desses organismos, as realidades, mesmo sendo distintas, podem ter seus problemas enfrentados por um mesmo tipo de instrumento, levando-se à crença equivocada de que os caminhos traçados por eles seriam os corretos.

Para finalizar, outro ponto relevante nesse período é a incapacidade do Estado brasileiro em conseguir organizar o planejamento educacional de acordo com os documentos propostos por ele mesmo. O caso do FUNDEF e da Lei de Diretrizes e Bases é uma prova disso. Como as políticas de Estado no Brasil são promovidas em paralelo à criação de alguns documentos normativos, os quais deveriam ser os principais norteadores dessas políticas, observamos que várias leis, muitas vezes, são esvaziadas de sentido, pois o planejamento de fato é, frequentemente, pouco explicitado, sobrepondo-se a medidas que, em tese, seriam encarregadas de definir publicamente o planejamento da ação estatal.

1.5- Os planos e programas como peça do planejamento educacional

Como já foi exposto ao longo do capítulo, o planejamento educacional brasileiro passou por diversas mudanças ao longo do século XX. Foram muitas as políticas colocadas em prática sem que essas, na grande maioria, surtissem o efeito esperado. Ocorreu, durante grande parte dessa história, uma confusão entre planejamento estatal e políticas de governo. Essa distorção trouxe a descontinuidade do planejamento educacional, ou seja, a cada novo governo ocorria um novo planejamento dando fim ao anterior.

O planejamento é, de certa forma, uma tentativa de racionalizar a realidade visando a alterá-la com um fim específico. Não há planejamento sem conhecimento

prévio da realidade e finalidades bem definidas. As decisões postas em prática partem, antes de tudo, desse estudo prévio estabelecido pelo conhecimento que se tem da realidade que se busca influenciar.

É partindo dessa lógica de planejamento que observamos a importância da elaboração de programas e planos que possam orientar as ações a serem promovidas ao longo do tempo planejado. A racionalização da realidade e a organização desse conjunto de ações são partes decisivas na composição do planejamento estatal, mesmo não assegurando o resultado necessário.

Os planos são considerados os documentos de ordenamento da ação dentro do planejamento. O plano é a organização da realidade visando ao alcance dos objetivos propostos no próprio documento. Após o conhecimento da realidade, o plano passa a ter um papel de organizador das ações que serão executadas no período vigente. Acrescentando que qualquer decisão na composição de um plano requer dar prioridade a algumas metas em detrimento de outras, o que, sem dúvida alguma, traz ao documento de planejamento um teor político.

Se observarmos a história do planejamento educacional brasileiro, poderemos concluir que as concepções de plano nem sempre foram as mesmas, e que, com as mudanças de concepções políticas no poder, o conteúdo dos planos foi sendo alterado. Conforme procuramos mostrar, a primeira vez em que um documento de planejamento educacional trouxe o conceito de “plano” foi na Constituição Federal de 1934. A confusão estabelecida pelo principal objetivo do plano esvaziava naquele momento sua importância real dentro do planejamento.

Não houve, em toda a década de 1930, nenhum Plano ou programa de ações nacional orientador de decisões acerca da educação pública do país. Ocorreram, na maior parte das vezes, ações promovidas por estados sem que houvesse uma participação direta ou diretriz da União. Essa descentralização da oferta e da gestão do ensino trouxe alguns obstáculos, como, por exemplo, a falta de um padrão de oferta que contribuísse para a constituição de um verdadeiro sistema nacional de educação, além de uma pluralidade de questões difíceis de serem geridas pela União.

Esse erro só seria corrigido doze anos depois com a aprovação de uma nova Constituição Federal, em 1946, quando o Plano Nacional de Educação volta a ser concebido como algo dotado de um caráter programático. No entanto, apesar de ser lembrado em 1946, o documento não foi efetivamente realizado como os

educadores mais atuantes, naquela década, no debate crítico da educação nacional gostariam. Ainda que a década de 1950 tenha sido marcada por um conjunto de planos setoriais para diversas áreas da sociedade, na educação isso não ocorreu.

Se fôssemos observar o papel do plano no planejamento da educação brasileira nas décadas de 1950 e 1960, concluiríamos que esses planos ficaram restritos apenas a apresentar orçamentos anuais ou futuros gastos com a educação do país. Na realidade, os significados atribuídos ao Plano Nacional de Educação, pensado desde o Manifesto em 1932, fogem completamente da ideia de plano apresentada pelo governo Juscelino Kubitschek (1956-1961).

Embora seja uma peça chave dentro do planejamento, por organizar a realidade e pôr em prática as ações pré-estabelecidas, os planos formulados em educação sempre tiveram papel limitado. Essa sempre foi uma luta dos educadores ao longo da história, a cobrança de um plano e um programa de ações ordenadas, que não só diagnosticassem os principais problemas enfrentados, como também criassem um programa de ação visando alterar o quadro desfavorável da educação do país.

Desde 1946, todas as Constituições Federais colocam, de forma explícita, o dever da União em apresentar as principais Diretrizes para a educação escolar do país. Segundo Horta (1982), o próprio Conselho Federal de Educação, antes de ser esvaziado pela Ditadura, discutia a necessidade da criação de um documento orientador das políticas públicas daquele momento em diante.

Os próprios órgãos internacionais, citados no presente trabalho, demonstraram certa preocupação com a ausência de planos e programas direcionadores do planejamento do país. A maior prova disso foi a cobrança feita após a Conferência de Educação para Todos, em 1990, para que o Brasil apresentasse um conjunto das principais metas para a educação naquela década. Mesmo com isso, o país só elaborou o documento em 1993, sem um debate com a sociedade para discutir as principais demandas exigidas por ela.

Essa é uma marca também dos planos e programas que constituem o planejamento do país. Embora sejam determinantes no planejamento da educação pública, poucas vezes houve participação da comunidade escolar em sua elaboração. São documentos que, além de esvaziados, sempre vieram de cima para baixo, sem que os mais afetados por eles pudessem colocar suas questões. Esse, certamente, é um problema digno de ser debatido, uma vez que, para um plano ter a

legitimidade e o alcance que dele se espera, seria necessária a participação daqueles que o executam no dia a dia. Segundo Fernandes (2002), um plano só atinge os objetivos nele apresentados, surtindo efeito no planejamento, se conseguir fazer uma execução bem feita dessas propostas.

Na década de 1990, os planos ganharam importância na elaboração do planejamento educacional brasileiro. Ao longo dessa década, intensificou-se o debate acerca da criação de um Plano Nacional de Educação. O principal objetivo do plano dentro do planejamento seria apresentar um programa de ações expressas em metas que deveriam ser cumpridas num período pré-estabelecido.

Como em qualquer área, um plano de ações tem esse papel dentro do planejamento estatal, ainda que o sentido atribuído ao mesmo mude de acordo com os governantes no poder. A década de 1990 mostra também o caráter político apresentado por um plano em sua composição. Os debates e as alterações feitas ao longo do primeiro PNE mostram como a posição política das pessoas envolvidas no processo fica evidenciada.

Na realidade, por ser parte integrante de um planejamento e organizar um conjunto de ações, o plano tem um caráter essencialmente político. Ele representa o resultado de escolhas feitas e tidas como prioridades em detrimento de outras. Tais escolhas têm um papel político de prestígio por representam, exatamente, o resultado da correlação de forças que disputam a hegemonia do poder na sociedade.

Por isso, o processo de elaboração de um plano dentro de qualquer planejamento é tão disputado dentro das instâncias de poder. No caso do planejamento educacional brasileiro, o Plano Nacional de Educação, desde a primeira vez em que foi citado, em 1932, demorou 69 anos para ser realizado. Nesse período, foram várias as denotações dadas ao documento e diversas as mudanças de sentido ao longo da história. O próprio PNE, assim que foi aprovado no Legislativo, em 2001, após um amplo debate no Congresso Federal, recebeu nove vetos do Poder Executivo, sendo completamente modificado.

Os maiores críticos ao perfil assumido pelo Plano, como Saviani (2003), acreditam em que esses vetos inclusive tiraram do documento o caráter de Plano. Os vetos promovidos pelo Poder Executivo foram todos relativos ao financiamento das ações. Como o grande objetivo do documento seria criar os meios para se intervir de forma ordenada na realidade, os vetos tiraram a possibilidade da

viabilidade dessas ações, uma vez que o financiamento é parte integrante de suas condições de realização.

A perda da função do Plano dentro do planejamento cria uma imensa confusão. Sem o sentido correto, o Plano passa a ter um papel completamente distinto, quase que um documento morto, com pouca influência nos seus anos de vigência. Agravando a situação, com a mudança de governo presidencial, um ano após sua sanção, o Plano foi ainda mais secundarizado, perdendo completamente a força que deveria ter.

A criação do Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado em 2007, é sem sombra de dúvida o grande marco de esvaziamento do PNE 2001-2010 e de completa confusão do planejamento. Passa-se a ter dois planos em vigência e, mesmo que o governo brasileiro expresse o propósito de que o PDE tem por objetivo dar continuidade ao primeiro, veremos mais à frente que isso não aconteceu como foi apresentado.

A falta de coerência no planejamento gerou dificuldades, como já foi exposto, de continuidade de políticas iniciadas. As mudanças são constantes, e, muitas vezes, o impacto dessas políticas não chega a atender as necessidades da educação naquele momento. As descontinuidades citadas mostram toda a fragilidade de um planejamento que não respeita os próprios planos e programas de ações.

As questões referentes à política pública do país não perpassam somente pela falta de continuidade dos planos. Fundamentalmente, o papel que eles têm dentro desse planejamento ganha cada vez mais importância no debate. No Brasil, outra questão que vem chamando a atenção é como as políticas acontecem fora do campo de ação delimitado pelos documentos oficiais. Esse tipo de situação coloca em xeque o planejamento.

Os documentos lançados no país, inúmeras vezes, não são os norteadores das políticas postas em prática. Demos, aqui, o exemplo da própria LDB de 1996. A promulgação aconteceu em dezembro de 1996 e tinha como principal objetivo definir as principais bases da educação pública do país incluindo desde a organização do ensino nos níveis estabelecidos até o financiamento da oferta educativa.

Paralelamente à LDB, foi lançado, na mesma semana, o FUNDEF, que tinha o objetivo de repassar a maior parte dos recursos destinados à educação para o ensino fundamental. A criação do FUNDEF e de outros programas como esse

mostra que, frequentemente, os documentos normativos que deveriam ter um peso maior acabam sendo peças mortas dentro do planejamento.

O exemplo dado mais acima, acerca do PNE e do PDE, também serve para demonstrar como as políticas públicas de educação do país, diversas vezes, acontecem foram do planejamento oficial. Tudo isso mostra algumas fragilidades desse planejamento, resultando numa série de medidas confusas e contraditórias que, ao invés de conseguir avanços para a educação, traz novos atrasos e problemas.

Os programas de ação ocorrerem paralelamente aos documentos oficiais não é acontecimento recente no país. Ao longo da história do planejamento educacional brasileiro, vemos, em inúmeros casos, políticas emergentes sem qualquer debate com a sociedade e, ainda, paralelamente aos documentos oficiais. Por isso, é conveniente reconhecer que os planos, apesar de serem reconhecidamente dispositivos importantes dentro de um planejamento, acabam sendo esvaziados de sentido e, quase na sua totalidade, completamente deixados de lado.

Essas medidas, em grande parte, tratam esses documentos como se fossem apenas a constatação de um planejamento oficial. A criação de planos somente para registrar que eles existem é uma marca forte dentro do planejamento educacional brasileiro. O próprio Plano Decenal de Educação, criado em 1993, foi feito às pressas pelo governo Itamar Franco para obedecer à exigência criada pelos Organismos Internacionais. Esse Plano, mesmo sendo apresentado como um caráter de PNE, naquele momento, nunca foi central no direcionamento de políticas públicas do país.

Seria uma imensa contradição, para o governo da época, atender algumas metas do Plano, como, por exemplo, aumentar os investimentos em educação com o objetivo de aumentar a oferta de vagas na educação básica. Vivendo o auge do período neoliberal no país, os investimentos em educação tenderiam a cair ou não sofrer qualquer tipo de aumento. O próprio Plano foi criado mantendo os cortes feitos no financiamento.

Seriam inúmeros os exemplos de que os planos e os documentos oficiais perderam o sentido dentro do planejamento. Apesar do reconhecimento do caráter imprescindível de um plano dentro do planejamento, na forma de organização da realidade, projetando sobre ela com mais precisão o programa de ações que deve

ser feito. Com frequência, esses documentos acabam servindo apenas para serem notados, perdendo completamente o sentido que eles deveriam ter ao longo do planejamento.

2- O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Como pudemos observar no desenvolvimento do primeiro capítulo, o Plano Nacional de Educação, ao longo da história do planejamento educacional brasileiro, ganhou significados distintos. Embora tenha sido objeto de luta de diversos setores da sociedade, o Plano nem sempre foi constituído com o mesmo papel ao longo do tempo. Apesar das diferenças nos sentidos atribuídos ao Plano, ele sempre foi apresentado como fundamental na elaboração do planejamento educacional do país.

O objetivo deste capítulo é ampliar o debate acerca do papel do Plano dentro do planejamento no decorrer da história, compreendendo as deliberações do PNE dentro da legislação brasileira. Nessa primeira parte, cabe retomar o papel do plano dentro da legislação brasileira no século XX, o qual apresentou diversas mudanças durante todo o período. Importa lembrar que no país as políticas de Estado, quase sempre, foram confundidas com políticas de governo, o que levou o país a mudar o seu planejamento toda vez que mudassem os representantes.

Num segundo momento, será relevante compreender quais são os sentidos atribuídos ao PNE ao longo do processo de elaboração no século XX. Além das mudanças feitas pelos documentos oficiais, ocorreram também alterações nas formas de os sujeitos conceberem o PNE. Se observarmos com cuidado, concluiremos que o sentido que o plano tinha, na década de 1930, não será o mesmo dos burocratas da década de 1960. A segunda parte deste capítulo busca compreender as reais concepções de plano existentes durante o século em que ele foi pensado como documento indispensável dentro do planejamento.

Para finalizar essa segunda parte, focaremos a discussão do Plano na década de 1990. Essa década foi marcada pelo aumento da discussão acerca da elaboração do PNE, mesmo que isso tenha acontecido pela pressão feita pelos órgãos internacionais ao governo brasileiro. A década de 1990 representa o momento em que o PNE sai do papel pela primeira vez, sendo amplamente discutido por vários setores da sociedade. Por isso, este capítulo terá uma parte destinada ao debate feito sobre o PNE nessa década, compreendendo como ele torna-se um documento de relevância para o planejamento educacional do país.

2.1- As deliberações sobre o PNE na legislação educacional brasileira

A história da educação brasileira é marcada por fortes embates políticos entre determinados grupos, com o objetivo de controlar os rumos da educação. No início da década de 1930, temos uma disputa clara entre os educadores que lutavam pela educação pública e o grupo reconhecido, na época, por seus interesses privatistas, grupo do qual a Igreja Católica fazia parte. Os acalorados debates acerca dos caminhos que a educação brasileira deveria seguir, passando pela materialização dos Planos Nacionais e Setoriais de educação, estavam no centro da cena política, protagonizada por desses dois grupos.

Como foi dito no primeiro capítulo do presente trabalho, as alterações estruturais da economia do país trouxeram uma série de mudanças no campo educacional. Em 1932, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação, ficou claro que a educação precisava acompanhar os rumos tomados pela sociedade. Em nível de planejamento educacional, o Manifesto dos Pioneiros da Educação trouxe a ideia da criação de um Plano Nacional de Educação organizador da educação pública do país.

De acordo com Saviani, o Plano citado pelos Pioneiros da Educação seria “entendido como um instrumento de racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escolanovista” (SAVIANI, 2003, p.75). Toda a ideia de Plano que já havia sido implantada em outros países passou a ser também discutida no Brasil, sob forte influência do Manifesto de 1932.

Esse Manifesto teve um forte papel na Constituição de 1934, que, pela primeira vez na história, incorporou, no título da Educação, o dever da União de criar um Plano Nacional de Educação para todos os níveis e com o objetivo de desenvolver a educação do país. No entanto, como alerta Horta (1982), a concepção de Plano explícita na Constituição de 1934 confunde-se com a de uma Lei de Diretrizes e Bases que, até então, não tinha sido elaborada. Esse caráter normativo adquirido pelo Plano nessa Constituição não expressava adequadamente o que deveria ser um Plano dentro do planejamento educacional do país.

De outro lado, a criação do Conselho Nacional de Educação para elaborar o Plano Nacional de Educação não surtiu muito efeito, uma vez que, ainda em 1937, com o golpe de Estado concretizado por Getúlio Vargas, toda a ideia de Plano definida na Constituição de 1934 foi praticamente revogada com a nova Constituinte

de 1937. Não havia na nova Constituição nenhuma citação sobre o Plano Nacional de Educação, que só seria novamente referido no ano de 1946 com a nova Constituição.

Nessa nova Constituição, em 1946, as discussões sobre planejamento educacional no país são retomadas. Além de reconhecido o Plano como um ponto crucial do planejamento, consegue-se, também, dar ao mesmo o sentido correto dentro do planejamento. A partir de 1946, o Plano adquire um caráter programático com o objetivo de traçar as principais metas para a educação do país na última década.

Além disso, cita também a importância da criação de uma Lei de Diretrizes e Bases para dispor sobre a educação do país. A Constituição de 1946 foi essencial não só para estabelecer a ideia de Plano dentro do planejamento educacional do país, mas também por delimitar claramente os papéis da Lei de Diretrizes e Bases e do Plano Nacional de Educação.

Apesar de a legislação citar claramente o Plano Nacional de Educação, sua elaboração não se deu na década seguinte, ou seja, a década de 1950, marcada pelo desenvolvimentismo conduzido por Juscelino Kubitschek. Nesse contexto, a elaboração do Plano, indicada na Constituição de 1946, foi deixada de lado. Os caminhos percorridos pelos Planos elaborados na década de 1950 foram outros completamente diferentes.

No momento em questão, temos a vinculação entre educação e desenvolvimentismo, o que colocou a educação como uma prioridade dentro do programa de ação denominado de Plano de Metas. O Plano Nacional de Desenvolvimento contemplou diversas áreas da vida social, inclusive a educação. Nessa conjuntura, a identificação da educação como um investimento relacionado ao desenvolvimento da economia retirou do Plano o significado a ele dado na Constituição de 1946. O governo brasileiro não estava interessado em criar um Plano exclusivo para a educação, mas um Plano geral que englobasse as esferas econômica e social.

Mesmo com essa diferença entre a legislação e aquilo que foi realmente praticado, o governo Juscelino Kubitschek não deixou de apresentar os planos plurianuais. Segundo Dourado (2011), os Planos criados na década de 1950 eram, na realidade, Fundos para cada nível de ensino, ou seja, apresentavam apenas os valores que deveriam ser gastos em cada um dos níveis. Esses Planos eram

apresentados anualmente pelo Conselho Federal de Educação.

A partir do golpe militar de 1964, a estrutura do planejamento educacional brasileiro muda consideravelmente. Os Planos foram, então, um instrumento de controle de gastos feitos pelos tecnocratas. O enfraquecimento do poder dos pedagogos na tomada de decisões trouxe mudanças gradativas no planejamento e na concepção de Plano vigente naquele contexto.

A incumbência de elaboração de estudos sistemáticos para a criação de um Plano Nacional de Educação foi passada para o Ministério da Educação e Cultura (MEC). Contudo, o Plano nunca foi elaborado, pois, no mesmo período, a Ditadura Militar preparava seu Plano de Desenvolvimento Global, que já contemplava a educação.

Como no restante do governo militar, a educação sempre esteve atrelada a um caráter economicista. Foram criados os planos trienais, uma espécie de plano de metas que visava à inclusão de um número maior de educandos nas escolas, como afirmava a Lei de Diretrizes e Bases, todavia nunca se deixava de falar da importância da educação na formação do capital humano. Além disso, no período ditatorial, os planos trienais foram substituídos pelos decenais sem que isso mudasse dentro da legislação brasileira o caráter do plano, que visava à apresentação dos gastos feitos no decorrer do período.

De acordo com Horta (1982), na última fase do período ditatorial (1980-1985), os planos globais de desenvolvimento já mostravam que o país caminhava para uma abertura política. A influência dos tecnocratas vinha diminuindo e as mudanças na concepção de planejamento educacional também sofriam grandes impactos. Além do plano global de desenvolvimento, outra mudança significativa foi a lei da anistia política, que possibilitou a volta de diversos educadores que passaram a participar de atividades políticas, acadêmicas e administrativas no campo educacional, trazendo com eles a experiência de morar anos em países cuja realização de Planos similares a Planos Nacionais de Educação já eram recorrentes.

Todo esse contexto faz da década de 1980 um amplo campo de debate sobre a importância dos Planos na legislação educacional brasileira. O conflito entre os educadores que lutam pela educação pública e os privatistas continuou. No entanto, nos anos anteriores à elaboração da Constituição Federal de 1988, diversas experiências e projetos educativos relevantes foram realizados em estados e municípios, permitindo a ampliação do debate crítico sobre os desafios educacionais

brasileiros.

A Constituição de 1988 representou um marco de relevância na legislação do país, foi o primeiro documento de peso depois do golpe de 1964, e, por isso, nele se fizeram presentes várias reivindicações a serem atendidas. Na realidade, o documento trouxe avanços significativos na questão dos direitos sociais, conforme avalia Dourado (2011). No caso da educação, uma das grandes novidades vem da administração educacional do país: a descentralização do sistema educacional, concedendo aos estados e municípios maior autonomia, e, colocando a União no papel de gestora, a definição, com maior clareza, do papel de cada instância de poder dentro do planejamento educacional.

No artigo 48, inciso IV, é citado o dever da União na elaboração de programas e Planos Nacionais de Educação promotores do desenvolvimento da educação pública em todo o território nacional. Além disso, destina o valor que cada um dos entes da federação deve contribuir, sendo a União com 18%, e estados e municípios com 25% cada.

As críticas foram muitas ao texto final da Constituição. A respeito do Plano, uma das principais críticas dos educadores é a falta de precisão quanto ao caráter e parâmetros da realização do documento final. Na lei, não havia nenhum artigo que delimitasse o prazo em que o Plano deveria ser apresentado, além da não delimitação precisa das características e objetivos que o Plano Nacional de Educação deveria ter.

No ano de 2009, foi criada uma Emenda Constitucional nº 59/2009, que apresentou, pela primeira vez na história, as bases norteadoras do Plano Nacional de Educação. Na perspectiva de Dourado (2011), o Plano Nacional de Educação passa, de forma inédita, a ser delimitado na Constituição ganhando, assim, uma forma e definição claras dentro do planejamento:

> A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivo, metas estratégias para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio das ações integradas de poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzem a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade de ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, cientifica e tecnológica do trabalho; VI - estabelecimento de meta de aplicação dos recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (DOURADO, 2011, p.26)

Vale ressaltar, como já foi dito anteriormente, que na década de 1990 ocorreu a Conferência de Jomtien, da qual o Brasil fez parte, assinando a declaração que dela resultou, ou seja, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Com isso, o país comprometeu-se a buscar alternativas que melhorassem os péssimos índices da educação pública do país. Uma dessas medidas foi a criação do Plano Decenal de Educação para Todos, que foi assinado pelo governo presidencial de Itamar Franco. Apesar da assinatura do documento, esse Plano nunca foi utilizado como um documento central no planejamento educacional dos anos seguintes.

A partir da década de 1990, a discussão acerca do Plano Nacional de Educação voltou a assumir lugar central no debate sobre o planejamento educacional do país. Com a sanção da Lei de Diretrizes e Bases, em 1996, nos anos iniciais da primeira gestão presidencial de FHC, fica estabelecido, no artigo 87, parágrafo 1º, a obrigatoriedade da União de encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação no prazo de um ano.

Apesar do que foi colocado na lei, o Plano Nacional de Educação demorou cinco anos para ser finalmente sancionado, o que aconteceu no ano de 2001. Essa demora ocorreu, conforme aponta Dourado (2011), devido à diferença entre o Plano apresentado pelo Executivo e aquele apresentado pelos congressos de educação da época. O resultado final dessa disputa foi marcado pela hegemonia do Poder Executivo no Congresso Nacional. Grande parte das reivindicações feitas pela sociedade não foram atendidas, principalmente aquelas que dizem respeito ao financiamento.

Sobre o Plano Nacional de Educação 2001-2010, pode-se dizer que ele assume um papel preponderante dentro do planejamento educacional do país em sua década de vigência. De acordo com a legislação, o Plano deveria tornar-se o principal documento programático do país, sendo referência para as políticas públicas a serem aplicadas nesse período. Entretanto, a velha confusão entre políticas de governo e de estado continuou atrapalhando o funcionamento do planejamento educacional.

Quando o governo Lula assume o poder em 2003, o Plano ainda estava no seu período de vigência, apesar de ter sido deixado um pouco de lado. Segundo Saviani (2003), a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação, o PDE deixou o Plano Nacional de lado como peça do planejamento educacional do país. Ainda de

acordo com Saviani, no período entre 2001 e 2007, em que o Plano manteve-se como o principal documento programático integrante da legislação educacional, diversas metas estipuladas foram atendidas pelo governo Lula. Isso, no entanto, de acordo com o autor, não ocorreu pela centralidade do Plano no conjunto de políticas, porém devido a ações espontâneas do próprio governo que atingiram as metas.

Dentro do estabelecido pelo Plano, ressaltamos algumas das políticas tidas como prioridade no governo Lula. Alguns avanços significativos na Educação Básica do país podem ser vistos no período oficial do Plano. A respeito do aumento da oferta de vagas, que atingiu quase a totalidade da demanda configurada pela população de sete a quatorze anos de idade, muitos autores, como Saviani (2003), Dourado (2011) e Abicalil (2005), afirmam que a tendência na década de 1990 já era essa, consequência de políticas como o FUNDEF.

Uma das grandes afirmações que permeiam este trabalho é exatamente como os Planos oficiais, reiteradas vezes, não têm lugar central dentro do planejamento educacional, sendo condicionados a políticas paralelas às metas estabelecidas nos planos. Dessa forma, faz-se o planejamento educacional brasileiro um tanto confuso na hora de elaborar as principais políticas públicas do país.

Na educação superior, podemos observar a mesma tendência ocorrida na educação básica. Houve um grande aumento da oferta de vagas em todo o país. Vale destacar que as políticas do governo Lula como o Prouni[24] favoreceram o caráter privatista da Universidade nesse período, o que não estava prescrito no Plano.

Os defensores de que o Plano permanecesse dentro da legislação como os principais documentos norteadores das políticas explicam que algumas metas foram difíceis de serem contempladas devido à ausência de um financiamento pré-estabelecido pelo Plano. Destacamos que, antes de ser sancionado, o Plano Nacional de Educação 2001-2010 sofreu nove vetos do Executivo, sendo todos eles a respeito do financiamento que deveria ser necessário para o alcance das metas do Plano.

Outro ponto que tirou do Plano sua força na elaboração de políticas vem da

[24] O Programa de Universidade para Todos (Prouni) foi implantado no país no ano de 2004 e tinha como principal objetivo conceder bolsas a estudantes de todo o país em Universidades privadas. Essa concessão seria feita através das notas que os alunos obtivessem no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). As instituições privadas que aderiram ao programa ganharam isenção de impostos, além de facilidade de crédito para aumentar suas instalações.

ausência da criação dos planos municipais e estaduais que garantiriam a ele sua organicidade. Não ocorreu o que a própria Constituição Federal de 1988 estabelecia: a integração dos sistemas de ensino, dificultando, assim, a penetração das metas nos sistemas de ensino de todo o país.

Ainda de acordo com a análise de Dourado (2011), podemos destacar o protagonismo do Governo Federal na tomada de ações acerca das políticas educacionais do país. Esse conjunto de políticas trouxe diversos avanços para a educação do país, mesmo sem ter como centro das decisões o Plano Nacional de Educação, como evidencia o autor:

> Ocorreu no período de vigência do Plano um protagonismo do governo federal frente aos entes federados, na formulação, na implementação e na introdução de políticas, programas e ações relacionadas que, em sua maioria, contribuíram para o cumprimento parcial das metas do PNE, ainda que esse Plano não tenha sido o eixo de ações desencadeadas. (DOURADO, 2011, p.51)

A partir da criação do PDE, no governo Lula, e do fim da possibilidade de protagonismo do antigo PNE, muitas políticas passaram por mudanças, principalmente no que diz respeito ao financiamento da Educação Básica e da Educação Superior. Apesar dessa secundarização do PNE, ocorreram alterações significativas que, de uma forma ou de outra, evidenciaram as metas antes tidas como prioridades no Plano anterior.

Outro ponto a ser valorizado está na maior presença da população na elaboração do planejamento a partir do PDE. As Conferências municipais e estaduais passaram a ocorrer anualmente e precederam a Conferência Nacional de Educação (CONAE). A criação dessas conferências obedece à Lei de Diretrizes e Bases de 1996, que sugere como prioridade uma gestão mais democrática nos rumos da educação pública do país.

A maior participação da sociedade, por meio da institucionalização das conferências municipais e estaduais, marca um momento importante da legislação brasileira, especialmente na parte que se refere à educação. O atendimento as demandas da sociedade trariam aos futuros planos uma maior organicidade, facilitando a aplicação das metas coerentes com as necessidades expostas pela população.

Muitos autores, como Dourado (2011) e Saviani (2003), entendem que um dos motivos do fracasso do PNE 2001-2010 frente às decisões do Estado brasileiro

vem da fraca influência que a sociedade teve no momento em que ele foi elaborado. Merece destaque que, apesar de apresentarem propostas no período do debate sobre o Plano Nacional de Educação, muitas das demandas foram vetadas pelo Poder Executivo.

Para que um Plano Nacional de Educação ganhe a força política da qual ele precisa dentro do planejamento é necessário que o Estado brasileiro supere, segundo Dourado (2011), alguns pontos persistentes durante anos na política do país como: a descentralização das ações sobre os sistemas de ensino e, ainda, a superação da dicotomia entre política de governo e política de Estado.

Esses dois pontos serão cruciais para que, nos próximos anos, os planos formulados não se tornem apenas um documento inócuo, mas tenham o seu valor dentro da legislação educacional brasileira. O planejamento educacional brasileiro precisa de um plano catalisador das ações promovidas pelo Estado, vislumbrando, assim, uma maior organização do sistema de ensino do país.

2.2- Os sentidos atribuídos ao PNE.

Nos tópicos anteriores, tentamos aprofundar o debate acerca dos papéis atribuídos ao Plano Nacional de Educação na legislação brasileira. Para isso, foi necessário fazer um apanhado histórico das leis que citaram o Plano e seu papel dentro da legislação do país. Esse movimento auxiliou na compreensão dos tipos de relação que o PNE tem dentro do planejamento educacional brasileiro.

Ao longo do capítulo, percebemos, também, que a ação das políticas públicas é o resultado da correlação de forças existentes entre as classes sociais, as quais buscam a hegemonia do poder e o controle do Estado. Toda essa problemática é necessária para compreendermos a composição da segunda parte deste capítulo da dissertação, que é dedicada aos sentidos atribuídos ao Plano Nacional de Educação pelos diversos setores da sociedade.

Os sentidos atribuídos ao Plano pelos atores envolvidos na elaboração do documento nem sempre foram os mesmos. Como já foi dito, a ideia de Plano Nacional de Educação teve diversos sentidos durante o século XX. Para entender como esses sentidos foram mudando no decorrer do tempo, foi necessário percorrer aspectos da história, indicativos de como o Plano Nacional de Educação se inseria no planejamento educacional brasileiro nos diversos momentos de nossa recente

história.

Pelos motivos já colocados, um momento crucial para o início do debate sobre os sentidos que o Plano Nacional de Educação teria dentro do planejamento educacional brasileiro é a década de 1930, em que as novas demandas econômicas trouxeram também novas necessidades para a educação pública do país.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932, foi responsável por apresentar para a população um conjunto de reivindicações com o objetivo de popularizar a educação do país. Dentre as diversas cobranças feitas pelo documento, uma das que mais se destaca é referente à criação de um Plano Nacional de Educação, atribuição da União em caráter de urgência.

Como já assinalamos nesse trabalho, Horta (1982) argumenta que, nesse primeiro momento, o Plano citado no Manifesto é marcado por uma perspectiva liberal, vinda da Escola Nova, perspectiva pela qual os intelectuais da época foram influenciados. Ainda segundo Horta (1982), os intelectuais liberais da época conceberam o plano como um documento normativo, já que incumbiram o mesmo de apresentar as principais diretrizes para a educação pública do país.

O resultado dessa confusão pode ser visto na elaboração final da Constituição de 1934, a qual cita o plano com todo o caráter normativo que uma Lei de Diretrizes a Bases deveria ter. Apesar de o golpe, cujo resultado foi o Estado Novo em 1937, ter criado uma nova Constituição, os debates acerca do Plano mantiveram essa confusão entre a LDB e o PNE, o que só seria corrigido a partir de 1946 com a nova Constituição Federal.

Nas décadas seguintes do século XX, os diversos sujeitos envolvidos na elaboração do planejamento educacional também deram ao plano sentidos diferentes ao longo do tempo. Embora o debate tenha se intensificado a partir da reabertura política em 1985, a ideia de um plano dentro do planejamento nem sempre foi o mesmo.

As formas de apropriação do Plano Nacional de Educação pelo Estado brasileiro sofrem alterações significativas ao longo de todo o processo de formação do documento. Segundo Saviani (2003), pode-se observar no Brasil três grandes fases na forma como o PNE é entendido pelo Estado:

> Dir-se-ia que, se no período de 1932 a 1962, descontados os diferentes matizes, o plano era entendido, grosso modo, como um instrumento de introdução da racionalidade cientifica na educação sob a égide da

> concepção escolanovista, no período seguinte que se estende até 1985, a ideia de plano converte-se num instrumento de racionalidade tecnocrática consoante a concepção tecnicista da educação. Por fim a partir da década de 1990 passamos pela racionalidade financeira que visa a diminuição do Estado frente a globalização, fazendo do país um lugar atraente para o capital financeiro internacional. (SAVIANI, 2003, p.182)

Prosseguindo de acordo com Saviani (2003), grande parte dos educadores permanece desconhecendo o real papel do plano dentro da educação do país, apesar de reconheceram que a criação de metas, como no formato do PNE, para tentar acabar com os problemas da educação é algo extremamente necessário. No Brasil, a confecção do planejamento educacional não contou com a participação popular, ou ainda, daqueles participantes diretos do processo: os educadores.

O desconhecimento do caráter de um Plano Nacional de Educação dos professores da Rede Estadual do Rio de Janeiro chamou a atenção. Para ter uma ideia dos reais sentidos dados pelos educadores e gestores da escola, foram feitas algumas perguntas para os 32 professores da Escola Estadual Euclydes Paulo da Silva, em Maricá, zona metropolitana do Rio de Janeiro. Além dos professores, a atual diretora e a diretora pedagógica também foram ouvidas.

De acordo com o ensaio dos 32 entrevistados, apenas seis sabiam da existência do primeiro Plano Nacional de Educação 2001-2010. Todos eles responderam que conheciam a ideia do Plano de forma superficial, sem nunca ter lido qualquer parte do documento. Apenas um, entre todos os entrevistados, respondeu que estava acompanhando por meio de jornal e internet o processo do novo Plano Nacional de Educação.

Depois de apresentar aos professores o projeto do novo PNE, explicando a sua importância para a educação do país, mais de 50% dos entrevistados afirmaram querer participar de forma mais efetiva da elaboração do plano, perguntando como se dá esse processo e como poderiam fazer parte da elaboração do documento. Não se pode, através desse ensaio, saber se a realidade dos educadores do país é essa, entretanto, a partir do que foi apresentado tem-se uma ideia de como, em alguns casos, o PNE não é sequer conhecido pelos profissionais da educação.

Ficou evidente, nessa breve exposição, que a forma como as autoridades encaram a formulação do planejamento educacional do país faz com que os educadores desconheçam a situação na qual o PNE encontra-se nos últimos anos. Isso demonstra a dificuldade que esses educadores têm em atribuir sentidos ao

plano, visto que não participam de forma incisiva do projeto, ficando, assim, excluídos do processo de formulação.

Para os responsáveis pela elaboração do planejamento, os sentidos atribuídos mudam de acordo com os interesses hegemônicos da sociedade. Na década de 1990, o plano ficou em evidência principalmente a partir da Conferência de Jomtien, em 1990, na qual o país assinou a Declaração Mundial de Educação para Todos. O país assumia um compromisso com órgãos internacionais de que daria uma atenção maior ao seu sistema educacional.

A partir desse momento, o Plano Nacional de Educação ganha um novo sentido para o governo brasileiro. Os planos, com a definição das metas para a educação na década de 1990, tornam-se quase uma obrigação para o Estado, pressionado pelos órgãos internacionais para acelerar a formulação do plano.

No ano de 1993, o Governo Itamar Franco, já ultrapassando o prazo estipulado na Conferência de Jomtien, apresenta o Plano Decenal de Educação para Todos. Esse Plano, como o próprio poder executivo admitiu em sua apresentação, foi feito rapidamente para atender as cobranças feitas pelo Banco Mundial. O Plano nunca foi utilizado como uma diretriz para as políticas de educação. Logo**,** para o planejamento educacional do país ele não trouxe avanços significativos. Mesmo assim, esse foi o Plano apresentado aos órgãos como sendo a principal política educacional do país para aquela década.

As diversas concepções de plano existentes ao longo da história mostram como esses sentidos são múltiplos e que a definição de plano no país apresentou vários sentidos ao longo de toda história. É necessário compreender que, para os educadores construtores do Manifesto há mais de 80 anos, o plano seria uma garantia de que o Estado brasileiro iria comprometer-se com a educação nos anos seguintes de sua elaboração, no entanto nem sempre o documento representou esse papel.

No início do século XXI, com a apresentação do primeiro Plano Nacional de Educação para o país, o documento apresentava as principais metas a serem seguidas visando à melhoria da educação do Brasil. A partir desse momento, o plano deveria passar a ser o protagonista do conjunto de ações a serem tomadas pelo governo brasileiro. O que traz a ele um sentido importante dentro do planejamento educacional brasileiro.

O que vimos, na década de 2000, contudo, não foi o mesmo sentido que se

tinha quando o plano foi apresentado. Visto como uma política de governo e não de estado, o Plano não foi o principal ator das políticas educacionais do governo Lula. Apesar de continuar sendo oficialmente o Plano Nacional de Educação, esse, segundo Dourado (2011), nem de longe foi utilizado pelo poder executivo para organizar suas políticas ao longo da década.

Como já foi exposto nesse trabalho e, também, analisado por Dourado (2011) e Saviani (2003), a década de 2000 é marcada pelo debate sobre o sentido atribuído ao plano dentro do planejamento educacional brasileiro. A discussão intensifica-se principalmente quando o Plano de Desenvolvimento de Educação é lançado no ano de 2007.

Considerado pelo governo como um plano para promover a educação do país, gera uma desordem clara sobre a diferença existente entre o PDE e o antigo Plano Nacional de Educação, ainda em vigência. De acordo com o governo, esse plano tinha como objetivo acelerar e auxiliar no cumprimento das metas estabelecidas no PNE em 2001.

Para muitos autores, o Plano Nacional de Educação passa a ser um documento sem valor, a partir da criação do PDE, embora reconheçam que muitas metas foram atendidas com a sua criação. Os números do Ministério da Educação comprovam que algumas metas realmente foram alcançadas como, por exemplo, o aumento do número de vagas para o ensino fundamental. Os críticos afirmam que o aumento dessas vagas em todo o país ocorreria de qualquer forma, pois já era uma tendência devido a outras políticas promovidas pelo Estado nas últimas décadas.

As diversas concepções sobre o papel do Plano Nacional de Educação, dentro do planejamento de políticas públicas educacionais, geraram certa confusão sobre qual era de fato a finalidade da criação do plano. Esse problema permeou diversos segmentos da sociedade, inclusive o dos educadores, os quais muitas vezes desconhecem o real objetivo da criação do plano para a educação pública do país. A falta de divulgação por parte da mídia e a ausência da participação de grande parte da população na elaboração de um documento tão primordial esvaziam o sentido que o PNE tem para a educação pública do país.

2.3- O PNE no debate educacional da década de 1990

O fim da Ditadura Militar no Brasil, em 1985, marcou um novo momento histórico no debate da educação pública do país. Ao longo de todo o período em que a Ditadura esteve à frente do país, ficou evidente que houve um predomínio cada vez maior dos tecnocratas na elaboração do planejamento educacional brasileiro. Os educadores não participaram de forma direta das principais políticas voltadas para a educação nesse período.

A partir de 1985, a participação dos educadores no debate do planejamento educacional passa a ser mais forte. Cabe lembrar que, naquele momento, a lei da Anistia Política já havia entrado em vigência. Grandes nomes da educação brasileira, portanto, já estavam de volta às universidades ocupando posições de destaque nesse debate político. Por isso, já no final da década de 1980, é possível notar a importância dada ao Plano Nacional de Educação, até então esquecido pela Ditadura Militar.

De acordo com Saviani (2003), já no ano de 1985, foi criado um Plano Nacional de Desenvolvimento, que não passou de um plano de repasse de verba entre a União e os estados e os municípios. Faltava muito para que esse documento proposto se tornasse, de fato, um Plano Nacional de Educação capaz, nos moldes dos planos pensados pelos educadores da época, de organizar o sistema de ensino do país.

No entanto, o debate ocorrido por todo o país a respeito do planejamento educacional do Brasil teve seu maior resultado na Constituição de 1988. Essa Constituição foi a primeira depois dos vinte anos de ditadura militar e, por isso, foi resultado de um profundo debate acerca de diversos assuntos, dentre eles a educação. Na Seção I, do Capítulo III, denominada “da Educação, da Cultura e do Desporto”, estipulam-se as bases do ensino no território brasileiro.

Dentre os diversos marcos regulatórios que a nova Constituição Federal de 1988 vai relatar, daremos ênfase ao papel da União na elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases e do Plano Nacional de Educação. Conforme a nova Constituição, é dever da União auxiliar e organizar o sistema nacional de ensino mantendo o seu bom funcionamento em cooperação com estados e municípios. Ainda segundo o documento, torna-se dever da União, de acordo com o artigo 9, inciso I, a elaboração de um plano nacional de educação em colaboração com os estados e os

municípios.

Embora a delimitação imprecisa sobre o período em que esse deveria ser elaborado, a Constituição conseguiu, no que diz respeito ao direito a educação, um grande avanço. Ainda de acordo com Saviani (2003), é necessário compreender o plano nesse momento ainda por um ideal escolanovista, em que o plano deve ser reconhecido como um conjunto de metas racionalizadas com o objetivo de transformar a realidade empírica em realidade desejável. Por isso a importância do reconhecimento do caos em que vivia o sistema de ensino público do país e o caráter de urgência de elaborar um plano que alterasse essa situação.

A partir desse momento, aumentou a pressão sobre o governo brasileiro para a elaboração do PNE, fato que ainda demoraria treze anos para sair do papel. Além dos diversos encontros promovidos pelos cursos de pós-graduação em todo o país, que salientavam a importância do PNE, muitos autores também enfatizaram em suas obras a necessidade da elaboração do Plano naquela circunstância, dentre eles destacam-se Abicalil (2005), Saviani (2003) e Dourado (2011).

Outro fato mencionável, no que diz respeito à elaboração do PNE, vai acontecer no ano de 1990, com a Conferência de Jomtien. A Conferência foi patrocinada por diversos órgãos internacionais como o Banco Mundial e a UNESCO. Segundo Mezáros (2005), com a globalização, ocorreu um aumento da crise nos países mais pobres. Diante disso, a educação passa a ser vista como um alívio para a pobreza, o que leva diversos órgãos internacionais a participarem diretamente do planejamento educacional desses países.

O resultado dessa Conferência de Jomtien (1990) é um documento denominado “Declaração Mundial de Educação para Todos”. Nessa declaração, são estabelecidas algumas metas a serem cumpridas nos dez anos seguintes. Dentre essas metas, destacam-se a erradicação do analfabetismo e a ampliação do acesso à educação básica. Além dessas metas, outras demandas também podem ser encontradas, como mobilizar recursos e criar políticas contextualizadas com a situação de cada país, inclusas no documento.

Todos esses objetivos sinalizam para o esforço maior, principalmente dos países periféricos, em criar um novo planejamento educacional responsável por transformar a realidade atual em algo mais desejável. O Brasil, por exemplo, compromete-se a formular um novo planejamento e apresentá-lo no prazo de, no máximo, quatro anos, quando deveria ocorrer uma nova Conferência para sinalizar

os avanços estabelecidos.

Embora sendo um signatário da Conferência de Jomtien, o Brasil não apresenta qualquer grande alteração no planejamento estabelecido para a primeira parte da década de 1990. Fica evidente que, mesmo com a promulgação da Constituição de 1988, que incumbe a União de criar um novo Plano Nacional de Educação somada à assinatura da “Declaração Mundial de Educação para Todos”, comprometendo-se a apresentar um novo planejamento, o Brasil não apresentou grandes mudanças nesse sentido.

O Governo Fernando Collor (1990-1992) deu continuidades às políticas educacionais anteriores sem trazer nenhuma mudança significativa dentro do planejamento educacional. O único documento normativo criado nesse período foi o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), que, apesar de sua importância, nada tem a ver com o planejamento ou a elaboração de um plano para a educação do país. Vale salientar que o país já recebia verbas do Banco Mundial para implantar o ensino profissionalizante nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, fato que, embora criasse um aumento de vagas nas regiões, não conseguiu atingir índices satisfatórios.

Apesar dos investimentos feitos por essas instituições financeiras em alguns níveis de ensino, a educação pública do país não atingia avanços significativos. A oferta de vagas ainda não atendia completamente o número de indivíduos na faixa escolar, e a distorção idade série apresenta índices muito abaixo dos padrões Europeus.

Com todos esses entraves, o início da década de 1990 é marcado por uma intensa pressão na elaboração do Plano Nacional de Educação. Toda essa discussão sobre a elaboração já era feita desde a apresentação da Constituição Federal de 1988, que incumbia a União de apresentar o Plano. Além disso, outro fato influente nesse debate no período foi a “Declaração Mundial de Educação para Todos”, assinada em 1990 após a participação do país na Conferência de Jomtien.

Devido a toda essa pressão, o governo federal apresentou, no ano de 1993, o Plano Decenal de Educação para Todos. A elaboração desse documento foi coordenada pelo Ministério de Educação e Cultura (MEC) sem que houvesse grande participação popular no período. Na realidade, o Plano foi criado às pressas para atender as reivindicações internacionais e continuar recebendo as verbas vindas do Banco Mundial. Essa, aliás, é, de acordo com Saviani (2003), a principal motivação

para a elaboração do Plano Decenal de 1993, já que o documento, ao ser finalizado, não foi o principal norteador das políticas educacionais do país nos anos seguintes.

Apesar das diversas críticas, esse Plano apresentou algumas diferenças significativas quando comparadas aos outros planos já apresentados. Em primeiro lugar, tentou superar a ideia de um plano apenas como um mero distribuidor de recursos. Nesse sentido, procurou-se apresentar um documento com o diagnóstico da situação e as principais prioridades a serem estabelecidas.

Outro ponto a considerar é que, se grande parte dos outros planos evidenciavam somente os recursos para o ensino fundamental, nesse momento, a nomenclatura utilizada no Plano é a Educação Básica. Nesse sentido, cabe destacar que, no momento em questão, ainda não tínhamos a Lei de Diretrizes e Bases de 1996, que dividia os níveis de ensino como conhecemos hoje. Mesmo assim, essa nomenclatura já havia sido utilizada.

A imprecisão do que era, na época, Educação Básica foi motivo de diversas críticas sobre a abrangência das metas propostas pelo Plano Decenal de Educação. A dúvida gerada foi muito mais no que diz respeito às creches e à pré-escola, as quais, para muitos, deveriam ser incluídas dentro desse nível de Educação Básica. Se analisarmos rapidamente o Plano Decenal De Educação, veremos que, de certa forma, esse nível de ensino foi preterido.

Fica evidente, logo na introdução do Plano Decenal de Educação, que esse documento não poderia de forma alguma ser confundido como o Plano Nacional de Educação descrito na Constituição Federal. Tal diferença está exatamente no nível de abrangência que esse documento visa a atender. Enquanto o Plano Nacional de Educação deveria compreender todos os níveis de Educação, o Plano Decenal apresenta apenas dois grandes objetivos.

O primeiro objetivo do Plano é a erradicação total do analfabetismo no país no período de dez anos (que se encerraria em 2003). O segundo objetivo é aumentar a oferta de vagas na Educação Básica, atendendo, assim, a totalidade das crianças dessa faixa etária. Convém lembrar que essas duas metas eram os principais objetivos da “Declaração Mundial de Educação para Todos”, assinada em Jomtien (1990).

Ainda, conforme os objetivos do Plano, podemos observar as seguintes características:

> O Plano Decenal é o conjunto de diretrizes de política em processo contínuo de atualização e negociação, cujo horizonte deverá coincidir com a reconstrução do sistema nacional de educação básica. Assim, a edição que ora se apresenta à sociedade brasileira, se por um lado procurou incorporar propostas várias, de outro, permanece aberta a novos aperfeiçoamentos, sobretudo no âmbito das escolas, de seus dirigentes e de seus professores. (PLANO DECENAL, 1993, p.15)

Ainda nessa primeira parte de introdução ao documento, notamos que a principal justificativa de apresentação do item foi exatamente o compromisso assumido com as instituições internacionais, como foi exposto no trecho abaixo:

> A retomada do compromisso de Jomtien, de elaborar um plano para concretizar suas metas, encontra condições amplamente favoráveis. Multiplicaram-se, pelo País, ações de caráter inovador visando a universalizar com qualidade o ensino básico. Além disso, há um renovado reconhecimento, por vários segmentos sociais, da importância da educação básica para a formação do cidadão e para a retomada do desenvolvimento nacional sob novos valores e perspectivas. (PLANO DECENAL, 1993, p. 11)

Já no início do Plano decenal, existe uma contextualização do sistema educacional do país naquele momento. A contextualização apresenta cerca de onze desafios que precisariam ser enfrentados para que a educação avançasse de acordo com as metas estipuladas no Plano Decenal. Dentre as maiores dificuldades encontradas, destaca-se primeiramente a questão que envolve as diferenças de desenvolvimento entre as regiões. Além das minorias como os povos indígenas e quilombolas, que, segundo o documento, mereceriam atenção especial pelos baixos índices de escolaridade.

Depois de apresentar rapidamente os principais desafios a serem enfrentados na década seguinte, o Plano, em sua segunda parte, traz os principais objetivos da Educação Básica. Tais metas são depois explicadas por objetivos específicos, os quais ilustram de forma mais consistente as questões em que o planejamento precisa avançar. Na realidade, esses objetivos trazem com exatidão a dimensão dos problemas enfrentados pela educação básica daquele momento, e ilustram os principais debates vivenciados naquele contexto.

Entre as metas destacadas pelo documento, segundo o site do Portal MEC, estão:

> 1 - Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para plena participação na vida econômica, social, política e cultural do País, especialmente
> as necessidades do mundo do trabalho;

> 2 - Universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento;
> 3 - Ampliar os meios e o alcance da educação básica;
> 4 - Favorecer um ambiente adequado à aprendizagem;
> 5 - Fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso;
> 6 - Incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação;
> 7 - Estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional.
> (PLANO DECENAL, 1993, p. 41)

Em todos os sete objetivos, é possível observar o esforço promovido para que haja um aumento da oferta de vagas na educação básica, o que, segundo o próprio diagnóstico feito no início do Plano, já era uma necessidade. De fato, apesar de não atender todos os níveis da educação do país, é importante salientar alguns avanços nesses objetivos como, por exemplo, a preocupação com a diferença entre as regiões do país. Em resposta a isso, vemos que a palavra “equidade” aparece em dois objetivos referentes à ampliação da oferta de vagas.

Logo após os principais objetivos, o Plano Decenal apresenta as principais metas a serem cumpridas no período de dez anos. Embora enfatize os dados quantitativos, as metas trazem uma novidade interessante para o corpo do Plano. Diferente de tudo o que foi apresentado até então, essas metas não representam somente o repasse de recursos, priorizam, também, as ofertas de vagas e outras questões de relevo.

São doze as metas constituintes da parte denominada “metas globais”, que deveriam ser atingidas num período de dez anos. As metas expõem uma pluralidade de temas, levando em consideração os diversos impedimentos enfrentados pela educação do país. Tais problemas vão desde as questões referentes ao currículo passando pela oferta de vagas e pelo financiamento.

Não é objetivo desse trabalho fazer uma análise do Plano Decenal de Educação. Todavia, como o próprio MEC preconiza, esse Plano deveria ser o principal ponto de partida para a elaboração do Plano Nacional de Educação (2001-2010). Por isso, para compreender como se deu o processo de elaboração do PNE, é necessária a compreensão do Plano Decenal.

Todas as metas apresentam finalidades bastante definidas e muito bem contextualizadas com a situação do sistema naquele momento. A grande crítica é

que esses objetivos, ou pelo menos grande parte deles, não apresentam dados estipulados a serem alcançados no período. Observemos a meta abaixo:

> Aumentar progressivamente a remuneração do magistério público, através de plano de carreira que assegure seu compromisso com a produtividade do sistema, ganhos reais de salários e a recuperação de sua dignidade profissional e do reconhecimento público de sua função social. (PORTAL MEC, 1993, p. 43)

Essa meta diz respeito a uma das grandes reivindicações dos trabalhadores da educação pública do país. A meta evidencia a necessidade de valorizar o magistério através de um salário mais digno e capaz de sustentar esse trabalhador. No entanto, não há qualquer menção a valores a serem atingidos pelo governo na década seguinte. Isso permite uma brecha muito grande para interpretação, além de não criar uma obrigatoriedade para o cumprimento dessa meta.

Outra meta merecedora de atenção é a que diz respeito à qualidade do ensino. De acordo com a mesma, o governo deveria: “dotar todas as escolas de ensino fundamental, urbanas e rurais, estaduais e municipais, de condições básicas de funcionamento” (Portal MEC 1993, p.43). Logo, novamente, ocorre a apresentação de uma meta completamente coerente com a realidade do diagnóstico apresentado, mas sem que haja uma delimitação maior a respeito dessa situação. Ou seja, que condições básicas seriam essas?

As metas que se seguem mantêm a mesma forma, isto é, a falta de maiores dados para o cumprimento das ações. Esse talvez tenha sido um dos grandes nós existentes nesse Plano, que fizeram dele um documento esvaziado. Por isso nunca se tornou o principal documento do planejamento educacional do país, ficando esquecido em seu período de vigência. A ideia de que ele só serviu para “mostrar serviço” aos órgãos internacionais foi fortalecida com a ausência do Plano no planejamento educacional.

A maior contribuição desse documento está em ter sido considerado, pelo MEC, o ponto de partida na discussão do Plano Nacional de Educação. Com a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases em 1996, houve uma pressão ainda maior para que o PNE, de fato, saísse do papel. De acordo com Dourado (2011), o Plano Decenal de Educação não poderia ser considerado um PNE, porque não abrangia todos os níveis de ensino do país. Com isso, existia uma lacuna aberta pela exigência feita na Constituição Federal de 1988, que obrigava a criação do Plano, o

que até então não tinha se cumprido.

A Lei de Diretrizes e Bases reforça a ideia de que o Plano Nacional de Educação deveria ser apresentado no prazo máximo de um ano após a criação da LDB em 1996. Era dever da União, em regime de cooperação com estados e municípios, a apresentação do PNE no prazo citado. Na realidade, é a partir da apresentação da LDB que o PNE passa a ser discutido dessa forma pelo MEC.

Em 1997, o MEC, com uma proposta inicial para a elaboração, sugere que o ponto de partida para introduzir o debate fosse o Plano Decenal de Educação. A partir desse ponto, o MEC foi responsável por organizar os debates acerca dos temas centrais da elaboração. A partir do primeiro semestre de 1997, foi apresentada, então, a sistemática do trabalho exposta para os próximos anos.

De acordo com Saviani (2003), essa sistemática exposta pelo MEC é dividida em três grandes tópicos. O primeiro tópico é composto pela apresentação do Plano Nacional de Educação dentro da Constituição Federal de 1988. O segundo tópico é marcado pela estratégia a ser seguida na elaboração do Plano, contendo um diagnóstico das metas etc. No terceiro tópico, ficou decidido quem seriam os principais interlocutores do processo, as formas das reuniões e o papel de cada um dentro do processo de formulação.

Diante do cronograma exposto pelo MEC, o objetivo principal seria apresentar o texto no final do mesmo ano para ser aprovado pelo Senado. Tal fato nunca ocorreu, e o texto final ainda seria duramente modificado. A proposta do MEC de elaboração deveria contar com a participação de alguns setores da sociedade como o Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

A participação, no geral, para a elaboração da proposta de Plano feita pelo MEC foi bem reduzida. Não ocorreu, de fato, nenhuma participação popular, e os educadores ficaram completamente fora do processo. Mais à frente, ao analisar o documento final do MEC, teremos a ideia dos avanços para o planejamento educacional do país, apesar de esse documento ter sido completamente alterado posteriormente pelo poder legislativo do país e, NOVAMENTE, modificado pelo poder executivo.

O debate acerca do Plano avançou muito durante toda a década de 1990. Todavia, de acordo com Saviani (2003), a proposta encaminhada pelo MEC para

análise do legislativo não trouxe os avanços esperados:

> Uma analise do conjunto do documento permite concluir que a proposta do Plano se limitou a reiterar a política educacional que vinha sendo conduzida pelo MEC e que implica a compreensão dos gastos públicos, a transferência de responsabilidades, especialmente de investimento e manutenção do ensino para estados, municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas, ficando a União com as atribuições de controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e complementar. (SAVIANI, 2003, p. 188)

Não há qualquer dúvida de que a influência do neoliberalismo foi muito forte durante o debate do planejamento educacional na década de 1990. Esse esvaziamento do Estado foi muito prejudicial para a elaboração do PNE, pois gerou uma preocupação muito grande com o corte de custos, sem levar em consideração as necessidades que a educação tinha naquele determinado momento. Essa situação pôde ser observada quando discutimos a questão do financiamento, principal problema enfrentado pelo PNE (2001-2010).

3- O PNE 2001-2010

O primeiro Plano Nacional de Educação demorou quase setenta anos desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação até tornar-se uma realidade. Somente em 2001, o PNE foi assinado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, responsável por nove vetos ao documento final, todos eles relacionados ao financiamento da educação pública do país. Esse quadro trouxe sérios impedimentos para que o Plano fosse, de fato, uma peça chave dentro do planejamento educacional do país.

Neste capítulo, o presente trabalho busca contribuir para a análise do primeiro Plano, compreendendo o seu papel dentro do planejamento educacional brasileiro e sua influência na elaboração do novo PNE. Durante toda a década de 1990, o debate acerca da criação do Plano Nacional de Educação ganhou muita importância devido à pressão de órgãos internacionais e da própria Constituição Federal de 1988, que atribuía à União o dever de apresentar o PNE. Por isso o Plano passava a ser uma necessidade institucional, o que de fato acelerou sua apresentação.

O processo de elaboração do documento começou com a apresentação da Lei de Diretrizes e Bases, em 1996, quando foi determinado o prazo de um ano para que o Ministério da Educação e Cultura (MEC) apresentasse o texto do Plano para a aprovação do Congresso Nacional. A partir de 1997, foram criados ensaios de como seriam as reuniões organizadas pelo MEC com vistas à elaboração desse texto e qual caminho seria seguido para a constituição do documento final. Além disso, ficou determinado como ponto de partida o Plano Decenal de Educação apresentado em 1993, por este já apresentar um parâmetro da realidade da educação no país, porém que, na prática, nunca foi efetivamente utilizado no planejamento educacional brasileiro.

Todo o processo de criação do PNE, de acordo com Saviani (2003), ficou restrito ao grupo que o MEC havia convidado a participar. Esse grupo era constituído por educadores e por representantes de órgãos técnicos responsáveis por levantar os dados principais sobre a situação da educação do país naquele momento. Esse quadro mostra como a participação da sociedade na elaboração do PNE foi completamente descartada.

Para entender o resultado do PNE e suas potencialidades e limitações, é preciso compreender a constituição de seu processo de elaboração e as forças políticas envolvidas na época. Esse debate será o tema central desse capítulo.

3.1- O processo de elaboração

O debate sobre o Plano Nacional de Educação tornou-se cada vez mais incisivo durante a década de 1990. Além de toda a pressão dos órgãos internacionais, a própria legislação brasileira apontava para a obrigatoriedade da apresentação do PNE o quanto antes. Toda essa cobrança foi intensificada com a promulgação e a sanção da Lei de Diretrizes e Bases de 1996, a qual estabeleceu o dever da União de elaborar um PNE no prazo máximo de um ano.

A partir desse contexto, a pressão para a apresentação do PNE tornou-se bem mais forte. Por isso, já no ano de 1997, o MEC passou a movimentar-se e apresentou, no final do primeiro semestre, um documento denominado “Plano Nacional de Educação: proposta inicial e procedimentos a serem seguidos”. De acordo com Saviani (2003) e Dourado (2011), esse documento pode ser considerado o marco inicial do processo de elaboração que durará por mais quatro anos. Vale destacar que, durante todo esse período, o documento do MEC será o principal norteador na elaboração do PNE.

Analisando esse documento, chegamos a algumas considerações relevantes que explicam algumas questões caracterizadoras do documento final do PNE. Primeiramente, é conveniente explicar a estrutura da proposta de elaboração do PNE encaminhada pelo MEC. O trabalho é todo dividido em tópicos que já traziam o que seria, no final, o próprio PNE.

Ainda na introdução, o documento traz algumas orientações em relação à questão da elaboração do PNE. Em primeiro lugar, reconhece a importância da criação de diálogos com a sociedade, embora o pouco tempo faça isso tornar-se inviável. Além disso, enfatiza que o ponto de partida deve ser o Plano Decenal de Educação, criado em 1993, o qual apresenta diversas metas ainda não atendidas.

O primeiro tópico começa com as leis que, efetivamente, regulamentam a elaboração do Plano como: a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 e a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que criou o Conselho Nacional de Educação (CNE). O CNE foi criado em 1995 com o objetivo, segundo o site Portal MEC, de assessorar o ministro da educação, assim como ajudar no permanente dialogo com a sociedade visando ao desenvolvimento da educação pública do país.

No tópico dois do documento “Plano Nacional de Educação: proposta inicial e procedimentos a serem seguidos”, são apresentadas as principais estratégias

seguidas ao longo do processo de elaboração do PNE. Nessa parte, são também apresentados os interlocutores participantes do debate do PNE, tendo destaque o próprio Conselho Nacional de Educação (CNE), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Todos esses, conforme Dourado (2011), são considerados pelo MEC como os mais influentes interlocutores.

De acordo com Saviani (2003), o tópico três do documento do MEC é marcado por apresentar toda a sistemática do trabalho a ser realizado durante a elaboração. Outro indicativo de destaque nesse tópico está nos objetivos a serem contemplados pelo Plano Nacional de Educação em seus anos de vigência. Os pontos apresentam, dentre outros assuntos, as modalidades de Ensino da nova LDB como podemos ver abaixo:

> Os itens abaixo devem ser os principais eixos norteadores da discussão do Plano Nacional de Educação, devendo assim, as reuniões apresentarem contribuições para os avanços dos mesmos:
> I: Educação Infantil e ensino Fundamental;
> II:Ensino Médio;
> III: Ensino Superior;
> IV: Educação tecnológica e formação profissional;
> V: Educação Especial;
> VI: Educação indígena;
> VII: Formação de professores;
> VIII: Educação de Jovens e Adultos e erradicação do analfabetismo;
> IX: Educação à distância;
> (SAVIANI, 2003, p. 164).

As reuniões deveriam acontecer, mensalmente, com a participação dos interlocutores citados, que discutiriam as necessidades da educação do país divididas pelos níveis e modalidades de ensino. Além dessa reunião geral, poderiam também ser apresentadas as chamadas reuniões auxiliares, que seriam criadas pelos municípios e Estados a fim de apresentar indicações para o Plano segundo as necessidades pesquisadas em cada local.

Outro órgão importantíssimo nesse processo será o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O INEP será responsável por apresentar os dados que serviram como diagnóstico para a criação do PNE. Como os dados de 1993, levantados para o Plano Decenal de Educação, já apresentavam algum grau de defasagem, um novo levantamento seria necessário para compreender a realidade da educação naquele momento.

Depois de firmar os principais atores envolvidos, o tópico quatro, de acordo

com Saviani (2003), apresenta o calendário a ser seguido na elaboração como podemos observar abaixo:

> 1: Elaboração da Proposta: meado de junho.
> 2: Discussão inicial com o CNE e os presidentes do Consed e Udime: segunda quinzena de julho.
> 3:Elaboração dos documentos e informações a serem enviados aos interlocutores: final de junho inicio de julho.
> 4: Preparação do documento de análise da situação do ensino no Brasil: junho-agosto.
> 5: Organização pelos Estados da sistemática de colaboração com os municípios, incluindo processos de consultas e reuniões para a preparação do documento inicial do Estado: início de agosto.
> 6: Recebimento dos documentos preparados pelos interlocutores: outubro.
> 7: Preparação das consolidações iniciais e retorno dos interlocutores : setembro.
> 8: Audiência com os interlocutores: outubro.
> 9: Preparação de documento de consolidação geral: primeira quinzena de novembro.
> 10: Discussão com os secretários do MEC e elaboração final a ser enviada ao Congresso: segunda quinzena de novembro e primeira de dezembro.
> (SAVIANI, 2003, p.165).

Buscando a diminuição do atraso em relação a esse cronograma, o MEC apresenta, no mês de agosto, um texto que seria um novo documento para aprofundar o debate no processo de criação do PNE. Nesse texto, podemos ver uma espécie de roteiro, com os principais pontos a serem discutidos ao longo da formulação do PNE. Assim como na primeira vez, no início do processo, o documento cita as modalidades e os níveis de ensino que se encontram na LDB de 1996, além de incorporar pontos merecedores de entrar no debate como o financiamento e a gestão do PNE.

De acordo com Saviani (2003) e Dourado (2011), a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED) constituiu uma comissão que se reuniu nos meses de outubro e novembro e apresentou um parecer a respeito dessa primeira proposta do MEC para o debate sobre o Plano Nacional de Educação. Esse parecer contemplou todos os itens aqui citados com a exceção da educação indígena.

Segundo Saviani (2003), o documento elaborado pela ANPED apresentou severas críticas à redação referentes a alguns níveis de ensino e, principalmente, no que diz respeito ao financiamento. Dentre essas críticas, destacam-se o tratamento que foi dado às creches, a dissociação entre ensino médio técnico e ensino médio

regular, a questão envolvendo o ensino noturno, as dificuldades criadas pela reforma do ensino profissional para os jovens que já estão no mercado de trabalho, a desqualificação da profissionalização do professor, a formação continuada por meio da educação a distância, a responsabilidade da União no financiamento da manutenção e da expansão da Universidade pública e a timidez no que se refere à ampliação dos recursos destinados à educação do país.

Todos esses itens mostram que, desde o início, a proposta feita pelo MEC não conseguiria atingir as expectativas geradas em torno do PNE. As críticas são acentuadas, principalmente, porque o documento final apresentado pelo MEC é uma continuação da política de governo neoliberal desse período, a qual, dentre outras tantas críticas, diminui o investimento público na educação.

Em relação ao financiamento, o documento final do MEC não avança muito. Acredita que o valor investido deveria girar em torno de 6% do PIB, aumentando em apenas 0,14% o valor que era investido naquele momento (SAVIANI, 2003). Esse índice foi definido a partir de uma comparação com os países desenvolvidos que investem um pouco acima desse valor e conseguem manter seu sistema de ensino funcionando de forma eficiente.

O documento da ANPED questiona esses números acreditando serem valores muito abaixo do necessário para a realidade brasileira. Segundo o documento da ANPED, os países ricos apresentam um sistema de ensino muito bem articulado e com uma estrutura física e pessoal bem desenvolvida, caso muito diferente do que acontece no Brasil. Portanto, para criar a estrutura desses países, seria necessário um investimento muito maior.

Ainda sobre essa ideologia neoliberal contida no PNE, podemos observar alguns aspectos de sua provável influência no documento do MEC. A ideia da substituição do Estado burocrático pelo Estado gerencial[25], nos termos defendidos por Bresser-Pereira (1998), é vista de forma clara em alguns pontos. De acordo com o autor, o Estado precisa mudar seu papel assistencialista, que seria típico do Estado burocrático, para um Estado gerente das ações promovidas em seu território. Essa mudança gerou uma influência direta na elaboração do PNE, uma vez que os investimentos públicos necessários para colocar o Plano em prática foram reduzidos.

[25] Bresser-Pereira foi responsável por coordenar essa reforma administrativa, como Ministro da Administração Federal e Ministro da Reforma do Estado no primeiro governo FHC (1995-1998).

Conforme a proposta final do MEC, as escolas devem incentivar a participação da comunidade em seus espaços, o que, de certa forma, é extremamente pertinente, entretanto a forma como essa participação foi colocada é o mais preocupante. Essa participação seria através de trabalhos voluntários que ajudariam no atendimento da meta de universalização do ensino fundamental. Esse modelo valoriza o trabalho voluntário dentro da escola ao invés da contratação de pessoal especializado. Esse tipo de ação também é uma forma de desqualificar o trabalho do profissional da educação, uma vez que esses voluntários os substituiriam nas áreas nas quais faltassem profissionais qualificados. Essa entrada de voluntários desobriga o Estado a contratar pessoal qualificado, enxugando sua parcela de investimentos.

Foram lançadas, nesse mesmo período, diversas campanhas que incentivavam, também, a doação de materiais para a escola. Dentre essas campanhas, destaca-se: “Acorda Brasil: Está na hora da escola.” De acordo com essa campanha, a população deveria ajudar as escolas com qualquer tipo de doação de livros e material escolar em geral.

No âmbito do ensino superior, o documento final da ANPED, igualmente, não poupou críticas à proposta de PNE feita pelo MEC. Dentre as críticas, destacam-se duas principalmente. Na primeira delas, a dissociação das universidades de ensino e das universidades de pesquisa; a segunda diz respeito ao caráter privatista que a proposta do PNE traz.

De acordo com Saviani (2003), em relação à primeira crítica, uma das orientações da proposta feita pelo MEC é o investimento em centros universitários que priorizariam o ensino em relação à pesquisa. Esse tipo de investimento simplificaria e facilitaria a expansão da universidade pelo país, já que o custo dessa expansão seria bem menor. De acordo com a ANPED, essa diferenciação seria contrária ao próprio objetivo da universidade de formar o professor pesquisador.

Em relação à segunda crítica, observamos o caráter privatista da proposta quando a mesma se refere à expansão das vagas no ensino superior. De acordo com a meta dois do roteiro apresentado pelo MEC, seria necessário triplicar o número de estudantes no ensino superior. Isso só seria possível seguindo também a meta nove, correspondente à diversificação do modelo das Instituições de Ensino Superior. Tal mudança no modelo significaria a criação de medidas facilitadoras da entrada da iniciativa privada para aumentar o número de vagas.

A meta nove é duramente criticada pela ANPED, que defende o aumento do investimento na universidade pública visando ao atendimento da meta dois. De acordo com o documento final da ANPED, o investimento na Instituição Pública de Ensino Superior aumentaria o número de vagas na universidade podendo, assim, atender a meta dois sem que houvesse necessidade do incentivo à entrada do capital privado.

Esse debate levantou algumas características que até hoje são discutidas. Os programas do governo cada vez mais incentivam o crescimento das universidades privadas e, muitas vezes, diminuem o investimento na universidade pública, o que é uma marca da política de governo dos anos 1990 e vai de encontro aos interesses da maioria da sociedade.

Em relação à valorização do magistério, outro ponto muito questionado pela ANPED, o documento do MEC traz a seguinte afirmação:

> Para a valorização do professor é necessário: jornada de trabalho de acordo com a jornada escolar dos alunos, concentrada num único estabelecimento de ensino e que inclua o tempo necessário para as atividades complementares ao trabalho em sala de aula e um salário condigno, competitivo com outras posições no mercado de trabalho, abertas com nível equivalente de formação. (MEC, 2012, p.53).

Todas essas afirmações são pilares de um consenso sobre a valorização do magistério. Contudo, nenhuma das metas contempla esse texto introdutório. Na proposta do MEC, não há qualquer menção ao valor salarial do professor e, muito menos, à divisão da carga horária em tempo de sala de aula e tempo de planejamento, tão necessária no trabalho do docente.

No que diz respeito ao financiamento, o documento final da ANPED faz duras críticas ao valor final estipulado pelo MEC, que não supera os 5% do PIB. Segundo o relatório da ANPED, o aumento seria tão pequeno que não renderia grandes avanços para a expansão ou para a manutenção da rede pública. A sugestão inicial seria 9% do PIB, com progressiva extensão caso houvesse necessidade de aumentar a rede, principalmente, nas regiões Norte e Nordeste onde a situação era bem mais grave. Esse índice foi calculado com base nas necessidades de expansão escolar naquele momento, além da manutenção das unidades escolares já existentes.

Todas essas críticas feitas ao documento do MEC foram levadas ao ministério no mês de outubro do ano de 1997 visando às alterações no texto final

que seria apresentado em dezembro. Nesse período, todas as reuniões com os interlocutores do MEC já haviam sido feitas e o documento final deveria sair o quanto antes, incorporando as críticas feitas pela ANPED.

Ainda de acordo com Dourado (2011), um dos principais problemas da proposta do MEC para o PNE é, de fato, a ideologia neoliberal presente em todo o documento, alterando a participação do Estado frente à administração pública. Podemos ver isso na proposta final do MEC, a qual apresenta poucas metas que responsabilizam a União na manutenção da rede pública de ensino.

Segundo Saviani (2003), no documento final, apresentado em dezembro de 1997, foram enunciadas 167 metas no total. Dessas, apenas 59 devem ter colaboração da União, em caráter suplementar, e apenas 16 são, de fato, de iniciativa da União. O quadro mostra, portanto, que o processo de elaboração do PNE feito pelo MEC priorizou a descentralização da gestão e do investimento dando à União uma posição mais gerencial frente ao processo. Se analisarmos as metas que são de dever da União, poderemos observar que todas elas são de caráter de avaliação e organização. Metas como criar um sistema nacional de avaliação para o ensino médio ou organizar os estados e os municípios para reuniões periódicas, que avaliem o PNE, e outras que mantêm essas características de organização.

Há ainda as 59 metas estabelecidas em caráter de cooperação entre a União e os outros entes da Federação, nas quais fica evidente o papel financeiro do governo federal bem diluído. Nessas metas, a União entra com um caráter supletivo frente ao investimento, ou seja, caso necessário. Diante disso, há uma diminuição considerável do papel da União frente ao processo.

Outro ponto relevante pode ser visto na incontestável busca, durante todo o processo de elaboração, em criar um amplo projeto de contenção de despesas que pudesse ampliar a oferta de vagas sem que houvesse um aumento dos gastos públicos por aluno. As tentativas de parceria com o setor privado foram também evidenciadas pelo documento da ANPED. Um exemplo disso está relacionado ao ensino profissionalizante, que receberia um investimento muito abaixo do necessário. Além disso, ainda é apresentada uma crítica estrutural diante do ensino profissionalizante, que ficou dissociado do ensino médio, excluindo, assim, os alunos que só podem estudar no turno da noite.

A participação da iniciativa privada também está presente nesse documento. De acordo com a proposta do MEC, o governo brasileiro deveria buscar incentivos

para que as empresas se aproximassem desses cursos, oferecendo programas de estágios fora do tempo da escola. Tais incentivos não são evidenciados na proposta final do MEC, entretanto, deixa espaço para a entrada, de forma obscura, da iniciativa privada nesse segmento da educação.

A proposta do MEC para o Plano Nacional de Educação saiu ainda no ano de 1997 com as metas já citadas ao longo do texto. As críticas contundentes feitas pelo relatório final da ANPED não trouxeram muitas alterações à proposta final do documento. O MEC e os interlocutores aqui citados foram os grandes elaboradores do projeto final, sem que houvesse qualquer participação de outras esferas da sociedade.

Esse quadro no processo de elaboração levou à movimentação de alguns intelectuais para a criação de um fórum que pudesse mostrar uma alternativa ao que foi apresentado pelo MEC. Além de líderes sindicais e movimentos sociais, muitos encontros e simpósios foram criados, dentre os quais se destaca o II Congresso Nacional de Educação (CONED).

O I CONED foi organizado, em 1996, com o objetivo de traçar um diagnóstico da situação da educação pública do país naquele momento. Para isso foram criadas comissões técnicas capazes de levantar os dados necessários e traçar um perfil da educação brasileira. A partir desses diagnósticos, seriam criadas as metas que deveriam ser levadas ao Congresso Nacional para serem incorporadas ao Plano Nacional de Educação. Vale ressaltar que esse encontro ocorreu em paralelo à discussão sobre a Lei de Diretrizes e Bases de 1996, portanto o PNE já se encontrava em destaque no debate acerca das políticas públicas.

Dentre as principais medidas do I CONED, foi criado o Fórum Nacional de Educação, de caráter permanente e com o objetivo de organizar reuniões periódicas para traçar as principais metas que deveriam ser utilizadas no documento final que seria apresentado ao Congresso Nacional. Esse documento seria terminado em novembro de 1997 com a criação do II CONED.

Segundo Saviani (2003), o II CONED começou já com a proposta do MEC finalizada. Por isso as críticas a esse documento estiveram no centro do debate do congresso. O resultado dos debates, dados apresentados e metas elaboradas pelo II CONED deram origem a um documento final conhecido como: “Plano Nacional de Educação: Proposta da sociedade brasileira”. Esse documento apresentava as metas a serem cumpridas no período de dez anos, além do financiamento

necessário para tal tarefa.

Na realidade, o documento final apresentado pelo II CONED serviu como uma espécie de proposta alternativa à apresentada pelo MEC no final de 1997. Com a participação maior de educadores e estudantes dos cursos de licenciatura, essa proposta apresentava metas mais próximas às necessidades da sociedade.

Os dados de financiamento, apresentados pelo CONED, tidos como necessários para a manutenção dos alunos na escola, foram obtidos através de uma comparação com os padrões internacionais, sendo a partir dessa ideia desenvolvidos os padrões mínimos para o aluno brasileiro. O documento apresenta uma oposição à proposta do MEC em diversas partes, especialmente no que diz respeito ao financiamento e ao valor mínimo necessário.

A proposta do CONED apresentava mudanças consideráveis em relação ao documento feito pelo MEC. Além de apropriar-se de grande parte das críticas feitas pela ANPED, incorporou medidas importantes referentes a alguns níveis de ensino, principalmente em relação às creches e à educação profissional, retirando, neste caso, a meta que a tonava autônoma em relação ao ensino médio.

De acordo com Saviani (2003), no que diz respeito ao ensino superior, o documento é completamente diferente do que foi apresentado pelo MEC. Acabava, por exemplo, com qualquer distinção entre as instituições de ensino e pesquisa. Indo mais além, garantia a criação de fundos de incentivo à pesquisa e de investimento público na universidade. Aliás, em todos os níveis de ensino houve uma preocupação em diminuir a influência do ensino privado, buscando o investimento na educação pública.

Em relação à valorização do magistério, muitas reivindicações foram incluídas. A criação de uma lei estabelecendo um piso mínimo para o magistério e a dedicação exclusiva, inclusive na educação básica, eram prioridades neste documento. Relembramos que, na proposta do próprio MEC, isso já tinha sido abordado, mas apenas de maneira introdutória e superficial. No entanto, agora, vinham incluídos os valores necessários a serem investidos para que a proposta saísse do papel.

Em relação ao financiamento, as mudanças foram bem evidentes. Uma das maiores críticas feitas à proposta do MEC foi a timidez em relação ao aumento proposto no investimento total do PIB. Segundo o próprio documento da ANPED, o valor abaixo de 5% não conseguiria atender todas as metas estabelecidas pelo

próprio MEC.

Na proposta do CONED, o valor subiria gradativamente começando já no primeiro ano em que o Plano entrasse em vigor. Seriam despendidos, logo num primeiro momento, 6,9% do PIB total do país, com aumento gradativo até atingir os 9,1% no último ano de vigência. Além do total a ser investido, o documento trazia quanto deveria ser investido em cada um dos setores, como nos mostra Saviani (2003):

> O investimento deveria ser dividido segundo as maiores necessidades da educação o que representaria em valores mais ou menos isso: 1,5% na educação infantil, 2,2% no ensino fundamental, 1% na erradicação do analfabetismo, 1,7% no ensino médio, 1,2% no ensino superior e 1,5% na pós-graduação. (SAVIANI, 2003, p. 218)

É inegável que essa proposta traz uma realidade de investimento muito mais adequada a um sistema de ensino como o brasileiro, que sofre com diversos problemas estruturais. Os dados levantados pelo CONED mostram que o investimento que seria feito pelo governo inicialmente não conseguiria cobrir nem metade das metas estabelecidas na própria proposta feita pelo MEC.

Todavia, o documento enviado pelo CONED também não repercutiu muito no documento final. A proposta final foi encaminha para votação em meados do ano 1998, apresentando pouquíssimas alterações naquele documento feito pelo MEC. Além disso, o Congresso ainda alterou algumas questões referentes ao financiamento, não estabelecendo quanto seria destinado a cada uma das metas propostas.

Após ser aprovado, no final do ano 2000, foi enviado para o poder executivo que também fez algumas alterações. Foram nove vetos no total, todos eles referentes a questões voltadas para o financiamento, dentre elas podemos destacar a criação do fundo para a manutenção do ensino superior (esse fundo seria mantido com 75% de verba federal) e a expansão de crédito para o ensino superior. De acordo com Abicalil (2005), o ministro da educação Paulo Renato, em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo,* explicou que os nove vetos foram feitos devido à Lei de Responsabilidade Fiscal e que os recursos destinados para a educação não constavam no plano plurianual para aqueles anos.

Segundo a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), os vetos tiraram do PNE o caráter de Plano, pois não possibilitava o cumprimento das metas, já que o financiamento para pôr o PNE em prática mostrou-se muito

aquém do necessário. Com isso, as metas ficaram demasiadamente distantes de serem atingidas.

Dessa forma, foi assinada a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que deu início à década do primeiro Plano Nacional de Educação. Apesar das diversas críticas feitas pelos educadores, o PNE não sofreu as alterações necessárias e, por isso, as limitações do documento são bem evidentes, como tentaremos apresentar nesta parte da dissertação.

3.2- O perfil geral do PNE

Mesmo diante de tantas dificuldades, o Plano Nacional de Educação 2001-2010, enfim, foi aprovado. Diversas críticas foram feitas ao documento final e suas limitações ficaram bem evidentes. A lei 10.172/2001 foi aprovada e sancionada sem qualquer debate com a sociedade. Diante disso, o governo criou um PNE que não apresentava as reivindicações feitas pela população.

Ainda assim, é conveniente ressaltar que o PNE apresentou muitos avanços no que diz respeito aos documentos de planejamento educacional do país. Apresentou um diagnóstico da situação, metas, as principais diretrizes para atingi-las, dentre outros aspectos. Se comparado, por exemplo, ao Plano Decenal de Educação de 1993, o PNE apresenta um estudo muito mais aprofundado da realidade do país. Apesar do grau de complexidade do diagnóstico, as metas nele apresentadas, de acordo com Dourado (2011), não atingem uma organicidade com o estudo, o que dificultou bastante o funcionamento do PNE.

Analisando brevemente o Plano, observamos que a sua estrutura começa com o histórico sobre a luta pela criação do PNE desde o início da República até a homologação da lei em 2001. Outro ponto destacável dessa parte está nos motivos que levaram ao surgimento do Plano. É válido destacar que essa criação está relacionada ao compromisso feito pelo governo brasileiro na Conferência de Jomtien somado aos documentos normativos do próprio país, como a Constituição Federal de 1998 e a Lei de Diretrizes e Bases de 1996, que garantiam sua criação.

É ainda nessa parte relacionada à história do PNE que é apresentado todo o processo de elaboração do documento, desde a proposta do MEC até o texto final em 2001. Durante todo esse percurso, fica evidente que o texto final foi amplamente

baseado no que foi ditado pelo MEC. Apesar disso, o texto do CONED é citado como um exemplo de como a sociedade participou de sua elaboração. De acordo com Abicalil (2005), essa participação não pode ser considerada, já que o documento do CONED pouco influenciou nas metas finais do PNE.

Na realidade, apesar de citar a proposta da sociedade brasileira, o governo não a incorporou ao documento final. No que diz respeito ao financiamento, a diferença entre a proposta do MEC e a do CONED foi de quase 3% de investimento do PIB. E o que vimos no documento final (5% do investimento) ficou muito mais próximo do que foi proposto pelo MEC do que aquilo que o CONED apresentou como necessário.

A segunda parte do Plano é composta pelos objetivos centrais do documento. De acordo com o PNE, são quatro os principais objetivos:

> A elevação global do nível de escolaridade da população; À melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; À redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (PNE, 2001, p.3)

Portanto, todas as metas estabelecidas no documento deveriam atender os objetivos postos como centrais no PNE. De acordo com Saviani (2003), um dos principais problemas enfrentados pelo Plano é a falta de organicidade entre as metas e os objetivos, o que cria uma falha estrutural no próprio documento. Para que os objetivos fossem atingidos, as metas devem estar completamente articuladas a esses objetivos. De acordo com Saviani (2003) e Abicalil (2005), essas metas não estão articuladas a esses objetivos.

Ao final da abordagem dos principais objetivos do PNE, são apresentadas as metas que deverão ser atendidas no período de vigência do documento. Essas metas são divididas em dois grandes blocos. Primeiramente, são apresentadas as metas referentes à educação básica, subdivididas pelos níveis de ensino como exposto na LDB.

Começando pela educação infantil, o Plano Nacional de Educação apresenta vinte e seis metas, estabelecidas como prioridade para atender os objetivos citados no Plano. Tais metas apresentam algumas respostas ao diagnóstico feito no inicio do documento, apesar de haver algumas exigências que já se encontravam próximas

de se tornarem realidade independentemente do surgimento deste PNE. Um exemplo é a universalização do ensino fundamental no prazo de cinco anos, o que não seria uma meta muito difícil de ser cumprida, uma vez que, com a criação do FUNDEF, muitos municípios já promoviam o aumento de vagas nesse segmento.

Outras metas apresentam avanços consideráveis, entretanto jamais foram postas em prática. Por exemplo, se analisarmos a meta nove da parte referente à educação infantil, observamos que a União teria a incumbência de criar formas facilitadoras da gestão democrática das unidades de ensino. Vimos, nesse período, uma total ausência de medidas no que diz respeito à gestão democrática. Muito pelo contrário, em diversas redes, os cargos dirigentes das unidades escolares mantiveram-se como cargos ocupados por meio de indicações políticas, sem que houvesse qualquer participação da comunidade escolar em suas escolhas.

Outras metas anunciam o aumento no número de vagas, além de estabelecer padrões mínimos de higiene, a necessidade de se construir novas escolas etc. Metas como essas ficaram completamente comprometidas pelos vetos relacionados ao financiamento. Vetos esses que tiraram a chance de as metas tornarem-se realidade, uma vez que, sem recursos necessários destinados para esses fins, seria impossível a saída delas do papel. Por isso as metas para a educação infantil não apresentaram grandes avanços.

Antes de falar das demais metas, vale ressaltar que cada um dos níveis e etapas de ensino apresenta um diagnóstico da sua situação e os principais pontos negativos que devem ser melhorados. Esse diagnóstico existente no PNE é composto por uma complexidade de dados que, segundo Dourado (2011), apresenta um retrato muito próximo da realidade da educação do país.

Observando as metas do ensino fundamental, concluímos também que apresentam as mesmas lacunas referentes ao financiamento que as encontradas na educação infantil. As falhas referentes às metas, entretanto, nessa etapa, são suavizadas pela criação do FUNDEF, que aumenta o fluxo de investimentos destinados a essa etapa de escolaridade. A criação do fundo obrigatório faz com que estados e municípios aumentem seus investimentos nessa etapa da educação.

Sobre os diagnósticos apresentados acerca do ensino fundamental, o principal problema, segundo o estudo, é o inchaço de matrículas nesse segmento. Isso comprova que a distorção idade-série nessa etapa é elevadíssima, o que acaba tornando necessário o aumento do investimento a fim de atender o número elevado

de alunos.

A ideologia neoliberal contida no PNE marca as principais metas sobre o ensino fundamental. Se observarmos a situação que o diagnóstico do próprio documento trouxe, seria necessário aumentar consideravelmente o valor investido nessa etapa, a fim de atender todos os problemas apresentados. Apesar de reconhecer esse quadro, não há sequer uma meta no que diz respeito ao aumento de investimentos feitos para causar algum impacto no planejamento educacional para o ensino fundamental.

Essa questão faz-nos concordar com Saviani (2003) para quem o Plano perde sua capacidade de interferir na realidade quando sofre os nove vetos do poder executivo. A impossibilidade de ação das metas deixa o PNE num estado de inércia que incapacita qualquer ação referente aos níveis propostos pelo documento.

Essa situação não fica restrita ao ensino fundamental. Ao analisarmos as metas estabelecidas em relação ao ensino médio, vemos uma situação ainda mais desfavorável. Com a criação do FUNDEF, as atenções dos sistemas de ensino foram todas para o ensino fundamental, devido às expectativas de vantagens financeiras e de acesso mais ágil aos recursos para essa etapa de ensino advindas, ao menos em tese, das delimitações do Fundo. Além disso, o artigo quinto da LDB criava a obrigatoriedade do ensino fundamental, anunciando sua progressiva extensão para o ensino médio, sem que houvesse garantia da lei de que essa extensão aconteceria.

Por questões como essas, o ensino médio manteve um número de matrículas muito baixo quando comparado ao ensino fundamental. Apesar do reconhecimento da importância do ensino médio dentro do desenvolvimento social do país, como podemos observar:

> Tanto nos países desenvolvidos quanto nos que lutam para superar o subdesenvolvimento, a expansão do ensino médio pode ser um poderoso fator de formação para a cidadania e de qualificação profissional. Justamente em virtude disso, no caso brasileiro, é particularmente preocupante o reduzido acesso ao ensino médio, muito menor que nos demais países latino-americanos sem desenvolvimento, embora as estatísticas demonstrem que os concluintes do ensino fundamental começam a chegar à terceira etapa da educação básica em número um pouco maior, a cada ano. (PNE, 2001, p.24)

Sabe-se que essa situação do ensino médio é reforçada pela baixa qualidade

do ensino fundamental. O baixo número de matrículas está relacionado, em boa parte, às baixas taxas de conclusão do ensino fundamental ou à sua conclusão tardia por parte de grandes parcelas da população. O ingresso tardio na escola, a evasão e a repetência são fatores inviabilizadores do ingresso no ensino médio. É por isso que, para aumentar esse número de matrículas, seria necessário um conjunto de medidas, dentre elas a ampliação do valor gasto por aluno, que melhorassem a qualidade do ensino fundamental, concorrendo para a ampliação dos índices de conclusão dessa etapa formativa e para a consequente expansão do ingresso e permanência no ensino médio.

Ainda sobre o ensino médio, apesar de apresentar uma melhora considerável no número de concluintes entre as décadas de 1970 e de 1990, esse número ainda está muito abaixo do que seria adequado. Apenas 30% dos alunos na idade entre quinze e dezessete estão cursando essa etapa, segundo o diagnóstico apresentado no PNE. O número inferior à metade da população nessa faixa etária, de acordo com o estudo, está principalmente relacionado a fatores externos ao sistema educacional:

> Causas externas ao sistema educacional contribuem para que adolescentes e jovens se percam pelos caminhos da escolarização, agravadas por dificuldades da própria organização da escola e do processo ensino-aprendizagem. Os números do abandono e da repetência, apesar da melhoria dos últimos anos, ainda são bastante desfavoráveis. (PNE, 2001, p.26)

De acordo com o diagnóstico, tanto o ensino médio quanto o ensino fundamental apresentam entraves referentes às desigualdades regionais do país. Tanto a oferta quanto a matrícula em ambos os níveis são bem diferentes entre as regiões do país. Enquanto as áreas no Centro-Sul possuem números animadores, o eixo Norte-Nordeste ainda deixa muito a desejar nesses quesitos. Por isso, de acordo com o PNE, o governo deveria esforçar-se em diminuir essas disparidades em toda a educação básica, visando à diminuição da desigualdade regional.

Apesar dessa conclusão, nem uma meta definiu o direcionamento maior de investimentos nas regiões mais desassistidas do ponto de vista econômico-social. Não houve qualquer diferenciação referente a essa desigualdade regional. Reforçando o que Dourado (2011) expõe, falta uma organicidade entre as metas e os diagnósticos feitos pelo próprio governo.

Com o diagnóstico de que apesar do baixo número de matrículas esse

panorama vem melhorando, não existe nenhuma meta que considere o aumento do número de vagas oferecidas. O que notamos são as metas sete, oito, nove e dez, que dizem respeito à melhoria na infraestrutura das escolas como podemos observar abaixo:

> 7. Não autorizar o funcionamento de novas escolas fora dos padrões de “a” a “g”. 8. Adaptar, em cinco anos, as escolas existentes, de forma a atender aos padrões mínimos estabelecidos. 9. Assegurar que, em cinco anos, todas as escolas estejam equipadas, pelo menos, com biblioteca, telefone e reprodutor de textos. 10. Assegurar que, em cinco anos, pelo menos 50%, e, em 10 anos, a totalidade das escolas disponha de equipamento de informática. (PNE, 2001, p.28)

Apesar de incluir todo esse avanço na estrutura das escolas, como acontece em outras metas, não há qualquer menção ao investimento necessário para que isso seja feito. Tais mudanças denotam um investimento muito maior para que seja possível atender as metas estabelecidas. No caso do ensino médio, isso também não aconteceu.

No que diz respeito ao planejamento, o governo preferiu promover campanhas com a participação da sociedade, através de doações e voluntários, para conseguir atingir as metas referentes à infraestrutura. Para um planejamento educacional que busca uma melhoria significativa do sistema público de ensino, esses programas tornam-se insuficientes e diminuem a responsabilidade do Estado sobre os avanços necessários.

Assim como, no caso do ensino fundamental, o PNE apresenta algumas metas referentes à gestão, no que se reporta ao ensino médio, observamos a mesma questão, ou seja, disposições sobre a valorização da gestão democrática e a autonomia das unidades escolares. Apesar de tal questão estar muito presente nas metas, o Estado brasileiro, nos diversos níveis governamentais, ainda que com pontuais exceções, não apresentou medidas significativas para que esse processo ocorresse na prática. A escolha de dirigentes escolares, por exemplo, continua sendo feita, em grande parte das redes estaduais e municipais, por meio de atribuições de cargos políticos.

Passando-se para o nível da educação superior, o diagnóstico aponta para alguns dados preocupantes. De acordo com o estudo, o Brasil apresentava, na década de 1990, índices de escolaridade bem abaixo do restante da América Latina. Essa questão é tratada no Plano como algo muito preocupante e que precisaria ser

modificada na década seguinte. O ponto positivo observado no diagnóstico é o avanço da iniciativa privada, que aumentou consideravelmente o número de vagas oferecidas. Segundo o PNE, as matrículas em nível superior nas instituições privadas atingiam quase dois terços do total de alunos no ensino superior.

O investimento do setor público deu-se principalmente na expansão da educação básica, como podemos observar abaixo:

> É importante observar que o crescimento do setor público se deveu, nos últimos anos, à ampliação do atendimento nas redes estaduais, como se verifica nesse diagnóstico. A contribuição estadual para a educação superior tem sido importante, mas não deve ocorrer em detrimento da expansão com qualidade do ensino médio. (PNE, 2001, p.39)

Apesar de ser usado como justificativa, fica claro que o governo brasileiro seguiu o modelo definido pelo Banco Mundial. Esse modelo caracteriza-se pelo maior investimento na educação básica seguindo a ideologia da educação como alívio de pobreza nos países mais pobres, especialmente a partir da crise global na década de 1970. Já o ensino superior passa a ser controlado pelo setor privado. Esse modelo foi implantado em diversos países do mundo, inclusive no Brasil, a partir da década de 1990.

Prosseguindo a comparação com os países vizinhos, a situação do Brasil apresenta-se de maneira muito delicada. Se observarmos os dados apresentados, veremos que o país está abaixo de vizinhos em situação econômica desfavorável quando comparada à nossa:

> No conjunto da América Latina, o Brasil apresenta um dos índices mais baixos de acesso à educação superior, mesmo quando se leva em consideração o setor privado. Assim, a porcentagem de matriculados na educação superior brasileira em relação à população de18 a 24 anos é de menos de 12% , comparando-se desfavoravelmente com os índices de outros países do continente. A Argentina, embora conte com 40% da faixa etária, configura um caso à parte, uma vez que adotou o ingresso irrestrito, o que se reflete em altos índices de repetência e evasão nos primeiros anos. Mas o Brasil continua situação desfavorável frente ao Chile (20,6%), à Venezuela (26%) e à Bolívia (20,6%). (PNE, 2001, p.39)

Outro debate sobre a educação superior está relacionado ao gasto mínimo por aluno. O Plano, todavia, não amplia o debate ou determina um valor mínimo. De acordo com o documento, essa questão deve ser trabalhada pela comunidade acadêmica, buscando metodologias que consigam direcionar melhor esses recursos, como podemos observar abaixo:

> Não cabe ao Plano Nacional de Educação tomar partido nesta disputa. Recomenda-se que a comunidade acadêmica procure critérios consensuais de avaliação. Entretanto, no que se refere à questão dos inativos, entende-se que devem ser custeados pela União, mas desligados do orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. (PNE, 2001, p. 40)

Essa diferença ocorre principalmente porque alguns autores, como Dourado (2011) e Saviani (2003), ressaltam a importância de que o valor mínimo para ser investido por aluno deve levar em consideração a relação pesquisa e ensino, não dissociando um do outro como tentaram fazer na década de 1990. Nesse caso, o valor cai significativamente, já que não é considerado o valor necessário para ser investido em pesquisa. Entretanto, essa dissociação é muito condenada por grande parte dos educadores, para quem ensino e pesquisa são atividades recíprocas no processo de produção e transmissão de conhecimentos.

Ainda no tocante do financiamento para o ensino superior, observamos que o Plano mantém sua perspectiva neoliberal ao falar do valor gasto com aposentados e pensionistas. De acordo com o PNE, o valor gasto com a previdência tem feito a União diminuir o valor direto investido na Universidade para poder cobrir os gastos aumentados com os profissionais inativos. Vale observar que essa responsabilização da previdência vincula-se à perspectiva gerencial defendida por Bresser-Pereira (1998). Ao atribuir o baixo gasto em setores essenciais ao alto custo da previdência, o governo FHC tentava legitimar e ampliar, naquele momento, a reforma previdenciária que mudaria diversas regrar como, por exemplo, a idade mínima para aposentadoria.

Evidentemente que essa questão não pode ser vista como a maior responsável pelo baixo investimento do setor público na Universidade. O que podemos ver é uma diretriz dentro do Plano favorável ao crescimento do investimento privado facilitando, assim, a entrada de empresas na educação, retirando a obrigatoriedade do investimento público nesse nível de ensino.

Após acabar de traçar as principais metas para os níveis e etapas de ensino, o Plano passa a tratar das modalidades de ensino incorporadas pela LDB. Cada uma delas como: educação profissional, jovens e adultos, especial, dentre outras, recebe um diagnóstico e as referidas metas. Não é objetivo dessa dissertação aprofundar a análise das disposições sobre cada uma dessas modalidades, contudo, convém fazermos uma análise geral das indicações de ação política relacionadas a

cada uma delas.

A primeira modalidade descrita no PNE é a educação de jovens e adultos, vista como importantíssima para corrigir a distorção idade/série e contemplar o artigo 214 da Constituição Federal, que dispõe como um dos pontos principais da educação a erradicação do analfabetismo. Objetivando isso, o investimento nessa modalidade é reconhecidamente necessário.

Os dados retirados do diagnóstico feito para o PNE comprovam que a taxa de analfabetismo em todas as regiões, e para o público acima da idade escolar, é elevadíssima. Tal situação reitera a importância do investimento público nessa modalidade aumentando o número de escolas na rede que ofereçam essas vagas tanto no turno diurno como no noturno.

Esse quadro faz com que grande parte das metas seja estabelecida com a finalidade de aumentar o número de vagas para essa modalidade. Como podemos ver nas metas um, dois e três para jovens e adultos:

> 1. Estabelecer, a partir da aprovação do PNE, programas visando a alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos, em cinco anos e, até o final da década, erradicar o analfabetismo. 2. Assegurar, em cinco anos, a oferta de educação de jovens e adultos equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental para 50% da população de 15 anos e mais que não tenha atingido este nível de escolaridade. 3. Assegurar, até o final da década, a oferta de cursos equivalentes às quatro séries finais do ensino fundamental para toda a população de 15 anos e mais que concluiu as quatro séries iniciais. (PNE, 2001, p. 48)

Embora reconheça a importância da educação de jovens e adultos, não há menção aos recursos a serem aplicados nessa modalidade. Assim como nos níveis e etapas, as metas estabelecem um aumento das vagas e melhoria da estrutura, entretanto, em relação ao financiamento, não há qualquer meta estabelecida pelo PNE. O que, a exemplo de todos os níveis e as etapas, também dificultou muito a expansão necessária dessa modalidade.

A educação a distância gerou um debate acalorado, sinalizando, de acordo com Abicalil (2005), uma rejeição muito grande entre os educadores. A educação a distância sempre foi vista com desconfiança pelos educadores. Apesar disso, o PNE apresenta essa modalidade como um recurso para a correção da distorção idade/série como podemos ver abaixo:

> As possibilidades da educação a distância são particularmente relevantes quando analisamos o crescimento dos índices de conclusão do ensino

> fundamental e médio. Cursos à distância ou semipresenciais podem desempenhar um papel crucial na oferta de formação equivalente ao nível fundamental e médio para jovens e adultos suficientemente escolarizados. (PNE, 2001, p. 54)

As metas apresentadas para a educação a distância são bem ambiciosas. De todas as vinte e duas metas estabelecidas para essa modalidade, todas apresentavam números elevados como, por exemplo, a meta dezesseis, dedicada à qualificação de quinhentos mil professores para a aplicação dessa modalidade em todas as regiões do país. Apesar das críticas, de acordo com o planejamento proposto nesse PNE, essa modalidade deveria crescer consideravelmente. Convém salientar que, para isso, seria necessária a informatização das escolas que, até esse momento, não apresentavam ainda essa tecnologia.

A respeito da modalidade de educação profissional, fica evidente que o PNE coloca-a de forma bem positiva. De acordo com o diagnóstico feito, a educação profissional no país é oferecida por diversas redes, o que aumenta a necessidade de ampliar a pluralidade de cursos conforme a necessidade do mercado em cada região.

O ponto negativo diz respeito à dificuldade de aumentar as vagas. Qualquer implantação dessa modalidade requer um investimento inicial elevado para montar a infraestrutura necessária para a criação do curso. Por isso, de acordo com o PNE, é pertinente haver a cooperação com empresas privadas para que seja facilitado o aumento de vagas nessa modalidade.

Não é à toa que as metas um e oito referentes, respectivamente, à expansão da modalidade e à qualificação profissional para trabalhar com educação profissional, citam a cooperação com a iniciativa privada. Esse modelo intensifica ainda mais a participação do capital privado na educação do país, o que enfraquece a participação da União.

A respeito da educação especial, o Plano é bem sucinto no diagnóstico da situação. De acordo com o estudo, o atendimento à população com necessidade especiais no Brasil ainda é muito baixo. As redes municipais ficaram, na década de 1990, sobrecarregadas quanto ao investimento, já que os estados e a União não apresentavam nas respectivas redes o investimento necessário para a educação especial.

As metas dessa modalidade traduzem o que foi muito debatido na época no

diz respeito ao paradigma da inclusão. Para grande parte dos autores, esses educandos deveriam ser incluídos na rede, através do aumento do investimento em infraestrutura que possibilitasse a inclusão deles na rede regular. Essa ideia substitui a lógica de criação de escolas especiais para o atendimento exclusivo desse público.

No que se refere à educação indígena, o PNE apresenta um diagnóstico com todo o histórico da educação dessa população. Segundo o PNE, durante muito tempo a educação indígena ficou ligada à religião desde a chegada dos jesuítas ao Brasil. Durante as últimas décadas do século XX, essa modalidade ficou a cargo da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), entretanto, de acordo com o estudo diagnóstico, a fundação não tinha como arcar com essa modalidade sozinha.

Um dos principais problemas enfrentados por essa modalidade, conforme o PNE, seria a heterogeneidade cultural das tribos indígenas, o que dificultaria a criação de um currículo unificado. Por isso algumas ações seriam inevitáveis. Além de aumentar a oferta de vagas, seria necessário criar um currículo que respeitasse as diferenças culturais adaptando-se a cada realidade das tribos indígenas.

Dando continuidade à análise, o item dez do PNE não diz respeito a nenhuma modalidade de ensino. Essa parte é intitulada: “formação dos professores e valorização do magistério”. Durante todo o diagnóstico feito da situação do magistério, são reforçadas duas necessidades principais. A primeira delas diz respeito à formação continuada, que, de acordo com o PNE, é um grave problema para a educação. Poucos são os professores que, após se formar e entrarem no mercado, continuam sua formação na universidade. Isso acontece por diversos fatores, dentre os quais se destacam as dificuldades de horário dos cursos de pós-graduação e, principalmente, pela escassez de cursos oferecidos pela Universidade na década de 1990.

O segundo ponto salientado envolve a questão salarial. O próprio diagnóstico reconhece que o salário do professor da educação básica está muito abaixo das outras profissões com o mesmo nível de formação. Essa situação é uma das provas apontadas pelo diagnóstico de que o magistério passou por uma desvalorização que precisa ser revertida na década seguinte.

Essa situação pode ser vista nas quatro primeiras metas referentes à valorização do magistério, como podemos observar:

> 1. Garantir a implantação, já a partir do primeiro ano deste plano, dos planos de carreira para o magistério, elaborados e aprovados de acordo com as

> determinações da Lei nº. 9.424/96 e a criação de novos planos, no caso de os antigos ainda não terem sido reformulados segundo aquela lei. Garantir, igualmente, os novos níveis de remuneração em todos os sistemas de ensino, com piso salarial próprio, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação, assegurando a promoção por mérito. 2. Implementar, gradualmente, uma jornada de trabalho de tempo integral, quando conveniente, cumprida em um único estabelecimento escolar. 3. Destinar entre 20 e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas. 4. Implantar, no prazo de um ano, planos gerais de carreira para os profissionais que atuam nas áreas técnica e administrativa e respectivos níveis de remuneração. (PNE, 2001, p. 79)

As metas estabelecidas dizem respeito à criação de planos de carreira para o magistério, além da divisão da carga horária destinada ao planejamento das aulas. Todas essas metas estão relacionadas a lutas históricas dos trabalhadores da educação no país, principalmente no que diz respeito à criação dos planos de carreira, que, na década de 1990, eram bem escassos no território brasileiro.

Tais metas retomam o problema referente ao financiamento da educação pública do país. Não é possível conseguir a valorização dos profissionais sem que haja um aumento no investimento em relação a esses objetivos. Por isso muitas críticas feitas aos valores propostos pelo PNE, que demonstram a impossibilidade de realizar essas metas audaciosas.

O último ponto do PNE é justamente sobre o financiamento para a educação no período de vigência do documento. A situação referente ao financiamento não é apresentada de forma clara no diagnóstico. Fala-se muito a respeito do FUNDEF, da diferença do tamanho das redes nos Estados, das desigualdades regionais etc.

A respeito do financiamento total da educação ficaria reconhecido o esforço para que seja atingido o valor mínimo, no período de dez anos, de 7% do PIB para a educação pública. Essa meta, entretanto, foi vetada pelo poder executivo, retirando, assim, qualquer obrigação de aumento de investimento para os dez anos seguintes. De acordo com Dourado (2011), o veto, no que diz respeito ao financiamento, retirou completamente as chances de que o PNE fosse um documento de planejamento, pois suas metas não conseguiriam ser atingidas sem esse aporte financeiro.

Esse panorama geral mostra como o texto final do PNE foi bem desenvolvido com um estudo prévio muito completo. O diagnóstico mostra, de forma minuciosa, o quadro da educação do país na época, apontando as principais questões que deveriam ser superadas na década seguinte.

Todavia, autores como Saviani (2003), Dourado (2011) e Abicalil (2005)

chamam a atenção para os fatos de que as metas desse PNE não conseguiriam atender as expectativas sociais em decorrência das limitações referentes ao financiamento. A situação em questão leva ao enfraquecimento do PNE dentro do planejamento educacional, dificultando as mudanças pretendidas pelo documento final.

3.3- Limites e potencialidades do 1º PNE como peça do planejamento educacional

Apesar de todas as complicações encontradas no texto final do PNE 2001-2010, não se pode esquecer a importância histórica que esse documento tem dentro do planejamento educacional brasileiro. Durante muitos anos, a elaboração de um Plano para o país foi objeto de luta da sociedade brasileira, a qual esperou quase setenta anos para torná-lo realidade.

Muitas foram as análises feitas acerca das potencialidades e limitações do PNE. Autores como Saviani (2003), Dourado (2011) e Abicalil (2005), dentre outros, buscaram compreender os avanços e retrocessos que o texto final do PNE traria para a educação do país. Existe quase um consenso entre os autores de que os vetos ao financiamento promovidos pelo poder executivo limitaram o alcance que as metas elaboradas poderiam ter na realidade.

As avaliações ao texto final do PNE não foram compostas somente por críticas. Alguns pontos relativos ao reconhecimento da situação da educação do país, principalmente no que diz respeito ao diagnóstico apresentado pelo próprio documento, são vistos como pontos positivos do Plano. Entretanto, reconhecer o fato de que a educação no país tem suas limitações não significa que o PNE tornou-se uma peça de planejamento que atenda a realidade do país.

Para reconhecer o PNE dessa forma, seria necessário entender que as metas existentes no Plano tenham um vínculo direto com a realidade, além de possíveis de serem realizadas no prazo estipulado pelo PNE, no caso, dez anos. Como já foi exposto, o documento final apresenta sérias dificuldades para viabilizar as metas estabelecidas.

Muitas foram as análises feitas acerca da influência que o PNE teve sobre a educação pública do país nos primeiros anos da década de 2000. De acordo com Dourado (2011), uma das primeiras foi exatamente o estudo apresentado pelo

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) em 2004. Segundo Dourado, esse levantamento teve dois objetivos principais:

> Esse documento teve como principal objetivo, mais uma vez, incentivar e orientar os estados, o Distrito Federal e os Municípios no cumprimento da tarefa de elaboração de seus planos decenais. Ao mesmo tempo, representou um primeiro esforço de identificação e mensuração dos principais desafios e dos meios necessários para superá-los, a fim de que fossem cumpridas as metas do PNE. (DOURADO, 2011, p.63)

Conforme Dourado (2011), os dados dessa análise foram distribuídos pelas regiões geográficas do país. Esse procedimento enfatizou as disparidades regionais existentes no Brasil, o que mostra a necessidade de o Estado brasileiro criar políticas que diminuam toda essa diferença. Apesar de estar contida no PNE a questão da desigualdade regional, não há qualquer menção nas metas à criação de políticas que minimizem essas disparidades.

Conforme o estudo do INEP, uma das maiores dificuldades em analisar as metas do PNE está relacionada ao seu caráter generalista. As metas apresentadas não têm uma mensuração relativa a cada um dos objetivos, o que dificulta saber se a meta atingiu ou não seu objetivo central. A falta de mensuração para cada uma das metas ou a apresentação de indicadores específicos trouxe essa falha, que dificultou o seu acompanhamento.

Apesar dessas dificuldades, o estudo do INEP ficou restrito somente às metas que implicavam envolvimento direto do governo federal. Devido à dificuldade de se obter uma pluralidade de dados tão elevada, os municípios e os estados ficaram fora da análise final. Isso gerou muitas críticas à validade do estudo, uma vez que poucas metas têm a participação direta do governo federal, sendo a maioria relacionada às incumbências de estados e municípios.

O estudo do INEP traz como resultado o não cumprimento de grande parte das metas propostas para a União. A criação de sistemas de avaliação, manutenção da rede federal e, ainda, o caráter supletivo em relação ao financiamento, de acordo com a avaliação final, ocorreram antes mesmo do prazo previsto pelo PNE.

Além dos objetivos próprios do governo federal, as metas em que haveria apenas a cooperação com estados e municípios igualmente foram analisadas. Muitas das metas estabelecidas também seriam cumpridas, principalmente as que dizem respeito ao aumento de matrículas nas etapas da educação básica. Para comprovar essa situação, foi criado, junto ao estudo, um novo diagnóstico

comparado com o anterior, que comprovaria a melhoria da educação no período.

Entretanto, o fato desses dados terem apresentado alguma melhora não significa que o PNE tenha sido o principal responsável para que isso ocorresse. Aliás, como peça de planejamento, o Plano ficou muito aquém do esperado. De acordo com Abicalil (2005), o PNE não foi o documento orientador das principais políticas educacionais do país em seu período de vigência.

É reconhecido que o documento final apresenta algumas potencialidades que, se fossem exploradas de maneira correta, poderiam ter tornado o PNE um documento fundamental. Um exemplo disso é o diagnóstico criado para cada um dos pontos explorados pelo PNE.

O diagnóstico, de acordo com Dourado (2011), foi um estudo que apresentou as principais limitações a serem superadas pelas metas do PNE. Os dados minuciosos do diagnóstico não foram acompanhados pelas metas componentes do documento.

As metas para cada um dos pontos, muitas vezes, não respondem ao próprio diagnóstico, sendo consideradas generalistas. Grande parte delas não apresenta os índices que se pretende atingir, gerando dificuldades para que um efetivo planejamento de ações seja traçado. Essa situação limitou bastante a atuação do PNE como peça de planejamento, somada aos problemas relativos ao financiamento e à gestão educacional, insuficientes para atender as principais necessidades do PNE.

No que diz respeito a todas essas limitações, alguns fatores potencializam os complicadores existentes no PNE. De fato, não se pode considerar o documento o principal norteador das políticas educacionais do governo brasileiro. Essa situação pode ser comprovada pelo conjunto de medidas criadas pelo governo federal, que, frequentemente, não seguiam as orientações do PNE.

Em seu período de vigência, diversos projetos de lei foram colocados em prática sem respeitarem o Plano. Talvez, o maior desses seja a criação do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE). O PDE foi apresentado no ano de 2007, ou seja, dentro do período de vigência do antigo Plano, sem um vínculo direto com o documento anterior. Ainda de acordo com Saviani (2003), muitas metas estipuladas pelo PNE foram alcançadas sem que o documento fosse o principal norteador das políticas. Outro fator que atrapalhou demasiadamente o PNE como peça de planejamento foi o fato de que as políticas de Estado, inúmeras vezes, confundem-

se com políticas de governo.

Tal situação realmente gerou problemas dentro do planejamento educacional brasileiro. Isso porque o PNE aprovado em 2001 foi executado pela oposição, que assumiu o poder dois anos depois. O fato mencionado levou ao abandono do Plano durante grande parte desse período, apesar de algumas metas terem sido alcançadas. Na apresentação do PDE, o então ministro da educação Fernando Haddad (PT) citou o PNE afirmando que um não excluía o outro, muito pelo contrário, os dois Planos se completavam. De acordo com Haddad, o PDE ajudaria no cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE.

De acordo com Dourado (2007), no entanto, a história das políticas públicas no Brasil se repete. Não há preocupação em dar continuidade às políticas feitas e sim começar novas, sem que as outras estejam terminadas. Esse contexto atrapalhou a execução do PNE como o autor coloca:

> A tradição do Estado brasileiro, de políticas e gestão como resultante das ações e prioridades governamentais, *stricto sensu*, em detrimento de efetivas políticas de Estado, sofre injunções as mais diversas das estruturas políticas, econômicas, sociais e culturais após a aprovação do Plano e corroboram para a manutenção dessa complexa tessitura política na medida em que o atual PNE não foi considerado a base e a diretriz política central, no planejamento e na implementação das ações educacionais. (DOURADO, 2007, p. 687)

Esse modelo de gestão esvaziou o PNE dentro do planejamento educacional brasileiro. Se o documento reconhecidamente tinha seus obstáculos, com a vitória da oposição, passou a ser esvaziado pelas questões políticas que envolvem o processo. Não há dúvidas de que esse modelo de gestão diminuiu ainda mais a influência do documento frente às decisões tomadas para os rumos da educação do país.

Ainda segundo Dourado (2007), ao analisarmos as políticas do governo Lula, é relevante mencionar o avanço no que concerne à estrutura do ensino no país. Algumas dessas políticas, por exemplo, tiraram o foco central dos investimentos no ensino fundamental, ampliando-os para toda a educação básica. A criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), criado para substituir o antigo FUNDEF, é um exemplo disso, porque amplia o investimento que antes estava concentrado somente no fundamental.

Como destaca Saviani (2007), o PNE não foi substituído pelo governo Lula,

entretanto, o conjunto de políticas paralelas criadas durante o período sem que o PNE fosse o centro delas, caracteriza o relativo abandono do documento. Essa situação é apontada pelo próprio MEC na apresentação do PDE:

> Confrontando-se a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este. (SAVIANI, 2007, p.56)

Entre os avanços estabelecidos pelo PNE, tende a destacar-se a questão do diagnóstico feito pelo documento, que trouxe um quadro real da situação do país. Segundo Dourado (2011), esse estudo motivou uma série de políticas criadas pelo próprio governo Lula, pois apresentava os problemas da educação do país de forma clara.

Por esse fato não se pode retirar completamente a força que o PNE teve para a educação do país. Ainda que não fosse utilizado para orientar o conjunto de políticas criadas pelo governo, pelo menos o diagnóstico apresentado foi utilizado como base de algumas políticas adotadas pela oposição.

A crítica feita por Saviani (2003) reitera como o PNE não assumiu o papel que se esperava dele no processo de criação:

> No caso brasileiro, destacamos que a ação governamental tem tido centralidade nas políticas educacionais, sobretudo as ações e os programas sem uma efetiva articulação com políticas mais amplas, que contem com a participação da sociedade. Neste contexto, o PNE traduz esse movimento, na medida em que se configurou, na qualidade de proposição, como uma política de Estado, mas, na prática, não se traduziu como mecanismo de regulação capaz de nortear as diretrizes de planejamento, gestão e efetivação das políticas educacionais, como se espera de um plano nacional que contribua para o pacto federativo. (SAVIANI, 2003, p. 564)

Outra crítica muito forte ao Plano como peça de planejamento é a dificuldade de centralização das políticas em educação. A relação do governo federal com estados e municípios ainda não atingiu a organicidade necessária para que o Plano fosse contemplado. A ausência ou demora da criação de Planos estaduais e

municipais dificultou a integração das esferas de poder para que as metas fossem atingidas.

Os planos municipais e estaduais são essenciais, uma vez que garantem uma mesma orientação para o planejamento, criando maior aproximação nas ações entre as instâncias de poder. A apresentação desses documentos, que, segundo o PNE, deveria ter acontecido o mais rápido possível, foi um completo fracasso.

Sem sombra de dúvida, as maiores críticas pairam sobre o financiamento destinado ao PNE. Com os nove vetos promovidos pelo executivo, como já foi sinalizado no trabalho, o PNE acabou perdendo seu caráter de Plano, pois, de acordo com Saviani (2003) e Dourado (2011), as metas ficaram impossibilitadas de sair do papel devido à falta de recursos.

Além da timidez quanto ao valor total do PIB a ser investido, outro ponto que chamou atenção é a ausência do valor a ser investido em cada uma das metas. Por exemplo, de acordo com PNE, é necessário aumentar o número de pessoas alfabetizadas. Quantifica-se o número que precisa ser atingido, contudo não se define o valor que deve ser destinado para que essa meta seja atingida.

Depois de uma longa espera para que o PNE fosse elaborado, ficou um sentimento de frustração quanto ao seu papel dentro do planejamento educacional brasileiro. O nosso esforço nesse capítulo foi entender o que de fato aconteceu para que o documento final não se tornasse o eixo principal dentro do planejamento educacional do país.

Diante dessas limitações, convém ressaltar a importância desse primeiro PNE como ponto de partida para a elaboração do Plano seguinte para que não se cometam os mesmos erros ou ainda para que o Estado brasileiro consiga avançar. Para isso, serão necessárias diversas mudanças, especialmente no que diz respeito à gestão e financiamento do PNE.

3.4- O PDE entra em cena

O PNE foi criado no ano de 2001 para ter validade no período de dez anos, entretanto o Plano nunca chegou a ter centralidade no planejamento durante esse período. Muitos foram os fatos que levaram a essa situação de esvaziamento do Plano, podendo ser destacadas aqui as questões relacionadas ao financiamento e também à troca de governo, que, como já foi citado, tem um papel determinante nos

rumos da política educacional do país.

Um fato, em especial, parece-nos merecedor de destaque. Em abril de 2007, ocorre uma mudança considerável nos rumos do planejamento educacional do país: o então ministro da educação Fernando Haddad anuncia a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação. A apresentação do PDE trouxe algumas questões de peso. Que papel ocuparia o PDE dentro do planejamento educacional brasileiro? Ou ainda, qual seria a função do PNE com a criação do PDE?

Essas perguntas e tantas outras foram respondidas por alguns autores como Dourado (2011) e Saviani (2007). Para Saviani (2007), o PDE tornou-se um grande guarda-chuva protetor de diversos programas feitos pelo governo na área de educação. O autor chama a atenção para o momento político e econômico vivenciado pelo país no momento em que o PDE foi criado. Nessa mesma época, o governo apresentou ao país o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PAC, por sua vez, constituiu-se como um amplo projeto de obras públicas e investimento produtivo, especialmente industrial, visando à melhoria da infraestrutura do país e o crescimento econômico.

Com isso, todos os ministérios foram obrigados a apresentar um projeto que visasse ao acompanhamento desse crescimento. No caso do ministério da educação, esse projeto culminou no PDE, o qual trouxe uma série de mudanças para a educação no país. Esse Plano, apesar de criticado pelo seu caráter quantitativo, apresentou uma série de programas geradores de impacto direto sobre a educação brasileira.

É válido destacar que, juntamente ao PDE, diversos novos programas foram criados para integrá-lo, dando novos rumos ao planejamento educacional. Um documento lançado pelo MEC e denominado “Plano de Desenvolvimento da Educação: razões princípios e programas” (2008) apresenta algumas explicações no que diz respeito a essas mudanças para o planejamento.

Analisando o documento, notamos algumas mudanças em relação ao planejamento educacional. Um dos maiores exemplos dessa mudança está na criação do FUNDEB. De acordo com o documento do MEC, o governo anterior havia priorizado apenas o ensino fundamental, deixando o ensino médio e a educação infantil de lado. O FUNDEB foi criado com o objetivo de atender toda a educação básica ampliando o investimento que antes ficava restrito ao ensino fundamental.

Fica evidente que o PDE apresenta um conjunto de metas, entretanto essas

metas estão associadas aos programas e ações constituídos pelo próprio Plano. Por exemplo, uma das criações do PDE é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o IDEB. Esse índice leva em consideração o resultado em provas padronizadas de avaliação de desempenho de alunos – aplicadas em nível nacional pelos programas de avaliação externa componentes do sistema nacional de avaliação – além dos dados de evasão e repetência. Nos momentos iniciais de criação do IDEB, o Brasil apresentava, de acordo com dados divulgados pelo INEP, a avaliação em 3,9. A meta proposta pelo PDE seria atingir o mais próximo de 6,0, que representa a média dos países desenvolvidos.

Diferentemente do PNE, as metas são pautadas nos planos de ações criados pelo próprio PDE, e os índices a serem alcançados estão relacionados com os programas criados pelo PDE, como é o caso do IDEB. Ao todo, foram criados dezessete programas, sendo doze de caráter global e cinco direcionados a cada nível de ensino específico.

De acordo com Saviani (2007), as ações criadas pelo PDE e dirigidas de forma global para a educação básica são: o plano de metas do PDE-IDEB e duas disposições voltadas para a questão docente (implantação de piso do magistério e programa voltado à formação). Todas elas são contempladas por programas de apoio como: “Transporte escolar”, “Luz para todos”, “Saúde nas escolas”, “Guia de Tecnologias Educacionais”, “Educacenso”, “Mais educação”, “Coleção Educadores” e “Inclusão digital”. Em 2009, foram criados mais três novas ações: “Conteúdos Educacionais”, “Livre do Analfabetismo” e “PDE-escola”.

Desse modo, é notório que o PDE é mais caracterizado por um conjunto de programas que visam ao atendimento de certas demandas da escola do que um Plano de metas como o PNE, referenciado em um diagnóstico e orientado para o estabelecimento de metas que devem referenciar as ações dos três níveis de governo, em regime de colaboração. Toda essa diferença é demonstrada nesse documento elaborado pelo MEC, que expõe o PDE como uma ferramenta para auxiliar na contemplação das metas do PNE. Tal diferença é crucial para entender o espaço ocupado por cada documento dentro do planejamento educacional brasileiro.

Apesar de não ser o objetivo desse trabalho a discussão específica de cada um dos programas criados pelo PDE, é indispensável que esses sejam apresentados ainda que de maneira simplificada. Para isso, é necessário dividir essas ações em duas partes. Uma no que diz respeito ao caráter geral da educação

básica, na qual estão inseridos o FUNDEB, incorporado aos programas do PDE e PDE-IDEB, e as ações voltadas diretamente para o magistério (piso e formação).

Após mencionarmos esse programas, cabe citar as ações de apoio a esses programas principais, como é o caso do “Luz para todos”. Os programas de apoio dão suporte aos programas considerados essenciais para o desenvolvimento da educação básica. Para fechar, será necessário também falar sobre duas ações promovidas no ensino superior, mas que terão papel determinante na educação básica. São elas: a “Nova Capes” e a “Iniciação a Docência”.

Começando pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, o FUNDEB foi criado em 2006 com o intuito de substituir o FUNDEF. O FUNDEB foi promovido para aumentar o campo de ação do fundo de desenvolvimento, que antes incidia sobre o ensino fundamental e passou a incidir sobre toda a educação básica. Essa mudança também alterou os percentuais da receita de impostos estaduais e municipais destinados à composição do Fundo, que antes eram de 20% do valor estabelecido pela Constituição de 1988, passando para 25%.

A criação do FUNDEB foi apresentada pelo governo como um grande passo para o avanço da Educação Básica. De acordo com o documento apresentado pelo MEC, essa substituição foi primordial, pois, com a política anterior, a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos haviam sido secundarizados. Essa nova configuração visou ao atendimento das demandas dessas etapas de ensino e à consecução do processo de municipalização das escolas de forma mais consciente.

O IDEB foi criado pelo MEC, de acordo com Dourado (2011), com o intuito de avaliar qualitativamente o ensino básico no Brasil. O programa foi criado baseado nas pesquisas feitas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Apesar de ser muito questionado, principalmente, pelos professores da rede, o IDEB tem tido papel central dentro do planejamento educacional brasileiro. O financiamento da educação básica, por exemplo, leva em conta esse índice ao repassar a verba para as escolas. Caso uma escola tenha um IDEB satisfatório, sua verba aumenta.

O programa “Piso do magistério” contemplou uma luta histórica dos trabalhadores da educação. De acordo com a Lei do piso, ficou estabelecido o valor de novecentos e cinquenta reais, em 2007, como o salário mínimo do professor,

além de garantir um terço da carga horária para atividades complementares. Apesar dos questionamentos quanto ao valor ainda muito baixo quando comparado às profissões com o mesmo grau de instrução, convém salientar que a Lei do piso marcou um avanço histórico para a valorização do magistério.

Cabe destacar que essa valorização era uma das metas do PNE de 2001, mas nunca foi contemplada durante esse período. Outro ponto importante é que, apesar de ter sido aprovada, a Lei do Piso foi motivo de muitas críticas por diversos governadores e prefeitos. Alguns estados e municípios entraram na justiça alegando ser impossível respeitar essa lei com a verba atual destinada para a educação.

Quanto à formação continuada, outro ponto bastante discutido, o PDE oferece o ingresso dos docentes na Universidade Aberta do Brasil com cursos de formação inicial ou de pós-graduação para os professores das redes públicas de todo o Brasil, além de incentivar os professores das séries iniciais a ingressar no curso universitário. A ideia objetiva atrair o professor da rede a continuar a sua formação nos cursos de pós-graduação do país.

Além das ações globais citadas, outras ações de apoio à educação também estão incluídas no PDE. Dentre elas, destacam-se os programas:

1. Luz para todos: que visa à oferta de luz elétrica para escolas em áreas rurais.

2. Transporte escolar: que visa ao atendimento dos alunos de áreas rurais para que possam chegar às escolas.

3. Saúde nas escolas: tem como objetivo criar uma parceria com o ministério da educação para que profissionais atendam alunos e professores dentro da escola.

4. Guia de tecnologias informacionais: busca qualificar os trabalhadores da educação para receber e utilizar as novas tecnologias da informação nas escolas.

5. Educacenso: programa que cria um banco de dados para poder ter acesso à realidade das escolas em relação a frequência, notas, evasão, repetência etc.

6. Mais educação: consiste em manter o aluno mais tempo na escola com atividades extracurriculares como aulas de reforço etc.

7. Coleção educadores: pretende levar às escolas obras de autores brasileiros incentivando a leitura e o conhecimento da literatura nacional.

8. Inclusão digital: tem como principal objetivo distribuir computadores para professores e alunos das redes Estaduais e Municipais visando à democratização do acesso à informação.

Além dessas ações, foram incluídas mais três a partir de 2009, sendo elas:

1. Conteúdos Educacionais: a União deve destinar um valor excedente para criar material didático digital para as escolas.

2. Livre do Analfabetismo: foi criado um tipo de certificado para cada Estado que promovesse ações para acabar com o analfabetismo em seu território.

3. PDE-escola: visa à ampliação da autonomia das escolas, incentivando a criação de planos de gestão para que cada unidade escolar consiga usar as verbas recebidas com maior eficiência.

Diante de todos esses programas, é necessário salientar duas questões. Esse trabalho deu prioridade à citação de programas da educação básica, uma vez que o PDE apresenta muitas ações, e não seria possível apresentar todas aqui, já que o principal objetivo do trabalho não é esse. Além disso, é relevante salientar a relação existente entre esses programas com as metas do PNE de 2001.

A justificativa para a elaboração do PDE, mesmo com o PNE ainda em vigor, pode ser encontrada no site do MEC. O livro “PDE: razões, princípios e programas” trata essa questão de forma detalhada, tendo o cuidado de citar a importância do PDE dentro do planejamento e ressaltando que esse não substitui o PNE de 2001, revestindo-se, assim, de um caráter auxiliador na contemplação das metas.

Ao analisar esse livro, observamos os principais objetivos do PDE e as principais mudanças que deveriam ocorrer no planejamento educacional brasileiro a partir desse momento. Esse livro é dividido em três grandes partes: 1. Razões e princípios do Plano de Desenvolvimento da Educação; 2. O Plano de Desenvolvimento da Educação como plano de ação; 3. O Plano de Desenvolvimento da Educação como horizonte de debate sobre o sistema nacional de educação.

A primeira parte apresenta as ideias inspiradoras da criação do PDE. É uma parte importante, porque demonstra as ideias que nortearam o planejamento educacional do país. De acordo com o livro, o PDE busca uma visão sistêmica da educação, objetivando superar a ideia fragmentária da gestão anterior. Para ilustrar essa questão, a obra apresenta os principais entraves criados pelas políticas de governo da antiga gestão.

Uma dessas políticas citadas diz respeito ao foco colocado no ensino fundamental. Essa política deixou de lado o ensino médio e a educação infantil, o que, de acordo com o PDE, foi um erro gravíssimo. O modelo da gestão anterior, ao priorizar somente o ensino fundamental, trouxe uma série de problemas que também

prejudicaram esse mesmo nível de ensino. Isso ocorreu porque os alunos de classes menos favorecidas, ao passar pela educação infantil de baixa qualidade, chegaram ao ensino fundamental sem a base necessária para aquele nível de ensino. Esse fato é responsável, de acordo com o PDE, pelos altos índices de repetência e abandono da escola, geradores de distorções na relação idade/série.

Outra contradição apontada pelo documento é a relação educação básica e ensino superior. De acordo com o PDE, ao priorizar a educação básica, deixando o ensino superior de lado, criou-se um impacto negativo sobre a própria educação básica, uma vez que, dentre outras coisas, os profissionais da educação são formados nas Universidades, que, se deixadas de lado, geram uma queda na qualidade da formação desses profissionais.

Esses dois exemplos servem para ilustrar a situação de falta de organicidade no planejamento educacional do país. O PDE teria o papel de resgatar essa relação visando ao desenvolvimento uniforme da educação. Para tanto, as medidas tomadas pelo documento não ficam somente em um nível da educação, no entanto atinge todos por entender que eles se completam.

Por isso é fundamental que as ações estejam organizadas de maneira uniforme para que os níveis de ensino sejam atendidos, ocorrendo um complemento entre ambos. O abandono de um nível, como evidenciam os exemplos acima, cria uma influência negativa em outro, uma vez que os alunos percorrem todos esses níveis e, por isso, precisam ser bem contemplado em todos.

De acordo com Saviani (2007), o MEC apresenta uma visão de superação dessas oposições no PDE. O planejamento em regime de colaboração serve para superar essas oposições que distanciam os níveis de ensino. Ainda segundo o autor, o PDE consegue ainda superar a ideia de que a educação é um bem de consumo. Suas políticas apresentam um avanço por atingir não só dados quantitativos, mas também por buscar um avanço qualitativo, como podemos observar abaixo:

> Assim procedendo, o PDE articula o desenvolvimento da educação ao desenvolvimento econômico e social do país, superando a contraposição entre educação como bem de consumo e como fator de investimento. Para isso o PDE desenvolve mecanismos objetivos de avaliação que permitem assegurar, ao mesmo tempo, a responsabilização e a mobilização social em torno da busca da qualidade da educação básica. (PDE, 2007, p. 16)

Com isso, o livro de apresentação do MEC coloca que o PDE está sustentado

em seis pilares básicos, orientadores de todas as políticas apresentadas pelo documento final. São estes pilares: 1) visão sistêmica; 2) territorialidade; 3) desenvolvimento; 4) regime de colaboração; 5) responsabilização; e 6) mobilização social.

O livro de apresentação do MEC enumera as ações tomadas pelo PDE para atingir essas metas, dividindo-as em duas partes principais: as ações voltadas para a educação básica, já apresentadas nesse trabalho, e as implementadas no nível superior. Tais ações são dividas em três grandes programas, sendo eles:

1. Reestruturação e expansão das universidades federais: para conseguir atingir essa meta, foram estabelecidos alguns programas como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas, o REUNI. Além desse, foi criado também o PNAES que se refere ao Programa Nacional de Assistência Estudantil, o qual auxilia com bolsas de estudos os alunos que ingressaram na universidade pública.

2. Democratização do Acesso: o livro cita a importância de diversificar os tipos de universidades para acelerar o atendimento das classes menos favorecidas. Para isso, foi criado o Programa Universidade para Todos, o PROUNI, que tem como objetivo a compra de vagas em universidades privadas para alunos que apresentarem bons índices nas avaliações feitas pelo governo federal.

3. Avaliação como base da regulação: o Brasil passa a implementar políticas de avaliações nacionais para compreender a realidade do ensino no país. É diante desse quadro que surge o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, o SINAES, tendo como objetivos fazer avaliações de alunos e docentes das universidades e compreender as principais necessidades das instituições.

Vale destacar que o terceiro item encontrado no livro do MEC sofre bastante resistência tanto de alunos, como de educadores, que acreditam serem avaliados numa perspectiva de comparação. Tal fato não seria possível na realidade brasileira, uma vez que apresenta uma pluralidade de questões a serem resolvidas.

A respeito do PDE, fica evidente que o documento apresenta um amplo programa de ações em diversas áreas da educação do país. É inegável por isso a mudança dentro do planejamento educacional do Brasil com a chegada do PDE. Essa mudança representa significativo avanço em algumas questões relacionadas ao financiamento da educação, deixadas de lado na apresentação do PNE.

Algumas vitórias significativas foram conseguidas com a promulgação do

PDE. A Lei do Piso pode ser um dos maiores exemplos disso. Uma luta histórica dos trabalhadores da educação contemplada depois de muitos anos. Outros programas também auxiliaram na democratização do ensino, favorecendo a permanência dos alunos nas escolas e diminuindo os índices de evasão, um dos grandes obstáculos do país nas décadas anteriores.

O PDE foi constituído por diversos programas de ações. Esses programas não foram apresentados em toda sua totalidade nesse trabalho por não ser este o objetivo principal. Coube aqui a exemplificação de alguns tipos desses programas a fim de caracterizar o PDE.

É necessário, ainda, entender o papel do PDE dentro do planejamento educacional, já que o PNE ainda está em vigor, e o próprio governo federal assumiu que o Plano, apresentado em 2001, continua sendo uma base para as políticas públicas do país. Por isso é necessário compreender o papel de cada um, assim como as relações estabelecidas entre os dois documentos dentro do planejamento educacional.

3.5- PDE e PNE: ambiguidades e contradições

A aprovação do Plano Nacional de Educação foi, apesar de todas as contradições apresentadas pelo documento, um necessário passo no ordenamento das ações do planejamento educacional brasileiro. As metas apresentadas no PNE seriam responsáveis pelo conjunto de ações promovidas para a educação no período de vigência do Plano.

Essa luta, como já foi referida nesse presente trabalho, durou quase setenta anos, desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, quando os educadores da época acreditavam na importância do Plano para organizar a educação do país. O PNE de 2001, segundo a lei 10.172/2001, teria a duração de dez anos, em que as metas estabelecidas pelo documento deveriam ser contempladas.

Apesar disso, de acordo com Saviani (2003), Dourado (2011) e Abicalil (2005), o PNE 2001-2010 não foi utilizado como o principal documento programático em seu período de vigência. Isso ocorreu por diversos fatores, dentre os quais destacam-se a questão do financiamento e a mudança no governo com as eleições de 2002, em que o grupo de oposição ao que criou o PNE venceu a eleição. As duas

questões já foram apresentadas nesse texto e, de fato, criaram uma barreira muito grande para que o PNE ganhasse o lugar de destaque merecido dentro do planejamento educacional brasileiro.

O ano de 2007 marca a apresentação do Plano de Desenvolvimento de Educação. O PDE é constituído de diversos programas de ações elaborados pelo governo federal para melhorar as condições estruturais do sistema nacional de ensino. De acordo com Saviani, é inegável que o PDE trouxe mudanças significativas dentro do planejamento educacional brasileiro alterando bases importantes. Entretanto, essas modificações trouxeram algumas perguntas no que tange ao planejamento educacional brasileiro.

Essas perguntas muitas vezes dizem respeito à organização desse planejamento e o papel que o PDE assume dentro dessa nova estrutura. Com o PNE ainda em vigor, como o PDE pode entrar nesse planejamento? Que papel ele assumiria? No próprio livro sobre o PDE, apresentado pelo MEC para justificar sua criação, podemos observar uma preocupação em demonstrar que o PDE não substitui o PNE, sendo, na verdade, um facilitador para que as metas contidas no PNE sejam cumpridas.

Para Dourado (2011), o PDE apresentou uma conotação política que enfraqueceu o PNE do ponto de vista do planejamento educacional. A força do PNE para orientar as ações tomadas foi deixada de lado, tendo em vista que o PDE assume a centralidade dentro desse planejamento, o que interfere diretamente no papel do PNE.

Todavia, essa opinião não chega a ser um consenso. Segundo Saviani (2007), o PDE, pela sua estrutura, não pode ser considerado um Plano como lemos abaixo:

> Confrontando a estrutura do PNE com o PDE, constata-se que o segundo não constitui um plano em sentido próprio. Ele define-se antes como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. (SAVIANI, 2007, p.27)

Como observamos, o PDE, do ponto de vista estrutural, não pode ser considerado um substituto do PNE. Como já foi aqui discutido, o termo “plano” apresenta uma série de significados, que, muitas vezes, confunde e atrapalha o seu entendimento. Portanto, de acordo com Saviani (2007), o PNE é caracterizado como um Plano, enquanto o PDE, não.

Ainda de acordo com Saviani (2007), o PDE apresenta um conjunto de programas de ação do governo federal para atingir algumas metas estabelecidas. Muitas dessas metas já estão contidas no PNE, e, por isso, um documento não contradiz o outro. Vale lembrar que uma das maiores críticas ao PNE é que os vetos feitos pelo poder executivo, na época da elaboração do Plano, levaram à impossibilidade da execução, uma vez que os meios para atingir as metas foram retirados.

O PDE não tem como objetivo tornar essas metas possíveis, nem se baseou nos estudos feitos para o PNE. Além disso, o PDE não se compromete em atingir as metas feitas pelo PNE, não há qualquer organicidade intencional entre os documentos. Entretanto, algumas metas do PNE acabam sendo atingidas por se aproximarem dos programas apresentados pelo PDE, como podemos observar abaixo:

> O PDE define-se, antes, como um conjunto de ações que teoricamente se constituiriam de estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Como efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização de metas educacionais. Tive, porém, que usar o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes, objetivos e metas constituídos no PNE, mas compõe-se de ações que não se articulam organicamente com este. (SAVIANI, 2007, p.27)

.

De fato, ao analisarmos os programas incluídos dentro do PDE, notamos que há uma relação (ainda que não intencional) com as metas estabelecidas pelo PNE de 2001. Alguns programas, criados para acelerar e determinar as verbas dentro da educação, favoreceram o alcance de metas fundamentais do PNE, como aumentar a oferta de vagas em toda a educação básica.

Contudo, a questão abordada por Dourado (2011) não pode ser deixada de lado. O conteúdo político expresso na criação do PDE pode ser visto em diversas medidas. O fato de apresentar o PDE dentro do período de regime do PNE aponta para um velho problema no planejamento educacional brasileiro, relacionado à descontinuidade das políticas de Estado, causadas principalmente pela confusão entre políticas de Estado e políticas de Governo.

Evidentemente que o PNE foi, de certa forma, esvaziado com a criação do PDE. De acordo com Dourado (2011), a oposição ao governo que apresentou o

Plano estar no poder foi determinante para esse esvaziamento do PNE. Esse é só mais um exemplo de tantos outros colocados ao longo da história do planejamento educacional brasileiro. Tais interrupções não permitem que essas políticas tenham continuidade, interferindo diretamente no resultado planejamento.

As alterações promovidas pelas mudanças de governo acabam atrapalhando o andamento do planejamento educacional do país, visto que, qualquer planejamento, seja a longo ou médio prazo, depende do fator tempo para poder ser testado. Com isso é necessário que os responsáveis por esse planejamento superem a dicotomia entre política de estado x política de governo para que o planejamento educacional consiga surtir o efeito desejado.

Embora o PDE e o PNE apresentarem um conjunto de políticas diferenciadas sem uma organicidade, alguns programas apresentados pelo PDE foram responsáveis pelo grande avanço nas metas propostas pelo PNE. Portanto, apesar de todos os problemas dentro do planejamento educacional, destacamos que a criação do PDE trouxe avanços que não podem ser deixados de lado.

Na educação infantil, um grande exemplo da influência do PDE foi a criação do “Proinfância”, um programa responsável por aplicar recursos federais na construção, ampliação e melhoria das instalações de creches e pré-escolas. Mesmo não citando nenhuma das vinte e seis metas postas pelo PNE sobre o assunto, o “Proinfância” aumentou consideravelmente o investimento nesse nível de ensino, favorecendo, assim, algumas metas do PNE como, por exemplo, a de ampliação das vagas no nível de ensino.

No ensino fundamental, muitos programas foram criados pelo PDE e influenciaram as metas propostas pelo PNE. Algumas delas como “Provinha Brasil” e o “dinheiro direto nas escolas”, apesar de não serem citadas no PNE, trouxeram, de certa forma, uma mudança na avaliação e na gestão de recursos destinados às unidades escolares. A mudança aumentou a eficiência para aplicação dos recursos, sendo possível conhecer melhor as necessidades apresentadas pelas escolas.

Ainda em relação ao ensino fundamental, cabe citar a meta dezessete do PNE, que se refere ao transporte escolar como uma medida fundamental para levar o jovem à escola. A meta é totalmente contemplada pelo PDE através do programa “transporte escolar”, que, como já foi citado, visa ao atendimento dos jovens de áreas rurais, moradores distantes de suas escolas.

No ensino médio, a meta nove do PNE previa que até 2005 todas as escolas

deveriam ser equipadas com uma biblioteca. O PDE contempla essa meta com o programa “biblioteca na escola”, que prevê um aporte maior de recursos para construir e ampliar as bibliotecas dentro das unidades escolares. Pode ser incluído aqui o programa do livro didático, que também auxilia não só na meta nove, e até naquelas referentes ao material didático dos alunos que não têm condição econômica de comprá-lo.

Outra meta contemplada pelo PDE foi a meta dez do PNE. De acordo com essa meta, previa-se, até o fim do ano de 2010, a instalação em todas as unidades escolares de equipamentos de informática, visando à inclusão digital dos alunos e à informatização dos dados escolares. O programa “inclusão digital”, citado no PDE, o qual apresenta um aporte de investimentos para a compra das máquinas, tem um papel determinante para o cumprimento dessa meta.

Na educação superior, de acordo com Saviani (2007) e Dourado (2011), houve um retrocesso quanto às metas estipuladas. No PNE, observamos, na meta um, que o ensino superior deveria ser capaz de absorver 30% da demanda de jovens entre 18 e 24 anos. No PDE, notamos uma meta bem menos ambiciosa, tendendo a conseguir apenas a duplicação do número de vagas, já os 30% significaria triplicar as vagas do ensino superior.

Na pós-graduação, apenas a meta dezessete do PNE foi, de alguma forma, contemplada pelo PDE. Nessa meta, o PNE propõe o incentivo para que diminua o êxodo de estudantes de doutorado, a fim de que esses fiquem no país. O programa “pós-doutorado” visa ao incentivo da criação de cursos nessa esfera diminuindo essa migração.

Como são evidentes em todos os níveis, de certa forma, os programas do PDE causam algum tipo de impacto sobre as metas propostas pelo PNE. Nessa conjuntura, é perceptível que não seria correto criticar o planejamento educacional por inteiro, mesmo que, segundo Dourado (2011), não haja uma organicidade intencional entre as metas estipuladas no PNE e os programas citados pelo PDE.

Nas modalidades de ensino, podemos também observar algumas das influências que o PDE tem sobre as metas do PNE. Apesar de essas serem bem modestas, não atendem em grande parte àquilo que foi elaborado pelo PNE. Portanto, é notório que, se houve a contemplação das metas acima citadas, isso não ocorreu de forma planejada, ou ainda, tendo o PNE como o epicentro das ações tomadas nesse período. O que causa certo desconforto nessa conclusão é pensar

que, de fato, o PNE estava na metade do seu tempo de atuação e que a criação do PDE é uma ação que não leva em consideração o planejamento feito para esse período.

De acordo com Saviani (2007), a criação do PDE recebendo esse nome "plano" gerou, sim, uma confusão muito grande dentro do planejamento educacional brasileiro como podemos ler abaixo:

> A conclusão que se patenteia é que o PDE foi formulado paralelamente e sem levar em conta o disposto o PNE. E, como adotou o nome "plano", projeta a percepção de que se trata de um novo plano nacional de educação, que estaria sendo colocado no lugar do PNE aprovado pelo Congresso Nacional em nove de janeiro de 2001. Para isso, porém seria necessário que fosse aprovada uma nova lei que revogasse o atual PNE, substituindo-o por um novo plano que absorvesse as características do PDE. (SAVIA NI, 2007, p.29)

O que mais chama a atenção de todo esse processo é que o PNE poderia ser modificado dentro do seu prazo de vigência. Consta, no artigo 3º da própria lei 10.172/2001, que o Plano deveria passar por avaliações periódicas e que poderia ser modificado se fosse preciso adequá-lo ao tempo. No período de dez anos, mudanças são inevitáveis, por isso, esse artigo fez-se necessário para que o PNE não ficasse engessado.

A segunda maneira de alteração do PNE seria a derrubada do veto. De acordo com Saviani (2003), quando o Presidente Lula assumiu, no ano de 2003, havia uma ideia de que o poder executivo derrubaria os vetos feitos pelo antigo presidente. Isso de fato nunca aconteceu e prevaleceu, assim, o PNE aprovado em 2001.

O PDE, portanto, não assumiu o papel de plano. Na verdade, nem foi criado para ser um plano, porém, ao levar esse nome, gerou certa confusão dentro do planejamento educacional brasileiro. Como um conjunto de programas de ações, o PDE apresentou diversos projetos a serem colocados em prática nos anos seguintes.

Entretanto, essas ações não levaram em consideração as metas estipuladas pelo PNE, subestimando, desse modo, o estudo prévio e o diagnóstico feito pelo principal documento de planejamento do país. Evidentemente que isso não quer dizer que a criação do PDE foi totalmente negativa. Na realidade, nas bases em que o PNE foi aprovado, ou seja, com vetos significativos relacionados ao financiamento do Plano, seria impossível colocá-lo em prática sem que houvesse uma mudança

nesse planejamento.

O que se questiona é a maneira como isso foi feito sem que houvesse uma organização, nem que o papel de cada documento fosse explicitado. Cabe mencionar que, quando o PNE foi criado, uma de suas premissas era levar em consideração o Plano Decenal de Educação feito em 1993. O PDE, portanto, não poderia ser criado sem que houvesse um diálogo com o documento anterior e uma ligação direta entre os programas criados e as metas estipuladas pelo PNE.

Se, para o planejamento educacional, o PDE causou essa confusão, na pratica, ele tornou-se uma ferramenta bastante útil. Muitos programas elaborados pelo PDE tiveram grande impacto sobre a educação no país. Essa influência é considerada muito maior do que o PNE, que, devido à falta de financiamento, ficou engessado.

Os avanços dentro dos programas de ação foram significativos, o financiamento pode ser um exemplo dessa situação. O Programa “dinheiro direto nas escolas” facilitou o repasse da verba para as unidades escolares, tendo, assim, um impacto significativo dentro da prática e gestão escolar. Favoreceu de certa forma uma maior autonomia dessa unidade apesar do controle sobre o dinheiro gasto pela Instituição ter aumentado.

Outro ponto de destaque trazido pelo PDE está associado ao caráter de avaliação. Muitas metas do PNE traçavam objetivos do ponto de vista qualitativo. Além disso, cobravam da União que se desenvolvesse meios para que avaliações periódicas fossem feitas, visando ao controle sobre os resultados obtidos através dos investimentos feitos para cada nível de ensino.

Todavia, as avaliações demoraram a entrar no centro do planejamento educacional e ter a importância que elas têm hoje. Vale ressaltar que a maior regulação do sistema nacional de ensino não é uma iniciativa somente no Brasil. Vários países do mundo já adotaram essa política de avaliações para classificar alunos, professores e instituições de ensino.

O PDE, dentro dos diversos programas de ensino que o caracterizaram, deu um peso maior a essas provas, como o caso da Provinha Brasil, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

Todas essas avaliações criam uma classificação através de um *ranking* no qual as instituições aparecem como melhores ou piores de acordo com as notas

obtidas nessas provas. Através dessa classificação, é feito o repasse das verbas para as instituições da educação básica. Aquelas escolas que obtiverem boas notas receberam uma premiação e um investimento maior.

Embora seja um sistema nacional de ensino, o PDE influenciou também no âmbito estadual. Por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro, o Secretário de Educação Wilson Risolia implementou provas de avaliação bimestral chamadas de SAERJINHO e SAERJ, que têm o mesmo critério adotado no sistema nacional de ensino.

Fica evidente que esse conjunto de programas causa certa resistência dos profissionais da educação, que não aceitam a forma como a avaliação é feita e criticam essa política meritocrática adotada pelo Estado. Mesmo aumentando o investimento nas escolas, é necessário reconhecer que essas instituições têm suas diferenças e, por isso, a comparação pode ser injusta.

Obviamente que, apesar das críticas colocadas, não se pode deixar de reconhecer os avanços significativos trazidos pelo PDE no que diz respeito ao investimento dessas instituições, corrigindo um problema histórico causado pelos vetos feitos ao financiamento do PNE no ano 2001. De fato, o PDE deu a chance de que o PNE saísse do papel e não ficasse somente como um documento vazio sem que fosse posto em prática.

Cabe aos futuros governantes reconhecer o planejamento feito anteriormente, ao invés de substituí-lo apenas pela divergência política. O PDE revelou-se essencial para dar continuidade às políticas propostas pelo PNE, entretanto o planejamento educacional acabou sendo, mais uma vez, deixado de lado. O PNE, que já nasceu esvaziado, perdeu completamente a centralidade do planejamento, ainda que algumas metas tenham sido alcançadas com o surgimento do PDE.

4- O NOVO PNE

O último capítulo desta dissertação tem como principal objetivo apresentar as principais características do novo Plano Nacional de Educação. Em 2010, findou-se o prazo de vigência do PNE sancionado em 2001. Por isso o MEC encarregou-se de iniciar a elaboração do novo Plano Nacional de Educação, apresentando suas principais diretrizes.

Na primeira parte deste último capítulo, será discutido todo o processo de elaboração do novo PNE, ressaltando-se as diferenças existentes entre esse processo e o do antigo Plano. Adiantamos que uma das maiores diferenças está na participação popular relacionada à elaboração do documento. Isso pode ser observado, especialmente, a partir da criação da Conferência Nacional de Educação (CONAE), cuja forma de organização previa a participação sistemática de diversos representantes de setores do Estado e da sociedade nas discussões sobre a educação nacional que referenciariam a elaboração do PNE.

A segunda parte do capítulo, portanto, trata exatamente da influência que a CONAE 2010 teve no PNE, já que é dessa Conferência que saem diagnósticos e propostas encaminhadas ao MEC para serem consideradas e incorporadas ao Plano Nacional de Educação, o qual deveria ser encaminhado ao Poder Legislativo ainda aquele ano. Nessa parte do capítulo, buscaremos apresentar algumas dessas propostas e a sua influência no processo de elaboração do Plano.

A quarta parte supera um pouco a questão da elaboração do PNE e passa a analisar o documento propriamente dito. Nessa parte do capítulo, foi traçado um panorama, ainda que geral, das principais características do Plano, ressaltando-se, assim, sua estrutura e suas principais metas. Esse quadro sintético do PNE tem por objetivo apresentar com maior clareza os pontos que consideramos expressivos de seus principais avanços e de suas limitações.

A partir desse quadro, fazemos uma análise comparativa entre o atual PNE e o Plano de 2001, buscando compreender as principais mudanças existentes dentro do planejamento educacional brasileiro. Buscamos, também, analisar como o antigo PNE servirá como base para a elaboração do atual, entendendo que, a partir dessa análise, será possível compreender se houve continuidade de algumas políticas estabelecidas pelo PNE anterior, impedindo-se, com isso, um completo rompimento do processo de planejamento educacional.

Para fechar esse capítulo, analisamos o papel do PNE dentro do planejamento educacional neste momento histórico. Como já discutido no presente trabalho, muitas vezes, esses documentos oficiais não apresentam a centralidade que deveriam ter na elaboração das políticas educacionais. O PNE 2001-2010 foi um exemplo de como algumas políticas são criadas sem que esse seja o centro do planejamento. Cabe, então, para finalizar esse capítulo, discutir as prováveis posições que poderão ser assumidas pelo novo PNE dentro do planejamento educacional brasileiro.

4.1- O processo de elaboração do PNE 2011-2020.

O ano de 2010 marcou o fim da década do antigo PNE, aprovado em 2001. Apesar de alguns avanços, o Plano não conseguiu atingir grande parte das metas propostas para o período. Mesmo não conseguindo obter o sucesso desejado, o documento passou a servir como base de discussão para o planejamento futuro, favorecendo, ao menos em parte, que não se repetissem os mesmos erros no novo PNE.

Desde então, foi esperado que o PNE 2011-2020 apresentasse avanços importantes e conseguisse influir na melhoria da qualidade do ensino no país. O contexto no qual vem se dando essa discussão foi, até então, marcado por certo otimismo, já que, nos anos finais da década de 2000 e nos anos iniciais da década de 2010, o país tem se destacado na economia mundial, mostrando certa capacidade de resistência às crises internacionais e mantendo um crescimento econômico acima do esperado. Entretanto, apesar desse crescimento, o Brasil continua com sérios problemas sociais, dentre os quais, destaca-se a educação pública do país.

Nesse mesmo contexto, devem também ser lembradas as cobranças feitas pelos organismos internacionais para que o país adote medidas para melhorar a qualidade do ensino. Sob diversos aspectos, essas cobranças ou induções intensificam-se nos últimos anos, valendo ressaltar que essa preocupação é potencializada pela visão de que a educação deve servir como um alívio para a pobreza, ou seja, diminuir os efeitos da desigualdade no país.

Por essas questões, o novo Plano Nacional de Educação passou a ter grande peso e a ser tão esperado. É conveniente lembrar que esse PNE, respeitando as

reformulações do artigo 214 da Constituição Federal, será também decenal, tendo, assim, dez anos de vigência contados a partir de sua aprovação. O PNE passa a ser apontado, então, pelos diversos setores da sociedade como o PNE 2011-2020. Essa data é contada a partir do momento em que o outro PNE perdeu sua validade.

Concretamente, no entanto, essa data não deverá ser respeitada, pois até a conclusão dessa dissertação, em junho de 2013, o novo PNE ainda não havia sido definitivamente aprovado, o que gera incertezas em relação ao futuro do planejamento educacional brasileiro. No período de 2010 até maio de 2013, o país está sem um PNE orientador das políticas educacionais, produzindo-se uma lacuna dentro desse planejamento, ou, ao menos, dentro das peças de planejamento cuja forma garante certas condições de difusão e conhecimento público das linhas de ação previstas para a condução da política educacional brasileira.

Paralelamente a essa situação, é possível observar que as medidas decididas e implementadas nesse período parecem não apresentar um objetivo em comum, ou ainda, seguir alguma meta *educacional* claramente estabelecida, já que a demora na apresentação desse Plano retirou de cena um documento que tenderia a orientar essas políticas segundo objetivos educacionais minimamente pactuados. Com isso, muitas críticas foram feitas a respeito da morosidade do Congresso Nacional em aprovar o novo PNE e da própria ambiguidade do Governo Federal na condução desse processo.

O seu processo de elaboração, entretanto, começou no ano de 2009, o que confirma como tem sido demorado todo esse caminho para a aprovação do PNE. Em relação às críticas feitas à elaboração do primeiro PNE, pode ser dito que algumas delas foram incorporadas nesse novo processo. A principal delas será referente à participação popular em seu processo de elaboração. Para isso, foi criada, no ano de 2008, a CONAE, com o objetivo de realização de reuniões periódicas de discussão e sistematização de indicações e propostas para o novo PNE.

As indicações de realização de um tipo de fórum como o configurado pela CONAE remontam, pelo menos, ao primeiro PNE, cujas metas incluíam a criação de conferências com o objetivo de revisar o Plano sempre que necessário. A realização da CONAE foi efetivamente definida pela Portaria Normativa nº 10, de 03 de setembro de 2008, do MEC, que constituiu uma Comissão Organizadora cuja tarefa seria prever e definir as formas e parâmetros de realização de uma Conferência

Nacional de Educação precedida por um conjunto de conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distrital (referente ao Distrito Federal), destinadas a discutir aspectos e desafios da educação escolar brasileira que seriam considerados na elaboração do novo PNE.

De acordo com essa Portaria Normativa, as conferências municipais seriam realizadas no primeiro semestre de 2009, e as conferências estaduais e a do Distrito Federal, no segundo semestre do mesmo ano. Por sua vez, elas seriam sucedidas por um evento nacional, a realizar-se no mês de abril de 2010, na cidade de Brasília, no Distrito Federal. As várias conferências subnacionais foram realizadas, desencadeando um dinâmico processo de participação e debate, cujas sínteses foram encaminhadas para balizar a discussão na 1ª CONAE, que teve como tema central “O Sistema Nacional Articulado de Educação – O Plano Nacional de Educação 2011-2020 – Diretrizes e Estratégias de Ação”.

Algumas características dessa Portaria Normativa devem ser destacadas, já que nos auxiliam a compreender a dinâmica participativa da CONAE e sua importância para um planejamento educacional democrático.

Primeiramente, gostaríamos de destacar o fato de que a própria indicação da criação da CONAE resulta de um evento anterior, a Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB), realizada em Brasília, no período de 14 a 18 de abril de 2008, em cujo contexto foi indicada a necessidade de estabelecimento de conferências regulares promotoras de ampla participação social na discussão e a formulação das linhas de orientação da política educacional brasileira, de modo que essa política educacional fosse concebida como política de Estado, e não como âmbito de efêmeras políticas de governo.

Em segundo lugar, entendemos ser relevante registrar que a Portaria Normativa nº 10/2008, após explicitar essa origem e seus propósitos gerais de viabilizar políticas educacionais que garantissem “a democratização da gestão e a qualidade social da educação”, bem como após definir a realização das conferências subnacionais, instituiu uma Comissão Organizadora da CONAE, estabelecendo, em seu artigo 2º, que a mesma seria constituída por representantes de 35 instâncias ou entidades, sendo: 7 secretarias governamentais; 2 comissões do Poder Legislativo; 3 representações dos conselhos públicos de educação; 7 representações de instâncias dirigentes de instituições ou redes de ensino públicas e privadas; 6 representantes de entidades sindicais docentes; 3 representações de entidades de

alunos e pais de alunos; 6 representações de entidades da sociedade civil vinculadas à ciência, à pesquisa, a movimentos sociais do campo, de afirmação da diversidade, de defesa da educação, e às centrais sindicais; e 1 representação vinculada à confederação dos empresários do Sistema S.

Em terceiro lugar, dispôs que caberia a essa Comissão Organizadora "estabelecer os procedimentos a serem adotados no desenvolvimento das Conferências Municipais, Estaduais e da Conferência Nacional" e "submeter ao referendo do plenário da Conferência Nacional da Educação proposta de regimento interno" (artigo 4º, incisos I e II), bem como apresentar "para debate nas Conferências municipais, estaduais e do Distrito Federal documento-referência sobre eixos temáticos da Conferência Nacional" (artigo 5º).

Essas disposições evidenciam que o caráter participativo da CONAE definia-se por diferentes e relevantes vias, das quais destacamos a pluralidade de segmentos representados, a variedade de escalas de realização de eventos participativos e a participação dos segmentos definidos no próprio processo de organização das Conferências e dos documentos-base que referenciariam as discussões.

Assim, a CONAE é composta por delegados de todo o país, representando os estados e municípios de origem. Para que o evento nacional fosse realizado, foi necessário que os estados e municípios executassem a sua própria conferência e que, a partir daí, fossem encaminhadas as indicações sobre as principais necessidades a serem discutidas na CONAE em 2010.

Convém observar que a CONAE não foi criada somente para discutir o novo PNE, mas para articular o sistema nacional de ensino, explorando as principais diferenças regionais, entendendo as diversas realidades e buscando, assim, apontar as principais necessidades de cada município do país. Sua organização prevê um modelo representativo próximo ao da representação legislativa, definida por parâmetros de proporcionalidade. Assim, o número de delegados varia de acordo com o tamanho do município, ou seja, quanto maior a cidade maior o número de delegados.

Com a proximidade do fim da vigência do antigo PNE, a elaboração do novo Plano Nacional de Educação tornou-se tema central da CONAE, que discutiu as principais metas a serem estipuladas para o novo PNE. Como fica evidente, mesmo não apresentando ainda, uma participação popular efetiva, a CONAE supera pelo

menos a maneira restrita como foi elaborado o primeiro PNE, em que o MEC apresentou o documento final sem levar em conta as demandas postas pela sociedade.

Deve-se observar, também, que, desde 2009, as conferências municipais e estaduais passaram a acontecer mensalmente para discutir as principais fragilidades da educação da região, a fim de levar essas questões para a CONAE e, a partir daí, criar um documento sólido que seria a base para o PNE.

Como já indicamos anteriormente, a criação dessas conferências já se encontrava nas metas do primeiro PNE com o objetivo de revisar sempre que necessário o primeiro Plano. No caso do novo Plano Nacional de Educação, a participação dessas conferências vai mais além. O próprio governo federal incentivou a criação das conferências para que estas auxiliassem na criação do PNE. Para isso foi necessário que cada município e estado elegesse os seus delegados para que, a partir de então, marcassem essas reuniões periódicas a fim de apresentar suas propostas.

Quando da sua realização em Brasília, nos dias 28 de março a 1º de abril de 2010, a CONAE foi organizada de forma a discutir vários eixos, todos eles relacionados à criação do novo Plano Nacional de Educação. Dessa Conferência, saiu um documento final que refletiu diretamente sobre o projeto de lei. Tal projeto deu origem ao novo PNE, o qual deveria ser lançado a partir de janeiro 2011.

Conforme exposto em seu documento final (Brasil, CONAE, 2010), no período em que se realizou a CONAE, a discussão foi dividida em seis grandes eixos temáticos: I – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; II – Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; IV – Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação; V – Financiamento da Educação e Controle Social; VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

Os eixos foram ainda enriquecidos por subitens que ajudaram a ampliar e detalhar a discussão acerca do tema. A partir dessas problematizações, a CONAE apresentou o documento final, encaminhado ao poder executivo para que o novo Plano Nacional de Educação fosse redigido. Vale lembrar que esse processo foi muito diferente do que aconteceu no antigo PNE, no qual a participação popular era bem menor.

Todo esse processo culminou na criação do Projeto de Lei nº 8.035, de 15 de dezembro 2010, que apresentava o documento oficial do novo Plano Nacional de Educação. Esse projeto apresentado pelo poder executivo teve grande influência das propostas da CONAE e passou a tramitar no Congresso Nacional, sendo aprovado em junho de 2012. É o mesmo projeto que agora, após inúmeras modificações, espera somente a aprovação do Senado para entrar em vigor.

Nesse período de tramitação no Congresso, foram apresentadas mais de duas mil emendas sobre o texto original. Muitas delas dizem respeito à questão do financiamento, um dos temas polêmicos desde o primeiro PNE. O texto original definia o investimento de 7,5% do total do PIB a partir de 2015. Todavia, alguns setores da sociedade começaram uma campanha para que fosse aprovado o percentual de 10% do total do PIB. Tal valor foi definido a partir de estudos feitos e apresentados na CONAE, demonstrando que esse seria o percentual necessário para a manutenção e a ampliação da rede pública de ensino segundo uma configuração coerente com os padrões de qualidade esperados para a educação pública.

No ano de 2011, muitas greves dos profissionais da educação eclodiram por todo o país. Os sindicatos incluíram em suas pautas a reivindicação dos 10% do PIB, ampliando-se as tensões e o impasse em torno da aprovação do total investido na educação escolar.

Em junho de 2012, foi votada, em regime de urgência, a emenda que regulamentava os 10% do PIB para a educação. Tal emenda foi aprovada, contudo definindo que, nos momentos iniciais de vigência do novo Plano, o percentual de investimento seria de 7,5% (percentual que, segundo o texto original, seria aplicado a partir do ano de 2015), enquanto o percentual de 10% seria praticado somente a partir de 2015. Isso significa um aumento consistente no valor investido, corrigindo-se um antigo problema ocorrido no primeiro PNE.

Outro aspecto importante em definição, nesse período de tramitação do PNE, diz respeito ao fato de que o financiamento nele previsto pode passar a ser constituído por recursos provenientes dos *royalties* do petróleo. Até então, a base de recursos financeiros sobre os quais incidem os percentuais de aplicação obrigatória em manutenção e desenvolvimento do ensino não incluía essa fonte de receita. As mudanças referentes a essa questão relacionam-se a uma Medida Provisória encaminhada ao Congresso pela Presidenta Dilma Rousseff, prevendo a aplicação

de 100% dos *royalties* em educação. Essa Medida foi substituída pelo Projeto de Lei nº 5500, de 2013, e encontra-se em tramitação em regime de urgência constitucional. Se o PL for aprovado, modificará significativamente a base de recursos diretamente constitutiva do financiamento de estados e municípios em educação básica, criando-se um novo quadro de financiamento educacional, seja pelos novos percentuais gerais definidos, seja pelas regras de aplicação financeira, que tenderão a conferir maior dinamismo à aplicação de recursos.

O financiamento do novo Plano Nacional de Educação é um passo para que suas metas sejam cumpridas. Para viabilizar a prática do PNE, a campanha dos 10% tem mérito, mostrando que a participação popular e as demandas da sociedade foram respeitadas nesse processo de elaboração.

O novo PNE sofreu diversas emendas ligadas também ao valor destinado a cada nível de ensino. Algumas emendas estão associadas ao financiamento de cada um dos níveis e etapas de ensino. Os 10% do PIB precisavam ser estabelecidos de acordo com as principais necessidades de cada um dos níveis e etapas. Por exemplo, o ensino médio, que está em franca expansão, precisa de um valor mais expressivo que o de outras etapas já estabelecidas.

Além disso, outras emendas de destaque também passam a ser analisadas pelo Congresso Nacional. Algumas modificam a estrutura do financiamento, estabelecendo a vigência do percentual de 10% a partir do primeiro ano do PNE e não a partir de 2015. Outras entendem que a incorporação do percentual deve ser progressiva ao longo dos dez anos de vigência do PNE. De qualquer maneira, mais uma vez, podemos observar que o financiamento do PNE é um ponto de discordância no Congresso.

Outro ponto negativo é a morosidade para a aprovação do PNE, que acaba colocando um ponto de interrogação sobre o planejamento, já que não há nenhum documento oficial, além do PDE, orientador das políticas educacionais de forma global nesse período. Se considerarmos todo o processo de elaboração do documento (a partir das primeiras conferências vinculadas à CONAE, em 2009), até sua tramitação no Senado, já se passaram mais de quatro anos. Até o termino dessa dissertação, junho de 2013, o projeto já havia sido aprovado pela Câmara, mas encontrava-se em tramitação nas comissões do Senado. O caminho, a partir daí, ainda é longo, uma vez que, após a tramitação pelo Congresso Nacional (Câmara e Senado), o projeto segue para o poder executivo, que terá o direito de vetar artigos,

caso considere isto necessário, voltando, então, o projeto para a aprovação final no Congresso.

De acordo com Dourado (2010), o novo PNE pode responder a algumas indagações relevantes. Para o autor, o documento pode corrigir falhas do antigo PNE, principalmente aquelas referentes ao financiamento e à gestão:

> Para a melhora da qualidade do ensino no país é necessário a implantação de políticas de educação de Estado, que tenha como substrato a solidariedade compreendida também como a capacidade de os beneficiários cobrarem do poder público essa escola de qualidade e, do Estado brasileiro, por meio de seus diferentes atores, o aumento dos recursos destinados à educação. Nesse cenário, é fundamental que o financiamento seja articulado a gestão. (DOURADO, 2010, p.65)

Como argumenta o autor, o novo PNE precisará ter novas medidas no que diz respeito à gestão e ao financiamento para que não aconteça a mesma coisa que ocorreu com o antigo PNE. Por isso podemos observar, não só no documento final, mas também no próprio documento elaborado na CONAE, que o financiamento e a gestão são temas centrais da discussão acerca do novo PNE.

Outro item essencial nesse processo de elaboração está relacionado à infraestrutura das instituições de ensino. De acordo com Dourado (2010), o país é reconhecido pela sua “vulnerabilidade social” e, por isso, não adianta apenas melhorar a qualidade do ensino. Alguns insumos fundamentais faltam a esse alunado e o Estado, por consequência, deve conseguir suprir essas necessidades. O autor expõe essa situação lembrando que o financiamento não deve ser a única questão a ser discutida nesse processo:

> Recurso financeiro só não basta: gestão eficiente, aliada ao papel dos professores e da família também é um fator determinante, em especial porque sabemos que grande parte dos alunos pertence a famílias em situação de vulnerabilidade social. (DOURADO, 2010, p.65)

O autor chama a atenção também para a importância de um diagnóstico bem detalhado sobre a situação da educação nesse determinado momento. Para tanto, cita o exemplo do antigo Plano que apresentou todo o panorama da educação pública do país naquele momento e que, com o novo PNE, não poderia ser diferente. Por isso o antigo Plano não deve ser totalmente descartado, muito pelo contrário, a elaboração do mesmo deve respeitar e partir das necessidades não contempladas pelo primeiro PNE.

Ainda sobre o diagnóstico da situação real da educação, o autor é bem enfático:

> Para que as políticas públicas possam ser bem desenhadas, não se pode prescindir de um diagnóstico. A estatística educacional é um instrumento valioso para o conhecimento das características e dos atributos dos diferentes atores educacionais (escolas, alunos, professores e etc.), como também do relacionamento entre eles (DOURADO, 2010, p.66)

Isso não quer dizer que se deve usar na íntegra o diagnóstico apresentado no primeiro PNE. Seria completamente desconexo, pois no período de dez anos algumas demandas foram sanadas e outras surgiram. O que o autor argumenta é que, além da participação popular, seria fundamental a existência de um novo diagnóstico para apresentar as novas demandas da educação do país.

Após a elaboração e a aprovação do PNE, um fato que deve ser discutido também diz respeito ao monitoramento do PNE e das ações do governo no período desses dez anos. Sobre o Plano, vale lembrar que no período de dez anos muitas coisas podem mudar na realidade escolar e, por isso, é interessante que haja, durante esse período, novas conferências para que o PNE seja atualizado.

Para isso, a CONAE, como ficou acordado, deve acontecer periodicamente com o objetivo de apresentar esse suporte sempre que necessário. A mudança de algumas metas no Plano não significa uma falha no planejamento, mas que ele continuará acompanhando as necessidades postas pela sociedade naquele momento. Por esse motivo, o debate acerca de novas demandas deve acontecer periodicamente e num prazo pré-estabelecido.

Não só o PNE deve ser monitorado, mas também as próprias ações governamentais, as quais não podem passar despercebidas. Por isso, além do monitoramento das novas demandas acerca do PNE, o conjunto de ações tomadas pelas autoridades administrativas também não pode deixar de ser analisado constantemente. Isso precisa ser discutido periodicamente para saber até que ponto as autoridades vem cumprindo com o que foi acordado no PNE.

Esse cuidado com o monitoramento pode corrigir alguns erros acontecidos no planejamento passado, como aconteceu com o outro PNE, o qual não passou por nenhum acompanhamento. É fundamental haver cobrança maior de todos os interessados no processo, para que, de certa forma, seja respeitado e cumprido aquilo que foi acordado no PNE.

É diante desse debate que o processo de elaboração do novo PNE vem se

sustentando. Por esse motivo, é necessário que a sociedade participe de forma incisiva da elaboração desse documento, para que as metas propostas pela CONAE não sejam deixadas de lado ao longo do tempo. E, mais ainda, que uma eventual mudança de governo no período de vigência do PNE não atrapalhe o cumprimento dessas metas.

4.2- As contribuições da Conferência Nacional de Educação de 2010

Como já foi dito, o processo de elaboração do novo PNE apresentou algumas diferenças quando comparado ao processo do primeiro, apresentado em 2001. Dentre essas mudanças, podemos destacar a maior participação da sociedade através de simpósios e encontros, como ANPED, CEDES dentre outros. A criação da CONAE, no entanto, é o fato mais relevante nesse contexto, porque implica a realização de um fórum regular, com agenda e pauta próprias, destinado claramente ao planejamento educacional relacionado ao PNE.

Tendo sua organização geral orientada pelo próprio governo federal, o qual instituiu uma ampla comissão para conduzir sua realização, a CONAE de 2010 apresentou um papel determinante no processo de elaboração do novo PNE. Muitas das ideias que acabaram compondo o novo documento partiram exatamente das necessidades postas pela CONAE, que, por sua vez, trazia os resultados dos debates promovidos nos municípios e nos estados por todo o Brasil.

Segundo Dourado (2010), a criação da CONAE é um avanço significativo para a incorporação das demandas da sociedade na promoção do planejamento estatal:

> Historicamente, a ação governamental tem tido centralidade nas políticas educacionais, sobretudo as ações e os programas sem articulação com políticas mais amplas, que considerem a participação da sociedade como base constitutiva para a ação política do Estado. Em contraposição a essa lógica ressaltam-se os esforços evidenciados por alterações nas políticas públicas e na realização de conferências nacionais no governo Lula. Na educação ganha destaque a CONAE na avaliação das propostas do novo PNE. (DOURADO, 2010, p.38)

Se, de fato, a participação da sociedade ainda não foi maciça como seria desejável, a CONAE trouxe a chance de representantes de diversos setores, regiões e localidades participarem do processo, democratizando, em certa medida, o debate acerca dos rumos do planejamento educacional brasileiro. Convém saber, no entanto, com maior profundidade, o quanto essa Conferência influenciou no

documento final e, ainda, como essas propostas foram incorporadas pelo PNE.

Para isso, é necessário contrapor o documento final da CONAE e o novo PNE apresentado ao Congresso no dia 15 de dezembro de 2010. Como o documento final PNE ainda está em tramitação e, portanto, sujeito a modificações, utilizamos como referência para essa análise comparativa o documento base apresentado ao Congresso em dezembro de 2010.

O projeto de lei 8.035/2010 encaminhado ao Congresso Nacional era constituído por vinte metas e cento e setenta estratégias a serem realizadas no prazo de dez anos. A duração mantém o estabelecido no artigo 214 da Constituição Federal, após a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que obriga a criação de um Plano Nacional de Educação decenal. Ainda de acordo com o mesmo artigo, esse Plano deve ser estabelecido seguindo algumas diretrizes básicas. Para Dourado (2010), as diretrizes expostas para o novo PNE estão em consonância com aquelas propostas pelo artigo da Constituição Federal:

> As diretrizes seguem corretamente a Constituição Federal: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III – superação das desigualdades sociais; IV – melhoria da qualidade de ensino; V – formação para o trabalho; VI – promoção da sustentabilidade socioambiental; VII – promoção humanística, científica e tecnológica do país; VIII – estabelecimento da meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto; IX – valorização dos profissionais da educação;. X – difusão dos princípios de equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação. (DOURADO, 2010, p. 39)

Algumas metas, segundo o autor, avançam face ao artigo 214, principalmente por já serem contempladas por políticas do MEC e, também, do próprio PDE. Relacionando-as com as propostas da CONAE, o autor acredita em que as diretrizes III, IV, IX e X vinculam-se diretamente ao documento final da Conferência. Ainda conforme o autor, essas diretrizes buscam uma visão ampla e articulada para a universalização do ensino, como podemos ler abaixo:

> Diretrizes do Plano sinalizam políticas educacionais de visão ampla que articulam a universalização do atendimento escolar à melhoria da qualidade, à formação para o trabalho e, também, a uma concepção abrangente de formação, respeito à diversidade e promoção da sustentabilidade socioambiental, reafirmando o princípio da gestão democrática e acenando claramente, como princípio, para a valorização dos profissionais da educação. (DOURADO, 2010, p.40)

É válido ressaltar que todos os eixos contemplados na citação do autor estão

colocados como prioridade no documento final da CONAE. De certa forma, a interação entre o artigo 214 e as diretrizes do Plano e, ainda, as propostas da CONAE mostram como o planejamento, além de estar levando em conta as demandas da sociedade, também possui certa organicidade, pois levam em conta os diversos documentos citados.

Outro ponto a ser analisado sobre o projeto de lei 8.035/2010 está associado ao financiamento total do documento. De acordo com o projeto enviado para o Congresso, o percentual de aplicação em educação estimado para o Plano seria de 7% do PIB. Essa proposta ficou muito aquém do que propôs a CONAE, cuja reivindicação era o total de 10% do PIB investido.

Apesar de essa diferença existir desde o início do processo, hoje essa questão parece estar resolvida. Depois de uma intensa campanha liderada por sindicatos docentes e entidades estudantis, dentre outras entidades da sociedade civil vinculadas à luta por educação pública, no ano de 2011, o Congresso Nacional aprovou a emenda em junho de 2012, aumentando o investimento para 10% de maneira progressiva até 2015. A aprovação dessa emenda não só fortalece o novo PNE como mostra que a participação da sociedade civil é importantíssima.

Ainda na estrutura do novo PNE, percebemos uma forte influência daquilo que foi estabelecido pela CONAE. O artigo seis do projeto de lei 8.035/2010, que cria o novo Plano, garante pelo menos duas novas Conferências até o final da década para monitorar o andamento do novo PNE, quando o documento da CONAE previa uma conferência. Esse avanço culmina ainda com um fórum criado pelo MEC para articular estados e municípios para que sejam realizadas suas conferências.

É importante, mais uma vez, ressaltar a maneira diferente pela qual o processo de elaboração desse Plano aconteceu. Enquanto no período de vigência do outro Plano, o monitoramento nunca foi feito, para esse novo PNE, as bases para que isso aconteça já podem ser vistas dentro do próprio PNE. Essa ideia facilita, por exemplo, eventuais cobranças ou, ainda, mudanças que precisem ser feitas no novo Plano.

Vale citar que, nas deliberações da CONAE, essa questão sempre foi lembrada com bastante atenção até mesmo pelo exemplo negativo que tivemos com o PNE anterior. Todavia, como já foi dito, é necessário que essas metas sejam respeitadas, ainda que haja uma eventual mudança no quadro de governo. No período de dez anos, pelo menos duas eleições presidenciais ocorrerão, cabe,

então, ao próximo governante dar continuidade às leis sancionadas no período anterior.

Ainda nos artigos do projeto de lei do novo PNE, podemos sinalizar avanços em relação às deliberações da CONAE nos artigos oito e nove. Nesses artigos, a lei determina que estados e municípios devam criar seus Planos também com duração de dez anos e em consonância com a proposta do novo PNE.

Nesses planos, os estados e os municípios deveriam prever, de acordo com as características de sua população, garantias para que índios, populações remanescentes de quilombos e população rural possam ser atendidos pela rede regular de ensino, respeitando e valorizando suas heranças culturais. Como o Brasil apresenta dimensões continentais e uma pluralidade cultural significativa, seria interessante que os Planos municipais e estaduais apontassem soluções para cada caso.

O artigo 9º exige que esses planos sejam apresentados dentro do período de um ano após a aprovação do novo PNE. Tanto o artigo 8º como o 9º apresentam deliberações que constavam no documento final da CONAE. Entretanto, poderiam ter avançado mais, principalmente no que diz respeito à participação popular nessas questões. De acordo com o portal MEC, o documento final apresentado pela CONAE garante a participação de alunos, professores e da comunidade escolar na elaboração desses planos:

> O documento da CONAE pede mecanismos que assegurem a participação de professores/as, estudantes, pais, mães e/ou responsáveis e funcionários, bem como da comunidade escolar, na discussão, elaboração e na implementação de planos estaduais e municipais de educação, assim como no exercício e na efetivação da autonomia das instituições de educação básica e superior". (Brasil, MEC, 2010, p.38)

Mais uma vez, observamos a preocupação tanto no novo Plano como também da CONAE em garantir a participação popular, não só no processo de elaboração dos planos estaduais e municipais, mas também na sua fiscalização ao longo do período. Dessa forma, garantindo uma fiscalização para que as metas sejam cumpridas. Esses mecanismos de democratização dos planos são um avanço significativo na criação de políticas públicas, porque têm uma preocupação maior com a participação popular no processo.

Analisando o histórico do planejamento estatal no país, notamos que a participação popular dificilmente foi levada em consideração. Se partirmos para o

antigo PNE, essa participação foi quase nula. O documento saiu sem que as reais demandas da sociedade fossem ouvidas. Por isso deve-se valorizar o esforço da CONAE para que, no período de dez anos do novo PNE, essas demandas sejam sempre a base para a criação das novas políticas públicas em educação no país.

O artigo onze traz a questão da avaliação da qualidade do ensino, porém incorre no erro de limitar a questão às avaliações padronizadas em escala nacional e à produção de dados de dados de rendimento escolar sintetizados no IDEB, que seria a base para analisar a melhoria da qualidade do ensino do país, levando-se em consideração, especialmente, o desempenho dos alunos nessa avaliação. Esse artigo manteria uma tendência não só nacional, como também mundial, de criação de testes padronizados como meio de avaliação para mensurar o rendimento dos alunos e das instituições de ensino.

A CONAE, em seu documento final, traz avanços significativos sobre essa questão. Aponta os problemas causados por limitar-se a discussão da qualidade de ensino às avaliações sistemáticas realizadas pelos governos, alegando que, ao longo do tempo, esses índices podem sofrer alterações ou serem extintos. Tratando-se de planejamento no Brasil, uma mudança de governo poderia acarretar alterações na mensuração desses índices, o que dificultaria a análise acerca da melhoria da qualidade de ensino no processo.

Portanto, de acordo com o documento final da CONAE, seria imprescindível uma articulação entre avaliação, qualidade, custo aluno-qualidade, valorização dos profissionais da educação dentre outros. A articulação entre todas essas dimensões deveria ser levada em consideração para garantir uma avaliação ampla da qualidade do ensino no país.

Outro ponto extremamente positivo no documento da CONAE é a contestação de que as notas das avaliações nacionais garantem a melhoria da qualidade do ensino. As avaliações nacionais não trazem um diagnóstico completo sobre a situação das unidades de ensino e também não garantem o investimento necessário para que esses resultados sejam revertidos.

Após a apresentação dos artigos que compõem o projeto de lei 8.035/2010, o documento final apresenta as vinte metas propostas para o novo PNE, além das cento e setenta estratégias, todas elas vinculadas a essas metas. De acordo com Dourado (2010), tal estrutura deixa um pouco a desejar pela ausência de um diagnóstico e de indicadores favoráveis ao acompanhamento da avaliação do PNE.

Ao longo desse capítulo, discutiremos as metas e suas estratégias para compreender melhor como se dá o funcionamento do novo PNE. Entretanto, o objetivo do capítulo é compreender como o documento final da CONAE influenciou o novo PNE. Portanto, analisaremos as metas em que há uma ligação direta com o que foi estabelecido pela Conferência.

Por esse motivo, passamos para a meta sete, bastante questionada no Congresso, que parece manter a lógica da avaliação utilizando os dados do IDEB. De acordo com essa meta, o Plano visa ao alcance de metas nacionais de notas no IDEB, melhorando os índices nas escolas de todo o país. Para Dourado (2010), um PNE não deve submeter-se a índices e exames, porém explicitar a política de avaliação adotada.

No documento final da CONAE, temos uma preocupação evidente com a lógica de avaliação meritocrática adotada pelo Governo Federal. É fundamental que ocorra, a partir dessa lógica, uma avaliação auxiliadora da melhoria da qualidade e não voltada para a criação de uma competição entre instituições:

> A efetivação de uma política nacional de avaliação articulada ao subsistema deve ser entendida como processo contínuo e que contribua para o desenvolvimento dos sistemas de ensino, e não para o mero ranqueamento e classificação das escolas e instituições educativas – tanto públicas, quanto as privadas – e do processo de ensino – aprendizagem resultando em uma educação de qualidade socialmente referenciada. (Brasil, MEC, 2010, p.54)

A preocupação expressa no documento da CONAE em relação à limitação da avaliação a uma lógica meritocrática é procedente. Classificar as escolas como “boas” e “ruins” torna-se uma realidade cada vez mais presente dentro das redes estaduais e municipais. É necessário modificar essa maneira de encarar a avaliação. Por esse motivo, tal debate não pode ser secundário no novo PNE.

Não entendemos que as avaliações sejam totalmente erradas, pelo contrário. Como o próprio documento da CONAE diz, elas são fundamentais, entretanto, o peso que se dá a elas, e, ainda, a forma como são propostas e realizadas não garantem a ocorrência de melhoria na qualidade do ensino no país. Esse, de fato, deveria ser o principal objetivo da aplicação dessas avaliações.

Outra meta estabelecida e muito reivindicada pelo documento da CONAE foi a de número quinze. De acordo com essa meta, é importante garantir, em regime de colaboração entre a União, estado e municípios, que todos os professores da

educação básica tenham formação de nível superior, obtida em cursos de licenciatura para as áreas em que atuam.

Essa meta é uma reivindicação antiga dos profissionais da educação que buscam melhorar a formação dos que trabalham na área. Essa proposta é encontrada também no documento da CONAE, o qual estipula o prazo no Plano para que todos os profissionais trabalhadores na educação tenham a formação mínima exigida para o cargo ocupado.

As metas dezessete e dezoito tratam especificamente da valorização dos profissionais da educação. Na meta dezessete, apresenta-se a valorização do salário dos profissionais equiparando-o com a de outras profissões com a mesma formação. Embora restrinja, tal melhoria apenas contempla os docentes, deixando de lado todos os outros profissionais que trabalham na escola.

Esse ponto poderia ter avançado mais se o documento da CONAE fosse seguido. Nele, não há diferenciação entre os docentes e o restante dos profissionais das instituições de ensino. Apesar de ser uma vitória para o magistério, a meta dezessete poderia também incorporar os profissionais que fizessem parte da escola, porque são fundamentais na melhoria da qualidade do ensino.

A meta dezoito incorpora outra reivindicação histórica dos profissionais da educação. A meta garante a criação do plano de cargos e salários para as redes federal, estadual e municipal dentro do prazo de dois anos a partir da aprovação do Plano. O documento da CONAE também traz essa questão, citando a importância da criação do plano de cargos e salários para que o magistério seja valorizado ao longo dos serviços prestados à educação.

Na meta dezenove, observamos um tema polêmico que diz respeito à questão da gestão democrática. Nessa meta, o PNE estabelece a necessidade de garantir a nomeação de diretores de escola vinculada a critérios técnicos e de mérito e desempenho pessoal. Tal meta vai totalmente de encontro às deliberações da CONAE, pois valoriza a escolha dos diretores de acordo com critério técnico.

De acordo com o documento da CONAE, é indispensável que a escolha dos diretores seja feita através de eleições diretas, com a participação do corpo docente, dos profissionais que trabalham na escola, dos alunos e de toda a comunidade escolar. Isso pode ser visto na seguinte parte do documento:

> Por meio da ampliação da participação da sociedade civil; instituir

> mecanismos democráticos – inclusive eleições direta para diretores/as e reitores/as, por exemplo – para todas as instituições educativas (públicas e privadas) e para sistemas de ensino e, ainda implantar formas colegiadas de gestão da escola, mediante lei específica. (Brasil, MEC, 201, p.43 e 44)

Para que ocorra a gestão democrática nas escolas é necessário que a meta dezenove avance no sentido de promover as eleições diretas para diretores e cargos administrativos dentro da escola. Com isso, é possível que haja uma participação maior de todos os envolvidos no processo educativo na gestão da instituição sem que precise da intervenção de um agente externo àquele local.

A meta vinte já foi amplamente discutida nesse trabalho. Trata especificamente da questão do financiamento do novo Plano. Como já vimos, ocorreu uma diferença clara entre o valor de 7,5% do total do PIB, inicialmente estipulado pelo novo PNE, e a proposta da CONAE de investimento de 10% do total do PIB do país.

Sobre isso, já destacamos que a campanha dos 10% do PIB na educação, feita no ano de 2011, trouxe avanços significativos, sendo aprovada a emenda em julho de 2012, a qual garante, a partir de 2015, o investimento de 10%, como tinha sido apontado no documento final da CONAE. O ano de 2015 é, na verdade, uma dedução, uma vez que era para ser contado o quarto ano após a aprovação do Plano. Como ele não foi aprovado em 2011, a data para que os 10% sejam investido também tenderá a será alterada.

As deliberações da CONAE não foram deixadas de lado na elaboração do novo PNE e isso é relevante, uma vez que garante, de algum modo, a participação da sociedade no planejamento educacional brasileiro para os próximos dez anos. Como já foi dito, esse quadro pode ser considerado um avanço para o planejamento estatal do país, que, muitas vezes, negligenciou essas demandas.

Para Dourado (2010), as deliberações da CONAE podem ser consideradas um avanço significativo:

> É importante que o novo Plano seja expressão de política de Estado, ratifique as concepções aprovadas pela CONAE, e seja assim entendido como uma das formas de materialização do regime de colaboração entre os sistemas de cooperação federativa, resultado de processos de ampla participação e deliberação coletiva da sociedade brasileira, que deve avançar nas correções de deficiências e lacunas do atual PNE. (DOURADO, 2010, p.50)

Como o autor expõe, a elaboração do novo PNE pode acabar com algumas

lacunas deixadas pelo antigo Plano. Além disso, esse processo pode inaugurar uma nova fase no planejamento educacional brasileiro, em que o financiamento não se torne um problema para o documento e sim consiga colocá-lo em prática.

De fato, com a influência causada pelo documento final da CONAE, o novo PNE pode apresentar avanços expressivos, principalmente no que diz respeito a atender as demandas da sociedade. Para que isso se torne realidade são necessárias: a aprovação do PNE e, independentemente das mudanças no governo, a manutenção do planejamento proposto em sua gestão.

4.3- Indicações da CONAE para o PNE

O novo Plano Nacional de Educação, que deveria ter sido apresentado no início de 2011, foi constituído a partir de um amplo debate realizado em uma série de conferências com participação social. A criação da CONAE marcou uma ampliação da participação da sociedade na elaboração de políticas públicas educacionais. Foi em 2009 que os debates municipais e estaduais deram início à sistematização das principais ideias que chegariam à CONAE, realizada no primeiro semestre de 2010.

Citadas no capítulo anterior, algumas indicações da CONAE influenciaram diretamente no texto final do PNE apresentado pelo poder executivo ao Congresso Nacional em dezembro de 2010. Vimos que algumas questões avançaram em relação às definições da CONAE, outras nem tanto, porém é relevante salientar que, independentemente disso, diversas metas do PNE tiveram a influência do documento final da CONAE.

Para compreender como as demandas da sociedade foram atendidas no novo PNE, apresentamos quais foram as principais indicações feitas pela CONAE para serem incluídas no novo PNE. Tais indicações foram feitas na própria Conferência, sendo considerado um espaço de valor onde algumas demandas da sociedade foram discutidas. Por isso, convém citar que, a partir do momento em que o PNE leva em consideração essas demandas, a participação social nas políticas públicas aumenta, o que democratiza o planejamento educacional brasileiro.

Para citar as principais indicações feitas pela CONAE e resumir o que já foi exposto no tópico anterior, vamos dividir o documento final em temas depois incorporados ao novo PNE. As principais indicações do documento da CONAE foram divididas em eixos de discussão, organizados da seguinte forma: 1 - Papel do

Estado na Garantia no Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; 2 – Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; 3 – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; 4 – Formação e Valorização dos Profissionais da Educação; 5 – Financiamento da Educação e Controle Social; 6 – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

Para compreender melhor as principais indicações feitas pela CONAE, analisaremos cada eixo destacando quais as principais prioridades apresentadas pelo documento. Convém destacar que nem sempre o PNE acompanhou essas reivindicações e que, por isso, as prioridades enumeradas nesse documento não necessariamente estarão no documento final em trâmite no Senado Federal.

No primeiro eixo, que discute o papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade, o documento começa chamando a atenção para a quantidade de textos legais garantidora do direito à educação de qualidade. Esses documentos passam desde a Constituição Federal em 1988, até a Lei de Diretrizes e Bases em 1996 e o PNE 2001-2010.

Contudo, após enfatizar o direito expresso nos documentos normativos oficiais, o documento da CONAE chama a atenção para o fato de que a existência deles nem sempre garante que o direito acontecerá na prática. O Brasil, de acordo com a CONAE, demonstra exemplos claros da fragilidade na garantia da educação de qualidade, principalmente, na dos mais pobres.

São inúmeras as reivindicações feitas pelo documento final da CONAE nesse novo PNE, porém a imensa maioria delas não vai além do que o apresentado desde a Constituição Federal em 1988. Na realidade, o maior esforço feito pela CONAE nesse eixo é de que haja uma fiscalização maior para que esses direitos adquiridos sejam, de fato, postos em prática. Se observarmos as principais indicações postas pela CONAE, veremos:

> Nesse contexto, lei de caráter nacional, advinda do Congresso, deve indicar as diretrizes e bases da educação e organizar a educação escolar em instituições próprias (LDB), retratadas num Plano Nacional de Educação (PNE), que estabeleça mecanismos para: erradicar o analfabetismo; universalizar o atendimento escolar; melhorar a qualidade do ensino; formar para o pleno exercício da cidadania e para o trabalho; e promover humanística, científica e tecnologicamente o País, preservando a diversidade cultural e regional. (Brasil, MEC, 2001, p. 22)

Até então nenhuma novidade, visto que essas indicações podem ser encontradas em diversos documentos normativos oficiais e também no antigo PNE (2001 – 2010). A grande diferença está na maneira como o documento lida com a execução e a fiscalização dessas indicações. De acordo com o próprio documento da CONAE, o novo PNE deve garantir que o sistema de cooperação entre União, estados e municípios seja cumprido para que a responsabilidade não seja simplesmente repassada de um para o outro.

Outra preocupação registrada no documento diz respeito à fiscalização dessas indicações. Para isso, será importante que o novo PNE consiga criar uma gestão democrática para que a sociedade possa cobrar das instituições de ensino os direitos já definidos em documentos anteriores. Além disso, é essencial que o novo PNE assegure que outras Conferências ocorram ao longo do período decenal do Plano. Essas novas Conferências deveriam avaliar o andamento do PNE, fiscalizando as ações promovidas pelo Estado.

No eixo dois, que diz respeito à qualidade, gestão e avaliação, observamos indicações bem ousadas para o novo PNE. Uma das questões mais polêmicas levantadas pela CONAE refere-se à gestão democrática. Esse assunto já vem sendo bem discutido em documentos anteriores como o próprio PNE 2001-2010, que apresenta a necessidade de que a gestão escolar seja mais democrática.

Isso significa uma participação maior da comunidade escolar nas decisões tomadas no âmbito das instituições de ensino, fazendo com que os rumos dessas escolas sejam definidos por aqueles participantes inseridos nela. Essa realidade requer uma série de mudanças, as quais a CONAE faz questão de frisar em seu documento final. Dentre essas mudanças, temos a maior transparência nos gastos da verba escolar e as eleições para cargos diretivos.

No primeiro caso, o documento da CONAE reivindica que a escola apresente à comunidade um balanço dos gastos feitos a cada mês pela gestão escolar. Os cargos do conselho fiscal, responsável pela fiscalização do dinheiro recebido pela escola, devem ser assumidos por pessoas da própria comunidade, eleitas de forma direta. A mesma coisa deve ocorrer para a direção das escolas, que passaria a ser eleita pela própria comunidade escolar, que teria o direito ao voto.

Sobre a qualidade e a avaliação do ensino, a CONAE também apresentou questões extremamente polêmicas e que, de fato, não condizem com o que vem sendo praticado no atual contexto da gestão educacional. Os modelos de avaliação

implantados nas redes de ensino não contemplam as questões postas pela CONAE. As grandes avaliações do ensino vêm ganhando um caráter classificatório, em que as instituições com melhor desempenho podem vir a receber investimento diferenciado das instituições com pior desempenho.

As avaliações, de acordo com a CONAE, não podem ser consideradas a única forma de diagnosticar a qualidade das instituições e redes de ensino. Para o documento final, outra forma de compreender a melhora nessa qualidade é calculando o investimento feito na infraestrutura e nos profissionais da educação. A partir de um coeficiente retirado na relação dessas variáveis, seria possível ter um índice mais justo no que diz respeito à qualidade da educação do país.

Indicar a avaliação, limitada às provas de hoje, como o único meio de aferir e acompanhar a qualidade do ensino restringe muito as questões a serem avaliadas dentro da escola. O que se tem hoje é, cada vez mais, um “ranqueamento” a partir das notas tiradas pelos alunos. Através dessas notas, as escolas são classificadas como boas ou ruins. Isso cria estigmas dentro da rede e certa resistência de determinadas escolas. Por isso, a CONAE enfatiza tanto a questão da avaliação e sua relação com a qualidade do ensino.

O terceiro eixo diz respeito à democratização do acesso e à permanência na escola. Esse tema também já foi bastante debatido no planejamento educacional brasileiro, principalmente na década de 1990, quando alguns índices escolares melhoraram, entretanto, a reprovação e a evasão escolar mantinham-se como os grandes problemas das redes de ensino.

A CONAE trata o tema com bastante cuidado, valorizando muito essas discussões ocorridas na década de 1990. No documento final da Conferência, conseguimos identificar que escolas conseguiram incluir as crianças de seis a quatorze anos na rede, contudo, o dado de evasão escolar mostra-nos que a simples inclusão dessas crianças não é o bastante para que elas continuem nas redes de ensino.

A CONAE chama a atenção, primeiramente, para que haja um esforço no novo PNE para que não aconteça o que Algebaile (2009) denominou de “ampliação para menos”. Ou seja, para que o aumento do número de vagas não signifique uma queda na qualidade das escolas. Para evitar a queda na qualidade, é necessário que haja um maior investimento nas redes de ensino de forma que, ao incorporar esses alunos, não se faça isso de forma precária. Cabe salientar que não advogamos aqui

para a construção de uma escola de burgueses para os trabalhadores, mas uma escola de trabalhadores para trabalhadores. Entretanto é fundamental que a escola seja capaz de receber esses sujeitos com as mínimas condições possíveis para que o processo de ensino-aprendizagem realize-se com qualidade.

De acordo com a CONAE, mesmo com essa ampliação ocorrendo no Brasil, o país mantém-se muito distante da universalização do atendimento em alguns níveis de ensino. É indiscutível que o novo PNE garanta essa universalização e que ela não venha acompanhada de uma queda da qualidade do ensino. Além disso, convém que se tenha, nos próximos anos, uma preocupação com a permanência desses sujeitos na escola.

Para manter os indivíduos nas escolas do país, será necessário que o novo PNE busque a manutenção e a criação de novos programas suplementares que auxiliem essa permanência. Num país onde a desigualdade é uma marca tão forte, será relevante que o Estado crie programas para que o aluno não abandone a escola e mantenha-se nela apesar das dificuldades enfrentadas. Alguns exemplos desses programas são os criados pelo PDE, assegurando, por exemplo, a merenda, o livro didático e o transporte escolar. Essas medidas serão, de acordo com o documento da CONAE, fundamentais para a manutenção dessas pessoas na escola.

O eixo quatro diz respeito à formação e valorização dos profissionais da educação, um tema importante e debatido pelos sindicatos dos professores nas últimas décadas. Isso ocorre, basicamente, pela questão salarial, um dos complicadores enfrentados pelos profissionais da área. O documento da CONAE apresenta uma parte em que define a situação salarial dos professores, evidenciando a necessidade de que o PNE consiga apresentar melhoras para essas condições.

Uma dessas mudanças seria a equiparação do valor do salário desses profissionais da educação com o de outros profissionais com o nível superior. Essa valorização diminuiria também o êxodo que a profissão enfrenta atualmente, inclusive levando o MEC a criar campanhas para que os jovens tornem-se professores.

Evidentemente que a CONAE não limita a valorização ao montante do salário. Outro aspecto relevante é a criação do plano de cargos e salários, que valoriza o profissional de acordo com o seu tempo de serviço e também pelo grau de estudo

alcançado. Isso já pode ser visto em alguns estados e municípios do Brasil, contudo seria necessário que se tornasse nacional.

Outro ponto associado à valorização pode ser observado na questão da formação continuada dos profissionais. O Estado deve prover formas de manter esses profissionais dentro da universidade, favorecendo-os com licenças e criando cursos em horários compatíveis com a realidade dos docentes.

Hoje, um dos maiores obstáculos encontrados pelos profissionais desejosos de seguir na universidade é exatamente a falta de cursos no contraturno do trabalho. O enfrentamento dessa realidade precisa ser previsto no novo PNE para que os professores consigam ter acesso a uma formação continuada que lhes proporcione novas condições de atuação docente e novas oportunidades de discussão coletiva dos desafios e meios de ação.

O quinto ponto discutido pela CONAE traz um tema denominado “Financiamento da Educação e Controle Social”. Esse tema já é bem discutido desde o PNE 2001-2010, quando a questão referente ao financiamento deixou a desejar. Para autores como Dourado (2010) e Saviani (2007), uma das principais questões que levou ao fracasso daquele Plano foi a falta de um financiamento necessário para colocar o PNE em prática.

Por isso, a CONAE trata a questão do financiamento com muito cuidado para que o novo PNE não corra o mesmo risco do outro, ou seja, de tornar-se um documento mutilado e sem a possibilidade de ser posto em prática. Para alcançar isso, o documento final da CONAE apresenta o que chama de “necessário para atender as metas” como o valor a ser investido na educação no período de dez anos. Esse valor foi definido a partir de estudo feito pela Fundação Getúlio Vargas, que analisou quanto do PIB brasileiro seria necessário para conseguir atender as principais metas da educação do país.

De acordo com o documento, o valor estipulado seria nunca menos de 10% do PIB. Com essa porcentagem, o Brasil conseguiria não só manter as instituições de ensino num padrão de qualidade maior, como também melhorar sua estrutura e ainda aumentar a rede. Seria possível, também, valorizar os profissionais da educação e atender uma série de outros pontos fundamentais para a manutenção de um Sistema Nacional de Educação.

Esse valor, entretanto, não foi bem recebido pelo poder executivo, que se limitou a definir o investimento progressivo de 7,5% do PIB. Todavia o debate

ganhou força com a criação da campanha “10% do PIB já”, feita pelos sindicatos docentes nas greves estaduais de 2011. A partir daí, o Congresso Nacional criou uma emenda ao Plano com esse valor, votada e aprovada em junho de 2012, atingindo, assim, parcialmente a meta da CONAE. Não conseguiram atingi-la integralmente porque, para a CONAE, esse valor deveria começar a ser investido imediatamente após a aprovação do Plano, porém, tal como aprovado, só será repassado a partir do quarto ano de vigência do Plano.

Outro ponto discutido diz respeito ao controle social sobre o investimento dos percentuais previstos no PNE em educação. Segundo o documento da CONAE, o novo Plano deve garantir formas para que a sociedade fiscalize os gastos com educação realizados pelos diferentes níveis de governo. Esse ponto é novamente debatido pela CONAE. Apesar disso, não aprofundaremos esse tópico, já que essa discussão foi amplamente colocada na questão referente à gestão democrática.

Para finalizar, o sexto tópico diz respeito à justiça social, educação e trabalho, diversidade e igualdade. Nesse tópico, podemos ver questões mais amplas do debate na CONAE. Por ser um tema muito plural, apresenta uma série de questões a serem debatidas. Algumas, porém, ganham destaque, sendo consideradas grandes indicações para o novo PNE.

Esse tópico trabalha em articulação com os outros cinco já citados e, como diz o próprio documento da CONAE, é impossível esgotar um tema tão amplo pelas características do território brasileiro, como, por exemplo, sua elevada pluralidade cultural. Em razão disso, o tópico baseia-se num conjunto de leis universais que garantem o direito à diferença e ao respeito mútuo.

O eixo começa debatendo a ampliação da relação entre educação, trabalho e justiça social. Para a CONAE, a educação não deve somente estar aliada à criação de mão de obra para o mercado de trabalho, muito pelo contrário, deve buscar o desenvolvimento do sujeito como um todo. Será importantíssimo que o novo PNE defina com clareza os principais objetivos para a educação nos próximos dez anos, levando em consideração o papel que ela deve ter nesse período.

Evidentemente que a busca por uma sociedade mais justa não é papel exclusivo da educação, não se pode consertar os diversos problemas da vida social a partir dela. Todavia, a educação que trabalha com as gerações futuras não pode deixar de lutar por uma sociedade mais justa, na qual as diferenças sejam respeitadas e as desigualdades, efetivamente enfrentadas.

Ainda no que diz respeito a essas diferenças, o documento da CONAE aponta a necessidade de que o novo PNE consiga apresentar formas para que as minorias também sejam contempladas dentro do Sistema Nacional de Educação. Ou seja, que quilombolas, indígenas, população do campo, dentre outros segmentos, não sejam deixados de lado no novo planejamento educacional e que façam parte desse processo.

Outro ponto de relevo sobre a desigualdade está associado às políticas afirmativas, tão discutidas no Brasil. O documento final da CONAE deixa claro que é essencial que o país não diminua o número de políticas auxiliares na diminuição das disparidades encontradas no território brasileiro. Na realidade, o documento enfatiza a necessidade de que esse tipo de política seja intensificada, para que as desigualdades não continuem se perpetuando ao longo do tempo.

Todos esses eixos apresentam, dentro do seu texto final, uma série de indicações feitas pela CONAE. Muitas delas trazidas e debatidas pelos educadores nas conferências municipais e estaduais organizadas pelo próprio MEC. Essas medidas favorecem a democratização das políticas públicas, que passam a sofrer uma influência maior da sociedade.

As indicações colocadas por esses eixos pretendem influenciar, de certa forma, o novo PNE, apresentando, assim, as principais demandas da sociedade para que o novo documento não seja tratado como o antigo foi, ou seja, desprezado ao longo do tempo. É recomendável que a sociedade participe de forma incisiva do processo final de apresentação do novo PNE. Apesar de o texto final ainda não ter sido aprovado, observamos que diversas das indicações aqui citadas foram incorporadas pelo Plano.

O fato de ter sido criada uma Conferência com voz ativa na elaboração do Plano é um passo essencial para que as políticas públicas tornem-se mais democráticas. Por isso é importante que, ao longo do período de vigência do PNE, outras conferências como essa ocorram, para que a fiscalização seja feita não só pelo governo, mas também pela sociedade. A participação maior dos educadores cria uma ponte interessante entre sociedade e governo favorável à democratização da gestão educacional.

4.4- Características do novo PNE

Em diversas passagens desse trabalho, esclarecemos que o novo Plano Nacional de Educação ainda não foi aprovado. O projeto de lei 8.035/2010, em janeiro de 2013, ainda tramitava no Senado, depois de ser considerado o recordista em emendas. Portanto, a análise do documento consistirá em considerar o texto apresentado pelo poder executivo em dezembro de 2010.

Obviamente que algumas mudanças serão apresentadas no documento final, porém o acesso a ele só será possível quando sancionado pelo poder executivo. A demora faz parte do processo democrático de elaboração do PNE, no entanto, causa certa frustração, pois o documento era para ser apresentado e ter início em 2011, prazo em que se finda o antigo Plano.

Muitas questões referentes ao novo PNE ainda não foram respondidas, e a ansiedade pela aprovação do mesmo se dá pela esperança de que o novo documento possa corrigir antigas falhas existentes no primeiro PNE. Como já foi exposto neste trabalho, observamos que o debate acerca do novo PNE, desde o início de sua elaboração, apresentou a ampliação da participação popular, aumentando a chance de ele apresentar melhorias em relação ao outro.

Um ponto negativo é que a demora na tramitação e a quantidade de emendas sobre o documento pode modificar muito o novo PNE. Essa preocupação faz com que seja necessário um acompanhamento popular sobre o que vem sendo mudado. Algumas mudanças significativas tiveram um impacto positivo sobre o texto final, o maior exemplo foram os percentuais de financiamento, aumentados de 7,5% para 10% do total do PIB.

Como são muitas emendas, seria impossível apresentar todas nesse trabalho, no entanto, acompanhando o processo, salientamos que grande parte das emendas diz respeito ao financiamento e à gestão do novo PNE. Muitas contestam o valor do PIB, havendo emendas com propostas de percentuais de investimento que variam de 8% até 15% do valor do PIB.

Já outras contestam a forma como são escolhidos os cargos dirigentes da educação. Para alguns, a forma mais correta seria o concurso público. Emendas orientadas por esse princípio baseiam-se na Constituição de 1988, que obriga a realização do concurso para a entrada no serviço público. Entretanto, os cargos comissionados são, geralmente, ocupados por pessoas que já foram concursadas.

Por isso, para alguns, a forma correta seria a indicação por competência, para outros, a melhor forma seria a eleição direta.

Apesar de nossa discussão ter por base um texto ainda não definitivo, seu estágio de discussão e tramitação permite que possamos inferir as tendências de orientação do planejamento educacional brasileiro nele contidas, entendendo suas prioridades e reconhecendo suas limitações.

O novo PNE tem uma composição muito diferente do antigo, sendo bem mais sucinto que o primeiro PNE. Ele é composto por vinte metas, cada uma delas composta por itens denominados *estratégias*. Ao todo, são cento e setenta estratégias subdivididas entre as vinte metas. Essa subdivisão não é exata, algumas metas apresentam mais estratégias do que outras, dependendo de sua complexidade. Antes das metas e das estratégias, o PNE apresenta dez diretrizes, que devem ser as bases a serem seguidas pelo novo documento.

Para analisarmos o texto da PL 8035/2010, optamos pela divisão dos temas concernentes à educação básica em três partes, correspondentes a cada uma das três etapas desse nível de ensino. Assim, temos, primeiramente, a educação infantil, compreendendo as creches e a pré-escola; em seguida, o ensino fundamental, formado pelo primeiro ano ao nono ano; e, para finalizar, temos o ensino médio, constituído pelos três últimos anos da educação básica.

Além dessas etapas, o PNE contempla também as modalidades de ensino as quais abrangem a educação especial, educação indígena, educação de jovens e adultos, educação profissional e educação do campo. Todas essas modalidades são, de certa forma, impactadas com o texto do novo PNE, que altera algumas características desse texto.

Como as diretrizes já foram expostas nesse trabalho, faremos uma análise das vinte metas e suas estratégias. Essas metas, de certo modo, impactam diretamente ou sobre os níveis e etapas de ensino ou ainda sobre as modalidades citadas acima. Portanto, antes de falarmos de cada uma das metas, será necessário apresentar a qual nível, etapa ou modalidade ela está vinculada. Dessa forma, será possível compreender como o planejamento educacional é constituído para cada um dos níveis, etapas e modalidades.

A primeira meta do novo PNE é constituída por nove estratégias e tem como principal objetivo atender a educação infantil:

> **Meta 1**: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos. (PL, 8035/2010, p.3)

A primeira meta apresenta uma reivindicação antiga e já apontada como uma limitação no diagnóstico do primeiro PNE. Nessa meta, observamos a universalização da educação infantil para a população de quatro e cinco anos de idade[26]. Apesar de, nos últimos anos, ocorrer um aumento do número de vagas nesse seguimento, ele ainda está bem distante dessa universalização. Por isso é necessário que o PNE apresente estratégias muito bem amarradas para que isso se torne possível.

Nas estratégias não há uma porcentagem precisa de quanto é necessário investir nesse segmento, porém deixa-se bem claro o que será necessário fazer para que a meta seja cumprida. A primeira estratégia diz respeito ao que a CF88 e a LDB já pedem, que é a cooperação entre União, estados e municípios para que a meta seja cumprida. Na segunda estratégia é colocada a necessidade da aquisição de novos equipamentos e manutenção da estrutura das instituições de ensino.

Na terceira estratégia, temos uma preocupação maior com a qualidade do ensino. Apesar dos problemas já conhecidos, essa estratégia trata da avaliação como uma forma de classificar cada uma das instituições de ensino. Para isso, seria necessária a criação de um sistema de avaliação para esse nível de ensino. Nas estratégias 1.4 e 1.5, observamos a preocupação com a formação de profissionais capacitados para lidar com essa etapa de ensino, enquanto as outras estratégias dizem respeito ao atendimento da etapa para as modalidades indígena, especial e educação no campo.

Fica evidente que todas as estratégias trabalham os entraves encontrados nessa etapa de ensino. Questões relativas à ampliação da rede e à profissionalização dos sujeitos que trabalham nessa etapa estão entre as principais reivindicações. Entretanto, faltou determinar um valor necessário para que essas metas fossem cumpridas.

---

[26] A ampliação do ensino obrigatório para a faixa etária de 4 a 17 anos, na legislação brasileira, já foi efetivada por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, e, mais recentemente, de emenda à LDB por meio da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Essas mudanças normativas, no entanto, não invalidam as disposições do PNE, documento que estabelece metas quantitativas de alcance populacional e referências temporais para seu alcance.

A meta dois diz respeito à universalização do ensino fundamental até 2020. Podemos considerar que essa não é uma meta tão ousada, porque o aumento no número de vagas nesse segmento vem ocorrendo de forma gradativa desde a década de 1990. Na realidade, a universalização não está tão distante de ocorrer, visto que grande parte das estratégias criada para essa meta já é atendida pelos estados e municípios.

A meta três também se refere à universalização do atendimento, só que, nesse caso, ao ensino médio. Além disso, aumenta para 85% a taxa de adolescentes de quinze a dezessete anos na escola. As estratégias dessa meta tendem a criar medidas para ampliar a oferta de vagas no ensino médio, o que ainda é um problema. Essa ampliação depende não só da construção de novas escolas, mas também da melhoria do fluxo escolar, um dos maiores complicadores do ensino fundamental, com repercussões problemáticas no ensino médio.

As três primeiras metas do novo PNE, juntas, equivalem à universalização da oferta de vagas para a educação básica. Meta bastante ambiciosa para a atual realidade, por isso um aumento do financiamento será fundamental para que essas três metas consigam ser atingidas.

A meta quatro trata exclusivamente da modalidade de educação especial, na qual se busca o seguinte objetivo:

> **Meta 4:** Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino. (PL, 8.035/2010, p.7)

A meta é extremamente ousada, se levarmos em consideração a situação atual das redes de ensino. As escolas públicas atuais não apresentam estrutura material e funcional que possibilite efetivo e adequado atendimento de crianças e jovens com necessidades especiais, por isso as estratégias 4.2 e 4.3 contemplam essa questão. Equipar a escola para receber esse público é uma medida imprescindível para contemplar a meta. Outro ponto determinante a respeito dessa situação está na formação dos profissionais para trabalhar com essa inclusão. Não adianta incluir os alunos com necessidades especiais na rede regular sem que haja pessoas capazes de trabalhar com essa modalidade de ensino.

A meta cinco também é uma luta antiga, objeto de diversos programas elaborados pelo MEC. Ela consiste em alfabetizar todas as crianças com até oito

anos de idade. Essa meta baseia-se em uma série de programas para acabar com o analfabetismo no Brasil. As estratégias também mantêm uma estrutura para que essa meta seja cumprida, cobrando um maior investimento e, ainda, nova organização da pré-escola, em que os três anos da pré-escola sejam mais interligados a fim de que haja uma alfabetização plena do indivíduo. Com essa estrutura, ao iniciar o primeiro ano do ensino fundamental, o aluno já teria uma base necessária e facilitadora de sua aprendizagem.

A meta seis diz respeito à criação de 50% das vagas no ensino fundamental em horário integral. Essa meta também não é uma novidade se analisarmos a história da educação no país. Muitas foram às tentativas para que a educação integral fosse implantada. Essa meta é bastante ousada, pois o número de escolas que utilizam o horário integral é bem pequeno. As estratégias, em sua grande maioria, falam da importância em estimular esse tipo de escola através de medidas atrativas para o aluno. Para isso, será primordial, também, que haja uma melhoria na infraestrutura das escolas, para que elas possam manter os alunos em atividades extracurriculares.

Oferecer atividades extracurriculares no contraturno da escola não é tarefa fácil, requer, primeiramente, uma estrutura de base que atenda as necessidades e prioridades daquele aluno. Fazer da escola um ambiente agradável para que o sujeito possa desenvolver suas aptidões só se torna possível se o investimento para isso for elevado.

A meta sete está relacionada ao alcance das metas estabelecidas pelo IDEB. Atualmente, a média nacional no primeiro ciclo do ensino fundamental, por exemplo, é de 4,6, tendo que atingir 6.0 em 2021. Essa meta apresenta vinte e quatro estratégias, o que mostra uma grande preocupação do Plano com esses índices. Tal meta, teoricamente, está preocupada com a qualidade do ensino, o que é um ponto importantíssimo quando comparado ao antigo PNE.

Entretanto, cabe atentar, que, apesar da avaliação sistemática ser importantíssima para a criação desses dados, não pode ser a única forma de criar conceitos acerca da qualidade do ensino. Por isso o PNE deve avançar mais a fim de atingir novas formas de avaliação, como sugeriu o documento final da CONAE. Contudo, não há qualquer indicação a respeito de uma mudança no caráter de avaliação do PNE, o que pode ser uma grande perda para o documento final.

A meta oito apresenta uma reivindicação antiga e algo que foi bem discutido no documento final da CONAE, como podemos ver abaixo:

> **Meta 8:** Elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos de modo a alcançar mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional.(PL, 8035/2010, p.11)

Aumentar a média de estudo do indivíduo no Brasil é, também, uma meta discutida há muitos anos. A meta oito, entretanto, traz uma questão relevante em relação à desigualdade entre negros e brancos e, ainda, em relação à população do campo. Esse ponto é fundamental dentro de um país que apresenta tantas desigualdades, é uma meta bem ousada se considerados os dados atuais. Para que não se tornem apenas registros sem valor é necessário que as estratégias sejam respeitadas e que os programas de educação do campo não fiquem somente no papel. Vale ressaltar que as políticas afirmativas, como a lei das cotas, têm também uma função de peso dentro dessa meta, uma vez que conseguem diminuir, ainda que não muito, a desigualdade de acesso às oportunidades educacionais entre negros e brancos.

A meta nove trata da alfabetização de jovens e adultos e tem como principal objetivo erradicar o analfabetismo de jovens acima de 15 anos. Nos últimos anos, muitos programas foram criados dentro da rede regular para acabar com o analfabetismo do país. A meta apresenta estratégias que vão desde a questão estrutural, passando pelo currículo, atingindo a metodologia de ensino. A meta trata esse tipo de analfabetismo como algo que requer enfrentamento emergencial e que, para combatê-lo, é necessária a elaboração de táticas distintas em relação ao ensino do público infantil. Por isso as estratégias abrangem essas mudanças estruturais no atendimento desses alunos.

A meta dez, junto com a onze, tem como objetivo criar mais de 25% de vagas profissionalizantes para os jovens e adultos e duplicar o número de vagas no ensino profissionalizante para o ensino médio regular. São medidas que tentam qualificar a população para o trabalho. Essas metas estão em consonância com a diretriz cinco, que está relacionada à formação para o trabalho.

São metas muito importantes para os indivíduos que já estão fora da escola há algum tempo e que necessitam de qualificar-se para o mercado. Contudo, cabe

lembrar que a escola não tem apenas essa função e que, por isso, convém que se desenvolvam outras atividades para esse público.

A meta doze introduz a parte do PNE que trata da Educação Superior. Nessa meta, o PNE expõe o aumento do número de matrículas brutas em até 50% e líquidas em 33%. Essa meta ficou abaixo do desejado pela CONAE, que pretendia atingir 70% das matrículas brutas. Entretanto, analisando as estratégias, observamos uma questão que trouxe acirrado debate na elaboração do PNE. As estratégias garantem um aumento do investimento no Fundo de Financiamento ao aluno de Ensino Superior, o FIES, além de assegurar programas favoráveis à entrada desses alunos nessas instituições.

O grande problema reside na origem dessas instituições. A CONAE enfatizou que essas vagas deveriam ser criadas em universidades públicas e gratuitas. No caso, o PNE não explicita a origem da instituição, deixando uma lacuna para que programas como o PROUNI mereçam destaque na expansão do número de vagas. Ainda nessa meta, observamos o incentivo às políticas afirmativas favoráveis à entrada de negros, índios, população do campo estudantes de escola pública, para haver uma diminuição dessa desigualdade de ingressos no ensino superior.

Na meta treze, temos novamente uma preocupação com a qualidade do ensino oferecido, como lemos abaixo:

> **Meta 13:** Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores. (PL, 8035/2010, p.14)

O texto apresenta também uma indicação proposta pela CONAE, sugerindo o aumento do número de mestres e doutores lecionando na universidade. Essa meta é relevante e tem como principal objetivo garantir a qualidade do ensino e da pesquisa nas universidades. Observamos, nas estratégias contidas nessa meta, uma preocupação com a avaliação dos alunos nos cursos, como percebemos na estratégia abaixo:

> **13.2)** Ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE, de modo a que mais estudantes, de mais áreas, sejam avaliados no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação. (PL, 8035/2010, p.14)

Sendo uma meta que trata diretamente da qualidade do ensino,

contraditoriamente não apresenta, de forma explícita, estratégias relativas à melhoria da infraestrutura dessas universidades. Há uma valorização das avaliações para atingir os índices, o que, como já foi discutido nesse trabalho, não deveria ser a única forma de alcance de metas.

A meta quatorze dá continuidade às questões de melhorias no ensino superior, falando especificamente dos cursos de pós-graduação. Essa meta tem como finalidade elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu,* de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores. Para atingir isso, as estratégias indicam a necessidade de maior integração das Instituições com as agências de fomento a fim de garantir o financiamento dos cursos e o aumento das vagas.

Entre as estratégias, a 14.4 chama a atenção porque se caracteriza por incentivar os cursos de pós-graduação com o uso de tecnologia para alcançar áreas mais distantes. Essa forma de Educação a Distância é bastante questionada por educadores e precisa ainda ser bem discutida antes de entrar como uma estratégia para expansão dos cursos de pós-graduação.

A meta quinze está associada à formação do magistério, apresentando uma reivindicação antiga dos profissionais da educação:

> **Meta 15:** Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. (PL, 8035/2010, p.16)

Dessa forma, a garantia de que os profissionais de ensino tenham nível superior não só valoriza a categoria, como também garante uma melhoria no ensino oferecido. As estratégias são cuidadosas quanto à formação dos professores, garantindo àqueles que ainda não tem o nível desejado para seu cargo o ingresso nas universidades públicas.

Essa meta pode ser entendida como uma valorização dos trabalhadores da educação, pois visa ao aumento do grau de formação acadêmica necessária à atuação profissional no ensino, valorizando, assim, os professores e melhorando o atendimento ao aluno.

Na meta dezesseis, temos a continuação do tema relacionado à formação dos profissionais da educação. Nessa meta, há o seguinte objetivo: formar 50% dos

professores da educação básica em nível de pós-graduação *lato* e *stricto sensu* e garantir a todos a formação continuada em sua área de atuação.

Essa meta também consta em diversos documentos normativos e do planejamento educacional brasileiro. A formação continuada é uma maneira de qualificar os profissionais da educação, de modo que esses não se distanciem da universidade com o passar do tempo. Colocar 50% dos professores com pós-graduação na educação básica é uma meta bastante ambiciosa para os próximos dez anos.

A estratégia 16.5 apresenta condições essenciais para que essa meta seja viável. De acordo com essa estratégia, deverão ser criados planos de carreiras para os professores a fim incentivar o ingresso nesses cursos de pós-graduação. Além disso, garante licenças para os professores matriculados nesses cursos. É conveniente ressaltar que a maioria dos estados e municípios não garante esse tipo de licença para qualificação.

A meta dezessete está associada à valorização dos profissionais da educação pública, como observamos:

> **Meta 17:** Valorizar o magistério público da educação básica a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente. (PL, 8035/2010, p.17)

Essa meta curiosamente apresenta somente três estratégias, ou seja, uma das metas com o menor número de estratégias dentro do PNE, fato curioso por se tratar de um tema tão importante. Apesar disso, as estratégias apresentam um ponto importante, pois criam uma atualização do piso nacional progressivamente. Outro ponto importante nessas estratégias diz respeito à indicação da necessidade de equiparação do salário do magistério com outras funções com o mesmo nível de formação.

A meta dezoito assegura a criação de planos de carreiras para os profissionais do magistério. Essa é uma luta histórica do magistério para a valorização dos profissionais. Entretanto, o texto não deixa claro se os funcionários da escola estão ou não incluídos nessa valorização. Isso porque na meta apenas são citados os profissionais do magistério, porém nas estratégias há medidas que incluem os trabalhadores da educação como um todo. É necessário que haja uma correção no texto para que não ocorra uma ambiguidade no planejamento

educacional.

As duas últimas metas foram alvo de muita polêmica, pois tratam de dois temas muito complexos. O primeiro deles está relacionado à gestão, já o último é relacionado ao financiamento do PNE.

A meta dezenove está associada à gestão e trata diretamente da escolha dos cargos de diretores para as instituições de educação básica, tema que já discutimos anteriormente. De acordo com essa meta, a escolha vai ocorrer através do critério técnico e do mérito. O texto avança muito pouco se compararmos com as indicações estabelecidas pela CONAE, que previa a escolha a partir de eleições diretas com ampla participação da comunidade escolar. O novo PNE, com essa meta, não consegue atender um dos principais objetivos estabelecidos nos últimos debates, que demonstram a necessidade de escolher diretores através de eleições com ampla participação da comunidade escolar.

Já a meta vinte, cujo conteúdo também já foi comentado por nós em passagens anteriores, fala sobre o financiamento do Plano. Tal meta define o valor de 7% do PIB para ser investido na educação do país. Esse valor está muito abaixo do que foi proposto pela CONAE, contudo, como já foi citado neste trabalho, uma das emendas aprovadas no Congresso Nacional aumenta esse valor para os 10% do PIB, o mesmo indicado pela CONAE.

Ao apresentar algumas características das metas do novo PNE temos algumas conclusões importantes sobre o novo documento e suas principais características. Temos um PNE bem mais sucinto, porém é sentida a ausência de um diagnóstico da educação no documento, nesse ponto teríamos a dimensão da situação atual e o quanto se precisaria melhorar.

Do ponto de vista estrutural, o PNE apresenta as estratégias muito bem relacionadas às metas estabelecidas, favorecendo, assim, que essas sejam cumpridas com maior facilidade. Outro ponto importante é que podemos ver claramente que as indicações da CONAE tiveram uma influência direta no documento final, o que de certa forma mostra que a participação popular na elaboração do Plano aconteceu, ainda que não tão ampla.

Na realidade, o novo PNE apresenta uma série de questões que foram deixadas de lado no antigo documento. Como por exemplo a preocupação com a

viabilidade desse Plano, fato que no antigo não ocorreu devido aos nove vetos feitos pelo poder executivo. O novo PNE apresenta um financiamento compatível com sua realidade, o que o torna capaz de modificar a realidade em seu período de vigência.

4.5 - Análise comparativa entre os dois PNEs.

Ao compararmos os dois Planos Nacionais de Educação não podemos esquecer que esses documentos foram elaborados em períodos diferentes.

O primeiro PNE foi apresentado em 2001, depois de passar por um intenso debate no Congresso Nacional. Nesse momento da história, tínhamos a ideologia do neoliberalismo como principal referência na elaboração de políticas públicas no país. Esse modelo de Estado prega, dentre outras medidas, a redução ou contenção de gastos com serviços básicos para a população, como saúde e educação, o que explica, por exemplo, o fato de o financiamento ter sido um dos pontos mais discutidos no primeiro PNE e gerar os cortes que levaram ao fracasso do documento enquanto uma peça do planejamento.

De acordo com Abicalil (2005), outra questão importante também vivenciada nessa época foi a crise externa que afetou diretamente o Brasil. A crise dos “Tigres Asiáticos”, em 1997, impactou o país, que é parceiro direto dos países do sudeste asiático. Com isso, o Brasil também passou por uma breve recessão, exatamente no período em que o PNE vinha sendo discutido. Toda essa situação influenciou de certa forma o texto final do Plano.

Além da economia, outros setores do país vinham enfrentando problemas decorrentes dos dez anos de neoliberalismo. A educação, por exemplo, apesar da melhora na oferta de vagas, continuava apresentando problemas crônicos cujo enfrentamento efetivo implicava investimentos maciços e maior qualificação da própria administração pública. A dívida interna era altíssima e a crise social levava o Brasil a uma pressão cada vez maior quanto à mudança nos rumos do planejamento educacional do país.

No processo de elaboração do novo PNE, grande parte desses problemas persistiu e nem todos os aspectos do neoliberalismo foram abandonados. Entretanto, a situação econômica do país, apesar da crise global, passa a considerada muito boa. Tal situação, somada à pressão dos órgãos internacionais

por melhores índices na educação, mostra que a conjuntura para que o novo PNE saia com menos problemas que o primeiro é mais favorável.

Ao analisar o processo de elaboração dos dois PNEs, encontramos diferenças bem significativas. O primeiro PNE foi baseado num documento feito pelo MEC sem que houvesse uma participação popular. Esse quadro trouxe certa desvinculação com as principais demandas da sociedade, pois não atendia as reivindicações feitas pelos movimentos sociais ou ainda pelo documento do CONED, conhecido como “PNE da sociedade brasileira”.

Se não se pode dizer que houve ampla participação da sociedade civil no novo PNE, pelo menos, o debate foi mais amplo do que no primeiro. O documento da CONAE, que influenciou diretamente o novo Plano, foi feito com a participação de educadores de todo o país, através das conferências municipais e estaduais, além das videoconferências integradoras.

Muitos autores, como Dourado (2010) e Saviani (2007), reforçam a importância da participação da CONAE na elaboração do PNE e como isso significou uma mudança no modo de elaboração de políticas públicas no país. Entretanto, enfatizam a necessidade de que a democratização aconteça de forma mais ampla, chegando às comunidades escolares, para que haja uma participação da sociedade civil como um todo.

Sobre a estrutura dos Planos, vemos uma diferença clara na organização dos documentos. Enquanto o primeiro é bem maior e apresenta metas separadas por cada nível, etapa e modalidade de ensino, o novo se apresenta de maneira bem sucinta, dividida em duas partes. Na primeira delas encontramos as principais diretrizes, já na segunda encontramos as metas a serem atingidas e as principais estratégias para que isso aconteça.

As metas também são consideravelmente em menor número. O antigo PNE tinha diversas metas e cada nível, etapa ou modalidade de ensino, um número diferente. O novo PNE apresenta apenas vinte metas, sem que haja distinção de níveis ou modalidades. As metas do novo plano têm redação mais sucinta e objetiva, diferentemente do primeiro, que tinha algumas metas de difícil entendimento para a sociedade.

Ainda quanto à estrutura, no entanto, o novo PNE tem limites significativos, por não apresentar um diagnóstico da situação da educação no momento de sua

elaboração. O poder executivo se baseia nos dados do Educasenso e de outras bases para obter um quadro geral da situação que referencia, em tese, as metas do Plano. Esse procedimento, porém, não permite que a sociedade tenha, por meio do próprio Plano, acesso aos dados que o referenciam, o que dificulta a fiscalização sobre as metas estabelecidas.

Talvez o financiamento dos planos seja o grande diferencial entre os dois, isso porque o primeiro PNE não apresentou uma meta que estabelecesse o valor mínimo a ser investido para o alcance dos objetivos traçados. Isso, somado aos vetos feitos pelo poder executivo, inviabilizou a sua efetiva implementação, contribuindo para que o Plano caísse no esquecimento.

A meta vinte do novo PNE trata somente do valor necessário a ser investido, o que, de certa forma, assegura que o Plano não cairá no mesmo erro que o anterior. Além de elevar bastante os percentuais de referência para investimento em educação, o novo PNE incidirá sobre uma base fiscal ampliada, já que as receitas decorrentes de royalties do petróleo, por exemplo, compõem a nova base de recursos que referencia as disposições sobre investimento no PNE. A definição do Produto Interno Bruto (PIB) como nova base de referência faz com que entrem no escopo do investimento educacional fontes que jamais foram consideradas para esse fim, inclusive no caso das receitas que compunham o que é denominado DRU – Desvinculação de Receitas da União.

Por não estarem vinculadas à União, não entravam nos 18% obrigatórios estipulados pela Constituição de 1988. As DRUs foram criadas no governo Fernando Henrique Cardoso como uma forma encontrada na década de 1990 de ter certa liberdade em investir ou não receitas em alguns âmbitos da vida econômica e social. Com a nova lei de distribuição dos royalties entre os estados e municípios, uma das emendas propostas pela atual presidente Dilma Rousseff é que todos os valores pagos pelos royalties sejam repassados para a educação.

Como podemos observar, a diferença entre os dois planos a respeito do financiamento é gigantesca, o que traz certa esperança de que o novo PNE, diferentemente do primeiro, será respeitado como peça do planejamento educacional. Evidentemente que não só de financiamento se faz um plano, porém é inegável que sem ele é impossível colocá-lo em prática.

Quanto à questão da gestão, nenhum dos dois Planos apresentou grandes

avanços para que a gestão educacional se torne mais democrática. Apesar das indicações feitas pelo documento final da CONAE, o novo PNE não apresentou avanço no sentido da democratização da gestão. Em nenhum momento o novo PNE cita a possibilidade de eleições diretas paras os cargos de direção ou, ainda, uma participação maior da sociedade na gestão.

A fiscalização sobre a atuação dos planos dentro do planejamento também é um fator importante, sem o qual a eficácia do documento acaba abalada. Um plano decenal, como exige a Constituição Federal, é um Plano referido a um período bem longo, em que as demandas da sociedade podem sofrer alguma alteração. Por isso, é fundamental que num dado período de tempo haja revisões sobre esses documentos, a fim de que não percam a ligação com essa nova realidade.

O primeiro PNE não apresentava nenhuma garantia de que ocorreria uma fiscalização e uma atualização sobre o texto original. Isso tornou o documento uma peça engessada perante as mudanças que ocorreram na primeira década do século XXI. A criação do PDE, ainda dentro do prazo de vigência do PNE, mostra como o documento foi deixado de lado, entre outros fatores, por não sofrer atualizações periódicas.

Já o novo PNE, por ter no seu processo de elaboração o documento da CONAE como base, tem o acompanhamento e fiscalização da realização das metas como prioridade. De acordo com o novo PNE, outras conferências nacionais devem ocorrer no período de dois anos para que as ações do Plano sejam avaliadas. Isso será fundamental para que saibamos como estão as ações tomadas para que as metas sejam alcançadas.

É importante que essas conferências sejam cada vez mais ampliadas para os diversos segmentos da sociedade. Essa democratização do debate acerca do Plano deveria, conforme Saviani (2007), contar com a ampla participação da sociedade civil, começando pelas próprias escolas. O debate do novo PNE nas conferências nacionais parte das necessidades postas pelas Conferências municipais e estaduais, que poderiam contar com a presença não só de profissionais da educação, mas também de alunos e de seus pais.

Essa ampliação facilitaria a participação popular dentro do novo PNE, que assumiria, cada vez mais, as principais demandas apresentadas pela sociedade. Apesar de não ter atingido esse grau de participação social colocado por Saviani

(2007), é inegável que o novo PNE, quando comparado ao anterior, avançou significativamente no que diz respeito à fiscalização do documento.

Isso nos apresenta uma conjuntura favorável para que as metas sugeridas no PNE não fiquem apenas na teoria. Tal fato pode fazer com que o novo Plano assuma um papel de destaque dentro do planejamento educacional, fato que nunca ocorreu com o antigo Plano. Por isso é fundamental que, no processo de tramitação da PL, 8035/2010 a questão referente à fiscalização não seja alterada.

No corpo dos dois Planos, apesar dos dez anos de diferença, algumas metas continuam a ser prioridade dentro dos níveis e modalidades de ensino. Se compararmos algumas metas, veremos que alguns problemas foram superados, entretanto, outros persistem.

Se analisarmos o ensino fundamental, veremos que a universalização para crianças de sete a quatorze anos consiste na primeira meta dos dois PNEs. A única alteração é que no novo PNE, devido à mudança na estrutura do ensino fundamental (passou a ter duração de nove anos), a universalização se daria dos seis aos quatorze. Isso mostra que mesmo após dez anos do antigo PNE não conseguimos atingir a meta de universalização, que passou a ser muito mais ambiciosa, por incorporar também o ensino médio.

Sabemos, no entanto, que metas ambiciosas não são sinônimo de avanços concretos. Para que isso ocorra, será necessário que o financiamento do novo PNE permita que essas metas saiam do papel. Esse não é o único exemplo de meta que se repete no novo PNE. Se analisarmos a modalidade educação especial veremos que diversas metas estipuladas no primeiro PNE se repetem no novo, principalmente no que diz respeito à estrutura das escolas para receber o público dessa modalidade.

A diferença ocorre, principalmente, pelos momentos distintos em que os PNEs foram elaborados. O primeiro, no final da década de 1990, tinha como principal objetivo universalizar o ensino fundamental, já o médio seria uma consequência, como o próprio texto da LDB indicava. Já o segundo Plano é elaborado em um momento diferente, em que a expansão do acesso ao ensino fundamental já está bem mais consolidada, sendo necessário, agora, dispor com mais precisão sobre o que é preciso ser feito para que a expansão do acesso ao ensino médio efetivamente ocorra.

Essa sutil diferença mostra que nem tudo ficou parado nesse período. Muito

pelo contrário, algumas metas estipulados no primeiro PNE foram, sim, cumpridas. Por exemplo, o aumento de oito para nove anos do ensino fundamental, que era uma das metas do antigo PNE, foi realizada com relativo sucesso em todo o país. Outros avanços significativos foram feitos e algumas metas do antigo PNE foram cumpridas e hoje precisam ser aprofundadas pelo novo.

Evidentemente que, como já discutimos anteriormente, essas mudanças muitas vezes não estão associadas ao texto do PNE, mas sim às políticas criadas pelas últimas gestões governamentais, que mesmo sem levar o PNE em consideração, acaba cumprindo algumas metas nele previstas. Esses avanços, apesar de insuficientes, não podem ser ignorados e, por isso, cabe ao novo PNE considerar as políticas que estão apresentando incidências positivas sobre a educação escolar pública e que fazem parte do planejamento do período anterior.

Quanto ao tema da avaliação, podemos ver algumas diferenças nas metas. O primeiro PNE, reiterando a LDB/96, incumbe a União de criar avaliações nacionais para aferir o desempenho dos sistemas e instituições de ensino oferecido nas escolas. Cita a importância de que isso seja feito no final de cada etapa de ensino para que possam ser diagnosticados os principais problemas enfrentados.

O novo Plano apresenta uma elaboração que leva em conta o fato de que as avaliações nacionais já foram implantadas e, hoje, apesar de inúmeras resistências, já fazem parte do planejamento educacional. Assim, no novo PNE, o IDEB aparece como uma das principais referências no que diz respeito à avaliação e ao uso de seus resultados para balizar políticas no âmbito da educação básica.

Também no caso da educação superior as avaliações já têm um papel determinante dentro do planejamento, que pode se referenciar no ENEM, para o caso do acompanhamento e orientação das expectativas de ingresso no ensino superior, e no SINAES (em cuja composição entra o Enade, prova padronizada de avaliação de desempenho de ingressantes e concluintes) para o acompanhamento do desempenho dos cursos desse nível de ensino.

Alguns estados brasileiros também seguiram essa linha e programaram seu próprio sistema de avaliação. A criação dessas provas passou a ser uma regra em todo o país e as metas a serem atingidas têm nesse tipo de prova sua centralidade.

Essas avaliações são mais um exemplo de que nem tudo que estava no antigo PNE foi deixado de lado, muito pelo contrário, algumas políticas educacionais que ainda se encontram em vigor tiveram seu início com as metas propostas nesse

PNE. Em outros casos, o PNE reiterou e reforçou linhas de ação que já vinham se consolidando. Por isso, de certa forma, é importante que as análises e as ações não se deem no sentido de uma rejeição e corte total dessas políticas, mas no sentido da sua compreensão e, a partir disso, da proposição de mudanças, aprimoramentos e reformulações do que for necessário.

Como já foi dito, essas avaliações têm um papel importante dentro do planejamento educacional e, de fato, avaliações são necessárias para o acompanhamento da qualidade do ensino oferecido. Contudo, isso não quer dizer que as formas adotadas sejam adequadas para avaliar a qualidade. Por isso, cabe ao novo PNE aprofundar essa discussão não permitindo que essas políticas continuem da maneira como estão e que outros mecanismos de avaliação sejam criados.

Na questão referente à valorização do magistério os dois Planos se aproximam muito. Nos dois textos há menção a formação continuada dos professores e também à valorização salarial e à criação de planos de carreira para os profissionais da educação. Essa situação preocupa de certo modo, pois os avanços nesse sentido nos dez anos foram muito pequenos. A criação da lei do piso foi importantíssima, mas não atingiu todos os profissionais da educação, já que, simultaneamente à lei, novos modos de contratação do trabalho docente vem sendo realizados, criando-se espécies de subcategorias que não são beneficiadas pelas novas medidas de regulamentação da carreira docente.

Na questão dos planos de carreira, alguns estados e municípios já possuem um plano elaborado, em grande parte das vezes, pelo próprio poder executivo, sem a participação dos profissionais do magistério. É preciso que o novo PNE trace medidas para contribuir com o avanço dessa questão, a fim de que essa realidade não se torne constante nos planos daqui para frente.

O novo PNE apresenta algumas inovações na meta relacionada à valorização do magistério, incluindo a lei do piso, que não existia na época do antigo Plano. O documento assegura que o piso do magistério seja atualizado a cada ano, o que pode diminuir as perdas salariais que a categoria vem sofrendo nas últimas décadas. Outro ponto fundamental diz respeito à formação continuada, em que o novo PNE indica a necessidade de garantir licenças remuneradas e outras condições para que o professor continue estudando após a formação inicial.

Essa questão pode ser considerada como um avanço significativo, visto que

grande parte das redes não possui o benefício ou, se ele existe, são dificílimas de serem efetivamente autorizadas. Para que esses avanços não fiquem somente na teoria, é fundamental que o novo PNE consiga criar os mecanismos necessários para que essa meta entre em prática, por isso as estratégias são importantíssimas para a viabilização do PNE.

A comparação entre os dois planos mostra que algumas metas foram contempladas, porém grande parte delas continua sendo um grande desafio para a educação brasileira. Apesar de todos os equívocos apontados no antigo PNE, ele se mostrou importantíssimo na história da educação brasileira, pois foi o primeiro PNE criado após quase setenta anos de luta para sua criação.

Cabem aos que elaboraram o novo PNE levarem em consideração os avanços feitos pelo primeiro e aprenderem com os erros que ele trouxe. Dessa forma, é possível prever avanços significativos dentro do planejamento, sem que haja um rompimento. O que se espera do novo PNE é que ele ganhe centralidade, como peça do planejamento educacional e não seja deixado de lado como foi feito com o antigo PNE.

4.6- O PNE como peça de planejamento educacional no atual contexto.

Ao analisarmos o novo PNE podemos destacar suas potencialidade e limitações indicando os pontos em que ele avançou e as questões que ainda precisam ser melhoradas. O fato do Plano ainda estar tramitando no Senado Federal possibilita que algumas dessas limitações ainda sejam superadas. A grande questão que hoje envolve o PNE é a sua capacidade de ser posto em prática.

Dessa forma, a análise do PNE não pode somente levar em conta se as metas a serem cumpridas estão de acordo com as necessidades do país. Para sabermos a funcionalidade do PNE é necessário compreender os mecanismos criados para que ele seja posto em prática e o seu papel como peça do planejamento educacional brasileiro.

O fato de o novo PNE ser aprovado com todas as metas que foram expostas aqui não é garantia de que ele seja posto em prática. Isso porque já existe uma série de outras políticas em curso no Congresso para serem votadas e outras que são elaboradas e apresentadas sem que o Plano esteja sequer aprovado. A criação dessas políticas pode muitas vezes, ainda que não propositalmente, atingir as metas

estabelecidas no novo PNE. Todavia, a forma como essas políticas são criadas sem que haja uma preocupação com o PNE coloca em risco o planejamento educacional do país.

A criação do PNE tem como principal objetivo ordenar o planejamento educacional para que algumas metas sejam alcançadas. Tais metas são estabelecidas a partir de estudos feitos para evidenciar os principais problemas da educação do país. Partindo então da situação atual, o PNE tende a modificá-la a partir do ordenamento de políticas que já estão previstas dentro do próprio Plano.

Diante dessa situação, é fundamental que o Estado brasileiro, responsável por organizar a elaboração do Plano, leve em consideração o documento para promover as políticas necessárias para os próximos anos. Somente dessa forma o PNE ganha a força necessária para se tornar protagonista dentro do planejamento educacional brasileiro.

O PDE criado em 2007 ainda segue em vigor e apresenta um leque imenso de políticas a serem realizadas ao longo dos próximos anos. Por isso, os documentos precisam estar entrelaçados, para que não ocorra o mesmo erro que ocorreu com o antigo PNE. É bem verdade que a criação do novo Plano leva em conta as políticas adotadas pelo PDE. O IDEB, por exemplo, política criada com o PDE, passou a ser a maior referência da avaliação no novo Plano. Mas isto pode apenas evidenciar que esses dois Planos foram constituídos no contexto de governos coordenados por um mesmo grupo político e sob a vigência de um mesmo conjunto de orientações hegemônicas. O desafio de que falamos não é dessa ordem. Diz respeito à necessidade de que os sucessivos Planos possam avançar na produção de políticas cuja elaboração seja aperfeiçoada, constituindo-se como uma política de Estado, referenciada na participação social sistemática.

Ao analisarmos a década de 1990 podemos entender um pouco os motivos do antigo Plano não ter tido o papel que deveria dentro do planejamento educacional. Ao participar da Conferência de Jomtien, o Brasil se comprometeu a melhorar a qualidade do ensino do país após apresentar dados alarmantes na Conferência. Isso criou uma pressão dos órgãos internacionais para que o país apresentasse um plano para os próximos anos, mudando o panorama da educação.

Além disso, a própria Constituição de 1988 salientava a obrigatoriedade da criação do PNE com duração de dez anos para mudar a situação do país. A apresentação do plano, entretanto, não aconteceu dentro do prazo estipulado, o que

aumentou também a pressão interna para a apresentação do documento.

Toda essa situação pressionou o Governo brasileiro a apresentar um plano o mais rápido possível. Diante desse fato, foi criado o Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993, que nunca saiu do papel. A forma como ele foi criado, ou seja, para cumprir um acordo feito, já esvaziou o documento, deixando-o sem chance de se tornar uma peça importante do planejamento educacional brasileiro.

Por isso é importante ter cuidado para que os Planos não sejam criados somente para constar, pois isso faz do Plano uma obrigação para o Estado sem que ele tenha de fato o papel de organizar o planejamento. Um plano nacional de educação é uma importante peça de planejamento e, por isso, deve ser usado como tal. Fazer apenas para constar retira o caráter de organizador que o PNE deve ter. Por isso o Plano de 1993 nunca fez parte do planejamento educacional do país.

A situação na elaboração do PNE (2001 – 2010) não foi diferente, a pressão para que o documento fosse elaborado também foi intensa. Além dos órgãos internacionais, a Lei de Diretrizes e Bases assinada em dezembro de 1996 obrigava a criação do PNE o mais rápido possível. Esse processo se deu num prazo de cinco anos até 2001, sem qualquer participação da sociedade na elaboração.

A ausência da participação popular na elaboração do antigo PNE somada à maneira como se organizou o documento final esvaziou o Plano, deixando-o sem participação efetiva dentro do planejamento educacional. As políticas criadas nos anos que se seguiram não tiveram o PNE como principal peça de planejamento. No caso do antigo PNE, ainda foi criado o PDE em 2007, que alterou completamente o planejamento educacional brasileiro. Apesar de não reconhecer isso, o governo brasileiro praticamente abortou o antigo PNE com a criação do PDE.

Todos esses exemplos mostram que a criação de planos muitas das vezes não significa que na prática ele funcionará. Para isso, os responsáveis pelas políticas públicas têm que ter o plano como principal peça do planejamento educacional, levando em consideração as metas, as estratégias e o diagnóstico feito pelo documento para criar as políticas públicas necessárias.

Na realidade, o PNE deve assumir o papel de documento base para todas as políticas elaborados nos próximos dez anos. Essas propostas não devem fugir das estratégias postas no documento, muito pelo contrário, o plano deve servir como o caminho na formulação das políticas. Isso implica superar a dicotomia política de estado x política de governo, que fez parte da formulação das políticas públicas ao

longo da história no país.

As descontinuidades no planejamento educacional também precisam ser superadas para que o PNE consiga assumir seu papel. Ao longo da história muitas políticas foram superadas pelas mudanças de governo. Toda a mudança no comando alterou o planejamento que precisava de um tempo para alcançar seus objetivos. No Brasil as eleições presidenciais acontecem a cada quatros anos, como o PNE tem duração de dez anos, essa questão é muito importante.

O novo Plano Nacional de Educação vem sendo elaborado num momento um pouco diferente da década de 1990. Apesar de existir a pressão para sua apresentação, isso acontece muito mais por fatores internos do que externos. Além disso, desde o início esse processo se deu por vias bem mais democráticas, o que de certa forma favorece a aceitação do novo documento como peça do planejamento.

O grande questionamento que estamos vivendo está relacionado ao conjunto de políticas que já estão em vigor muito antes do Plano ser apresentado. Essa situação deixa uma grande interrogação sobre o papel do PNE dentro do planejamento educacional para os próximos dez anos. Se já existe um conjunto de políticas em andamento, como o novo PNE se encaixa nesse novo planejamento?

Essas políticas criadas em ato muitas vezes não apresentam ligação alguma com o PNE, o que pode levar a um esvaziamento do documento dentro desse planejamento. Isso acontece também com políticas que são criadas paralelamente ao documento, fato que ocorreu com o outro PNE. Se analisarmos o antigo PNE, vamos observar que junto com o antigo documento foram criados uma série de outras políticas sem ter o PNE como centralidade.

Por estarmos vivendo uma continuidade de um grupo de poder no governo do país, podemos observar que há de certa forma uma ligação entre o PDE, que pode ser considerado o principal documento de planejamento atualmente, e as metas e estratégias do novo PNE. Alguns programas do PDE podem ser encontrados nas metas do PNE, o que comprova, de fato, essa ligação. Além do IDEB como parâmetro da avaliação da qualidade, há também a lei do piso para os professores, tornando-se uma referência de valorização dos docentes no novo PNE.

Tomamos o PDE como referência do planejamento, pois ele abriga os principais programas implantados na educação nos últimos anos. Além disso, o prazo do antigo PNE findou-se em dezembro de 2010, se tornando de vez um

documento fora do atual planejamento. Por serem documentos criados na mesma gestão, isso gera uma continuidade do programa criado pelo PDE também no novo PNE. Por isso, a ligação entre os dois mostram que há uma organização maior dentro do planejamento educacional.

De certa forma a atual conjuntura política é favorável a essa continuidade das políticas estabelecidas para a educação e a ligação dessas com o novo PNE favorece uma participação maior do mesmo dentro do planejamento educacional. Contudo, para que o Plano se torne uma peça fundamental dentro do planejamento será necessária uma mudança no modelo de gestão da educação.

O próprio documento da CONAE fez indicações para que no período de vigência do Plano ocorram atualizações, de modo a que o documento não deixe de ser uma referência para o planejamento. As Conferências estaduais e municipais terão um papel fundamental dentro dessas atualizações, favorecendo as alterações necessárias que atendam as diversas realidades dos municípios brasileiros.

A participação da sociedade também tem uma importância muito grande para que o PNE não seja deixado de lado. A cobrança e a fiscalização da gestão do planejamento educacional é papel da sociedade, que deve buscar cobrar aquilo que foi colocado como objetivo no PNE. A democratização da gestão ainda é um fato muito distante, se analisarmos o andamento do processo de elaboração do PNE.

Não há qualquer indicação para que a comunidade escolar participe mais efetivamente da escola. Essa seria uma forma mais fácil de atrair a sociedade a participar das decisões tomadas pelo Estado em relação à educação

A continuidade das políticas vinculadas ao PNE pode não estar assegurada, porém alguns modelos criados pelo PDE se tornaram referência nacional de política pública. O IDEB é o maior exemplo de que nem todas as políticas surgem instantaneamente, mas sim assumem um papel de continuidade dentro do planejamento educacional.

As disposições do novo PNE referentes à avaliação do ensino no país traçam metas anuais para os índices criados pelo IDEB, o que mostra claramente que esse se tornou um instrumento fortíssimo dentro da avaliação do ensino no país. As avaliações nacionais cada vez mais fazem parte do cotidiano das escolas se tornando, assim, políticas que ganharam importância muita grande dentro dos sistemas de ensino.

O novo PNE vem sendo elaborado depois do IDEB, mas já incorporou esse

instrumento como a forma oficial de avaliação, o que mostra como o documento pode ser posto a serviço da consolidação de decisões tomadas fora do espectro de debate do próprio Plano. A preocupação maior passa, então, para a questão de como vai funcionar esse planejamento daqui para frente, pois é possível dizer que, diferente do antigo Plano, o documento ainda em tramitação apresenta condições claras de assumir um papel distinto dentro do planejamento.

Entretanto, para que isso aconteça na prática, será fundamental que haja também uma mudança na forma como os planos foram utilizados ao longo da história nesse país. O ato de utilizar o plano como um documento de ordenamento e planejamento das ações depende também da prática daqueles que são responsáveis por esse processo. Por isso, não depende somente da sociedade, mas em grande parte do Estado, que deve cumprir com o que foi acordado.

Diante disso, cabe aos governantes cumprirem as metas definidas, seguindo as estratégias estipuladas nos planos. É por isso que a organização de novas Conferências é muito importante, pois podem cobrar o acordo firmado entre os governantes e a sociedade.

Essas Conferências podem reforçar a legitimidade do Plano perante a sociedade e fiscalizar se as ações tomadas pelo Estado estão de acordo com as metas firmadas no PNE. Como o próprio histórico do planejamento educacional brasileiro nos mostra, será fundamental que ocorra esse tipo de ação que deve estar presente nos setores envolvidos nesse processo.

O protagonismo do PNE como peça do planejamento educacional será muito importante para assegurar os avanços necessários para a educação do país. Partindo da forma como ele foi elaborado, podemos concluir que seu texto final apresenta algumas demandas da sociedade que precisam ser atendidas. Por isso, é fundamental que os responsáveis pelo planejamento educacional não abortem o PNE no meio do caminho e, sim, cumpra o planejado para poder obter resultados satisfatórios.

Não há como apontar ainda se o documento apresentará esse protagonismo dentro do planejamento, para isso serão necessárias outras pesquisas no decorrer do PNE. Somente com o Plano em andamento será possível analisar sua influência na educação e como as medidas tomadas pelo documento vão interferir na mesma. A participação da sociedade nesse processo será fundamental, uma vez que, é dever de todos cobrar para que essas propostas saiam do papel.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento educacional brasileiro passa por um momento crucial em sua história. A construção de um novo Plano Nacional de Educação representa o prosseguimento do que consta na Constituição de 1988, determinando a elaboração do PNE com duração de dez anos, respeitando-se os princípios e diretrizes estabelecidos para a educação escolar do país.

Essa situação, de clara definição jurídica a respeito da elaboração do PNE, nem sempre foi uma realidade. Podemos lembrar os setenta anos ao longo dos quais a elaboração do PNE foi insuficientemente definida em lei, resultando na impressionante demora de sua efetiva elaboração. Nesse sentido, é importante destacar o papel assumido pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação, de 1932, ao apresentar como uma das prioridades para a educação pública do país a criação de um plano que dispusesse sobre o sistema nacional de educação. Ainda que a proposta de Plano do Manifesto o aproximasse mais a uma lei de diretrizes e bases, propriamente dita, que de um PNE, tal como viria a ser entendido, posteriormente, como um plano de ações periódicas referidas a metas, deve-se reconhecer que o Manifesto é um documento significativamente pioneiro na identificação da necessidade de disposições claras sobre o sistema educacional e seu planejamento, constituindo uma referência para os embates que a ele se seguiriam.

Ao longo de todo o século XX, nem sempre o Plano Nacional de Educação foi interpretado da maneira correta e, muitas vezes, foi esvaziado por questões políticas, nunca atingindo o grau de importância que se esperava do documento. Durante a primeira metade do século XX, o PNE foi confundido com a Lei de Diretrizes e Bases e, durante o período da Ditadura Militar, passou a ser compreendido como um plano orçamentário para a educação.

Em nenhum momento, durante o século XX, o PNE ganhou o caráter programático que se espera dele, ou seja, com metas estabelecidas para a educação e estratégias para que essas metas pudessem ser atingidas. Essa situação fez com que as políticas públicas do país ocorressem sem um planejamento de longo prazo, levando a uma sucessão de equívocos que atrapalhou o desenvolvimento da educação do país.

Somente a partir da Constituição de 1988, houve uma garantia normativa de

que o Plano Nacional de Educação tivesse a atual estrutura e o atual perfil, com metas estabelecidas a partir de diagnósticos, referenciadas nos princípios constitucionais estabelecidos para a educação e com duração de dez anos. Um documento com esse perfil, entretanto, demorou treze anos para ser elaborado e aprovado pelos trâmites oficiais, somente sendo sancionado em 2001, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

O primeiro PNE (2001-2010) foi elaborado sem qualquer participação popular e apresentado pelo poder executivo sem que houvesse qualquer diálogo com a sociedade. Isso levou à insatisfação de diversos segmentos da sociedade e à elaboração de produções acadêmicas, como as de Saviani (2007) e Dourado (2010), que criticaram duramente esse modelo de elaboração do primeiro PNE.

Não bastasse isso, o documento apresentou sérios problemas com os nove vetos promovidos pelo poder executivo ao financiamento do PNE. Esse fato impossibilitou que o documento conseguisse ser posto em prática, já que o investimento é peça de base para que as metas estabelecidas no PNE sejam atingidas. Esse fato impossibilitou, também, que o Plano se tornasse uma peça central do planejamento educacional brasileiro.

A esses dois pontos negativos, acrescentamos um terceiro, a mudança política ocorrida no ano de 2002, a qual não permitiu a atuação do PNE dentro do planejamento educacional brasileiro. Com a vitória da oposição ao governo FHC, o Plano elaborado em sua gestão foi deixado de lado. Este fato evidencia o quanto o planejamento estatal brasileiro mantém um conflito antigo entre as políticas de Estado e políticas de governo. Com isso, as políticas públicas não apresentam uma continuidade, deixando de surtir o efeito delas esperado.

Com o PNE de 2001 não foi diferente. A oposição criou, em 2007, o PDE, composto por um conjunto de políticas e programas que alteraram consideravelmente o planejamento educacional brasileiro. Essas políticas, de certa forma, concorreram para que algumas metas do PNE fossem atingidas. Entretanto, o PDE não foi criado com o intuito de auxiliar o PNE. Na realidade, com a apresentação do PDE, houve uma confusão entre o papel de cada um dos Planos dentro do planejamento educacional.

O PDE foi criado antes do fim do prazo de vigência do antigo PNE. Também não foi apresentado com o intuito de substituí-lo oficialmente, porém completá-lo. Entretanto, o nome “plano”, mal empregado no documento, levou a essa confusão

dentro do planejamento. O PDE, na realidade, não se constituiu como um plano, mas como um dispositivo articulador de diversos programas de ação a serem realizados nos anos seguintes.

O novo Plano Nacional de Educação terá pela frente uma série de desafios em relação ao planejamento educacional brasileiro. Foi elaborado recebendo indicações do documento da CONAE. Essas indicações mostram que houve uma preocupação maior do governo brasileiro em ouvir as demandas vindas da sociedade, e essa diferença é bem significativa se analisarmos que o primeiro PNE já foi apresentado pronto, sem que houvesse alguma preocupação com a participação da sociedade.

Essa diferença surtiu um efeito considerável no documento apresentado em dezembro de 2010. As metas, se comparadas às do antigo PNE, são bem mais ambiciosas e incluem temas polêmicos, como gestão democrática e financiamento. Assim, apesar de não incorporar todas as indicações feitas pelo documento final da CONAE, o PNE vem sendo alterado de forma positiva em seu processo de tramitação no poder legislativo.

Um dos maiores exemplos dessas mudanças está ligado à campanha para o estabelecimento de 10% do PIB como marco referencial do financiamento educacional. Esse percentual do PIB era uma proposta do documento da CONAE não incorporada ao PNE apresentado em dezembro de 2010 pelo governo federal. O documento citava o valor de 7,5% do PIB, o que gerou a insatisfação, principalmente, dos profissionais da educação. As campanhas salariais dos sindicados estaduais incorporaram a campanha para que houvesse o investimento de 10% do PIB na educação.

Os esforços surtiram o efeito esperado e, em junho de 2012, uma emenda foi aprovada, incorporando o investimento progressivo até atingir os 10% no quarto ano de vigência do Plano. Essa participação dos sindicatos abre um precedente muito forte para que no futuro os profissionais da educação continuem a participar de forma incisiva na definição dos rumos do planejamento educacional brasileiro.

Essa talvez seja a grande questão que envolve o novo Plano Nacional de Educação: qual será o seu papel como peça do planejamento educacional brasileiro? O exemplo do antigo PNE mostra-nos que somente a apresentação do Plano não resulta em sua aplicação efetiva. Existem fatores determinantes para que o novo Plano possa atingir as expectativas nele depositadas e para que as metas

não sejam deixadas de lado.

Podemos concluir que, para o Plano tornar-se uma peça determinante dentro do planejamento educacional, alguns pontos serão fundamentais. Dentre eles, a compreensão dos governantes a respeito do Plano, o financiamento e a participação da sociedade exigindo aquilo que foi apresentado. A organização dos movimentos sociais será determinante para modificar a forma como as políticas públicas são implantadas no Brasil.

Os governantes terão de compreender o PNE como uma política de Estado, elaborada a partir das necessidades levantadas pela sociedade através das indicações do documento da CONAE. Isso é fundamental para que uma eventual mudança no governo não faça com que o PNE seja desprezado. Essa descontinuidade pode ser observada em todo o planejamento educacional brasileiro, ou seja, a mudança de governo resulta diretamente na mudança do planejamento.

Esse modelo não permite que as políticas públicas alcancem os resultados necessários. O antigo PNE, apesar de ter nascido com falhas estruturais gravíssimas, sofreu duramente com essa mudança e acabou não cumprindo seu papel. O PDE, apesar de não ser um plano nacional de educação, tornou-se a peça mais influente do planejamento educacional brasileiro.

Isso acontece também quando o planejamento educacional é feito apenas para fins de registro, sem que seja colocado em prática. Podemos observar esse tipo de situação quando acontece a criação de diversas políticas sem estarem vinculadas ao planejamento educacional proposto. As “políticas em ato”, como cita Gramsci, são criadas à revelia dos planejamentos participativos e sem que tenham uma ligação direta com o planejamento exposto, publicamente apresentado, o que gera um enfraquecimento do mesmo.

Para que o PNE não se torne um documento de “letras mortas”, será necessário que a sociedade exija isso diretamente. Que as metas estipuladas não existam apenas no papel e sim que se revistam de direcionamentos para as políticas públicas a serem criadas. Os documentos oficiais precisam ser respeitados e, para que isso ocorra, a sociedade não pode deixar de ser atuante e de fiscalizar o cumprimento da função de cada um desses documentos. Acreditamos que esse ponto será essencial para que o novo PNE não se transforme novamente um documento sem qualquer funcionalidade.

REFERÊNCIAS

ABICALIL,C.A. *Plano Nacional de Educação na república federativa do Brasil: instrumento de retórica ou política pública para a realização do direito à educação básica*. Brasília: UNB, 2005.

ALGEBAILE, Eveline Bertino. *Escola Pública e Pobreza: expansão escolar e formação da escola dos pobres no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense: Niterói, 2009.

AGUIAR, M.A.S. *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão*. Educação & Sociedade, Campinas.

BOITO Jr., Armando. *Estado, política e classes sociais: ensaios teóricos e históricos.* São Paulo: Editora UNESP, 2007.

BORDIEU, Pierre. *Escritos de Educação*. Editora Vozes: Petrópolis, 2005.

BRASIL, MEC. *Projeto de Lei do PNE* – PL nº 8035/2010.

BRASIL. MEC. *Lei nº 9324 de 20 de dezembro de 1996.* Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. MEC, Brasília, 1996.

BRASIL. MEC. *Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010.* MEC, Brasília, 2010.

BRASIL. MEC. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. MEC, Brasília, 2007.

BRASIL. MEC. *Plano Nacional de Educação.* Brasília, 2000.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. *Planejamento Educacional.* In: Dicionário de trabalho, profissão e condição docente Ed. Belo Horizonte: UFMG/ Faculdade de Educação, 2010, v.1.

DOURADO, Luis Fernandes. *Plano Nacional de educação (2011-2020): avaliação e perspectivas.* Editora UFG: Goiás, 2011.

_____. *Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas*. In: Educação & Sociedade. vol.28 nº 100: Campinas, 2007, p. 921-946.

_____. *Política e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios da educação no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2010.

_____. *Políticas públicas e educação básica*. São Paulo: Xamã, 2001.

FERNANDES, Fabiana. *Planejamento Educacional: conceitos, definições e mudanças.* Editora UNESP: São Paulo, 2002.

FERNANDES, Florestan. *Mudanças sociais no Brasil*. São Paulo: Difel, 1974.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

_____. *A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

FREIRE, Paulo. *Política e Educação*. Cortez: São Paulo, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio. CIAVATTA, Maria. RAMOS , Marise**.** *A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido.* In: Educação & Sociedade.Vol 26.N 92: Campinas, 2005.

GERMANO, José Willington Germano. *Estado Militar e educação no Brasil (1964-1985). São Paulo: Cortez Editora, 2000.*

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Volume 2. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000a.

_____. *Cadernos do cárcere*. Volume 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000b.

_____. *Cadernos do cárcere*. Volume 5. O Risorgimento. Notas sobre a história da Itália Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HADDAD, Fernando. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília: Ministério da Educação; Instituto de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira, 2008.*

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 4ª ed. São Paulo: Loyola, 1996**.**

_____. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005

HORTA, José Silvério Baía. *Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil: uma contribuição à história da educação brasileira***.** Editora Cortez: São Paulo, 1982.

IANNI, Octávio; *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-. 1970).* Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1971.

LEHER, Roberto. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da Globalização: a educação como estratégia do banco mundial para "alívio" da pobreza***.** Tese de doutorado. Universidade de São Paulo: São Paulo, 1998.

MÉSZÁROS, István. *A Educação para além do capital*. Boitempo Editorial: São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de*. A economia brasileira*. Crítica à razão dualista. In: Estudos Cebrap, v. 2. São Paulo: Cebrap, 1972, p. 3-82.

OLIVEIRA, Francisco de*. Os direitos do antivalor*: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. *À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina*. In.: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs). *Pós-neoliberalismo II:* que Estado para que democracia? Petrópolis,RJ: Vozes, 1999, p. 68-78.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.* São Paulo. Ed, 34; Brasília: ENAP, 1998.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil.* Editora Vozes: Petrópolis, 2002.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço***.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SAVIANI, Demerval. *Da nova LDB ao FUNDEB – por uma outra política educacional*. Editora Autores Associados: Campinas, 2003.

_____. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC***.** In: Educação & Sociedade.Vol 28.n100.: Campinas, 2007, p. 5-82.

SHIROMA, Eneida Oto. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SNYDERS, Georges. *Escola, Classe e Luta de Classes*. São Paulo: Centauro Editora, 2005.

TORRES, Rosa Maria. *Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial*. In: DE TOMMASI, L., WARDE, M.J.; HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais***.** São Paulo: Cortez, 1996, p. 125-194.

VESSENTINI, J.W. *A capital da geopolítica*. São Paulo, Ática, 1999.

XAVIER, Libânia Nacif. *Para além do campo educacional: um estudo sobre o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)*. 1ª ed. Bragança Paulista - SP: EDUSF, 2002.