

Eixo 1: Políticas públicas, financiamento, avaliação e gestão da educação.

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2001-2010:

Impactos da Experiência Institucional e Sociopolítica na construção do novo PNE

Elieel da Silva Moura, mestrando em Educação

Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ.

elielmoura@id.uff.br

RESUMO

O presente trabalho analisa a formulação e implementação do Plano Nacional de Educação 2001-2010. Interessa-nos aqui a compreensão dos impactos que a experiência institucional e sociopolítica advinda deste processo tem reverberado nas discussões presentes sobre o novo PNE. Para tanto, optamos por um recuo histórico acompanhando a evolução da ideia de Plano Nacional de Educação ao longo do século XX e as disputas em torno de sua construção e sentido já no período pós-1988. Assinalamos que alguns avanços importantes que acompanham o movimento de formulação atual respondem, em grande medida, aos questionamentos e reivindicações dirigidos ao processo desencadeado em fins da década de 1990.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Plano Nacional de Educação; Avaliação.

INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE), de acordo com o que hoje é estabelecido, tem como objetivo garantir a continuidade das políticas educacionais ao longo de determinado período. Faz parte de sua missão articular as iniciativas da União, dos Estados e dos Municípios, aplicando, através de ações, metas e objetivos, os princípios norteadores da educação nacional formulados na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN).

O presente trabalho analisa a formulação e implementação do Plano Nacional de Educação 2001-2010. No momento em que se tramita nas esferas legislativas o processo que erigirá o PNE do próximo decênio, optamos aqui pelo resgate do processo que deu vida ao primeiro Plano pós-1988. Compreender os impactos que a experiência institucional e sociopolítica advinda deste movimento tem reverberado nos debates mais recentes constitui nosso objetivo principal. Para tanto, optamos por um recuo histórico acompanhando a

evolução da ideia de Plano Nacional de Educação ao longo do século XX e as disputas em torno de sua construção e sentido já no período da redemocratização. A partir desta investigação pudemos observar o tratamento de temas-chave dos planos, como o financiamento dos objetivos e metas, dialogando e respondendo, em grande medida, aos questionamentos e reivindicações dirigidos ao processo desencadeado em fins da década de 1990.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E CONCEPÇÕES

Ao pensarmos na discussão em torno do Plano Nacional de Educação, há que se considerar os diversos sentidos e concepções que, implicados na definição do termo ao longo do tempo, servem de base para a compreensão do assunto hodiernamente. As origens e nuances de perspectivas relacionadas ao mesmo nos ajudam a compreender seu espaço e papel no campo das políticas educacionais brasileiras.

Década de 1930: consolidação da ideia de Plano Nacional

O início dos anos de 1930 concentrará as primeiras iniciativas no sentido da construção de um Plano Nacional de Educação (PNE) no Brasil. Podemos observar em 1931, no âmbito do antigo Conselho Nacional de Educação, a criação de uma comissão para o estudo de um Plano Nacional de Educação que visaria “satisfazer as exigências da atualidade brasileira” (CURY, 2009a¹ *apud* CURY, 2009b, p.15). Já em 1932 novas ações reforçariam a ideia de um PNE, principalmente através das reivindicações dos pioneiros da educação nova: um “plano geral de educação, de estrutura orgânica”, que tornasse a escola acessível aos cidadãos desprovidos de oportunidades econômicas para tanto (AZEVEDO, 2006, p.193). Também em 1932, na pauta de sugestões da V Conferência Nacional de Educação, asseverava-se sobre a necessidade de um PNE.

Horta destaca a perspectiva liberal de Planejamento contido no manifesto dos pioneiros e que imperou naquela década: “é, antes de tudo um plano de organização e de administração” fundado em princípios pedagógico-administrativos e não um “Plano Nacional de Educação com objetivos, metas e recursos claramente estabelecidos” (1982, p.20). Na mesma linha interpretativa, Saviani aponta que uma leitura mais geral do manifesto evidencia uma ideia de Plano de Educação que se assemelha a noção de sistema educacional, já que enfatiza “uma organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas” a serem

empreendidas por determinada sociedade (2007, p.150). Seria assim o conceito de racionalidade científica aplicada ao campo educacional.

A primeira aparição do PNE, sob a forma de lei, fruto das iniciativas destacadas, surge na constituição de 1934, onde fica determinado ser de competência da União “fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar sua execução, em todo o país” (BRASIL, 1934, art. 150). A curta duração da carta magna impediu que este PNE chegasse a ser executado.

A concepção imperante de Plano Nacional de Educação até aqui, como se pode observar pela atribuição dada pela constituição de 1934, é de uma lei geral da educação cujas normas e procedimentos organizariam o sistema de ensino.

Do Plano enquanto Diretrizes ao Plano de Objetivos e Metas

O ato adicional de 1937 põe fim ao processo que nem ao menos havia começado. A referência a qualquer Plano de Educação desaparece. No período do Estado Novo (1937-1945), Capanema se aproximará de uma concepção diferente de Plano Nacional de Educação, de caráter mais operacional, que serviria à aplicação da política educacional: “a promulgação de uma lei geral de ensino, ou seja, de um Código da Educação Nacional, apresentava-se como condição prévia para a elaboração de um plano de educação” (HORTA, 1997² apud SAVIANI, 2007, p.159).

O Estado Novo, entretanto, não chega a construir nem o código, que tenderia a se consolidar enquanto diretrizes gerais da educação, nem o plano que, composto de metas e objetivos mensuráveis, seria o modo pelo qual se aplicariam as políticas educacionais. Atempo-se unicamente a elaboração das leis orgânicas.

Diante da redemocratização do país, a Constituição Federal de 1946 estabeleceu como responsabilidade da União “legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (Art 5, XV, d). Assim, a tendência verificada em 1934, que dava ao plano um caráter de lei de diretrizes e bases, perde definitivamente espaço:

O legislador compreendeu, em 1946, que o “plano” previsto em 1934 não era realmente um plano, mas um conjunto de diretrizes para a estruturação do sistema educacional [...]. Deste modo desaparece da lei a ideia de plano, tal como havia sido concebido pelos liberais na década de 1930 (HORTA, 1982, p.25).

A LDBN tornou-se prioridade nas discussões e percorreu demorado processo legislativo. Entre idas e vindas, tramitou no Congresso por longo período – exatos 13 anos – e, somente em 1961, foi finalmente promulgada. O PNE entra em cena na reta final de

discussões, trazendo à ideia de complementaridade entre Lei Geral da Educação e Plano de Educação. No Plenário da Câmara, a figura do Deputado Santiago Dias expressava bem tal posição:

O Plano Nacional de Educação é, porventura, mais importante do que a Lei de Educação Nacional. Mas não podemos dizer que entre lei e plano exista incompatibilidade, e que tenhamos de trocar um pelo outro. Ao contrário, a própria lei pode e deve ser a estruturação de um plano (Diário do Congresso Nacional, 1959³ apud HORTA, 1982, p.38 e 39).

Deste modo, há o reaparecimento do PNE na LDBN, fazendo desta última a “primeira que estabeleceu exigências de formulação e implementação da educação num instrumento planejado” (KUENZER; GARCIA; CALAZANS, 2011, p.34). Sob a incumbência do Conselho Federal de Educação (CFE), o Plano serviria para “cumprir com a obrigação de se estabelecer metas e fundos para cada nível de ensino” (CURY, 2009, p.19).

Com o início do Regime Militar em 1964 há uma nova fase, em que o protagonismo no âmbito do planejamento educacional transfere-se dos educadores para os tecnocratas. A influência da teoria do capital humano como modelo explicativo do subdesenvolvimento e desigualdades internacionais afeta a ideia de planejamento e de políticas educacionais. As duas reformas educacionais ocorridas neste período (universitária de 1968 e do 1º e 2º graus) denotam o caráter tecnicista e economicista que regeu a educação brasileira (CIAVATTA, 2002). A ideia de PNE é substituída por Planos de Educação interligados a Planos Globais de Desenvolvimento, fundados no aparato tecnoestrutural do regime e na ideia de neutralidade técnica.

O PRIMEIRO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PÓS-1988

Somente a partir do período de redemocratização, com a nova constituição de 1988, o Plano Nacional de Educação emergirá novamente. A Constituição, em seu artigo 214, faz referência a um plano nacional de educação, plurianual, a ser transformado em lei, “visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público” (BRASIL, 1988).

Em sintonia com essas premissas, a LDB, lei nº 9.394/96, em seu art.87, determinou que a União encaminhasse “ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes” (BRASIL, 1996). Os dispositivos constitucionais e legais que definiriam a natureza de um Plano Nacional de Educação estavam, assim, postos à mesa.

O caráter operativo do Plano é consolidado e evidencia-se na Constituição através de alvos. A ação integrada do Poder Público deveria convergir para:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País⁴ (BRASIL, 1988, art. 214)

Formulação e Disputas

O Plano Nacional de Educação de 9 de janeiro de 2001, aprovado à época do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) cumpre, portanto, o imperativo constitucional de 1988. Tão logo a LDBN de 1996 é aprovada, passa-se a trabalhar em sua tramitação e aprovação.

Constituído de 295 metas, agrupadas em cinco prioridades, o PNE 2001-2010, o primeiro do período da redemocratização, é resultado de uma disputa envolvendo dois projetos de lei que rivalizaram o sentido do Plano e proporcionaram forte enfrentamento nas esferas legislativas. O primeiro a dar entrada no Congresso atendia pelo subtítulo de “Proposta da Sociedade Brasileira”, fruto da construção coletiva de variadas organizações da sociedade civil, foi apresentado pela oposição ao governo. O segundo projeto subintitulava-se “Proposta do Executivo ao Congresso Nacional” (BRASIL, 1998; CURY, 1998).

Quanto à proposta do Executivo, as prioridades as quais o MEC destacou como avanços na produção do novo PNE foram elencadas a partir do que este denominou de “consenso nacional que está incorporado na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”. Desta forma, as prioridades foram a:

Garantia de oferta de Ensino Fundamental obrigatório de oito séries, assegurando o ingresso e a permanência a de todas as crianças de 7 a 14 anos na escola (...). Educação fundamental a todos que não tiveram acesso a ela na idade adequada ou que não lograram concluí-la. Ampliação do acesso aos níveis educacionais anteriores e posteriores ao Ensino Fundamental, envolvendo, desta forma, a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação Superior (...). O desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de informações e de avaliação em todos os níveis e modalidades do ensino (BRASIL, 1998, p.13 e 14).

O Plano Decenal de Educação para Todos foi usado como referência na elaboração do PNE pelo MEC e foi fruto das resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990.

Como destaca a proposta do MEC, “houve o cuidado, na apresentação do Plano, de procurar definir as responsabilidades da União”. Assim, ao lado de cada meta cuja atuação dependia basicamente da União, um asterístico (*) foi colocado. Aquelas as quais exigiam a atuação conjunta da União com os Estados, Municípios ou Organizações da Sociedade Civil foram marcadas com dois asterísticos (**). Há ainda aquelas não marcadas, que segundo o

MEC, dependiam exclusivamente dos Estados, Municípios e Organizações da Sociedade Civil (Ibid., p.17).

Tabela I - Responsabilidades quanto às Metas do PNE por Entes Federativos: Proposta do MEC

Metas Relativas aos Níveis e Etapas de Ensino	Atribuição		
	União*	Regime de Colaboração entre União, Estado, Município e ONGs**	Estado, Município e ONGs
Educação Infantil	3	5	28
Educação Fundamental	2	11	14
Ensino Médio	2	2	16
Educação de Jovens e Adultos	3	3	14
Educação Tecnológica e Formação Profissional	3	5	8
Ensino Superior	9	13	3
Educação Especial	0	15	11
Educação Indígena	2	11	6
Formação de Professores e Valorização do Magistério	1	7	7
Educação à Distância	4	10	8
Financiamento e Gestão	6	6	10
Total	35	88	125
%	14,1%	35,5%	50,4%

Fonte: BRASIL, 1998 (Elaboração própria).

Autores como Cury (1998) Saviani (2007) e Dourado (2010) destacam que os dados relativos às atribuições de responsabilidade são um reflexo da política educacional que já vinha sendo executada pelo MEC, em que consistia na constrição dos gastos públicos, descentralização e transferência de responsabilidades para os Estados, Municípios, iniciativa privada e Organizações não governamentais (ONGs). Neste sentido, à União caberiam as atividades de regulação, avaliação e apoio técnico - eventualmente financeiro. Sob este viés poderiam ser compreendidas as metas estabelecidas no PNE, cuja maior parte (50,4%) deveria ser atingida sem responsabilidades da União.

Quanto ao financiamento da educação, tema de grandes disputas políticas que se sucederam, o posicionamento do governo foi de grande moderação, defendendo a utilização de recursos já garantidos pela constituição e freando os impulsos de correntes que defendiam o aumento da porcentagem do PIB a ser investida na educação. Claramente dialogando com o projeto da oposição e respondendo as pressões por maiores investimentos, a análise

governamental dizia que os recursos eram suficientes e que o porcentual do PIB aplicado em educação comparava-se “favoravelmente com o de muitos países que contam com bons sistemas educacionais” (BRASIL, 1998, p.77).

Tabela II - Percentual do PIB e percentuais das despesas públicas aplicadas na Educação

Países	Ano	% do PIB	% das despesas Públicas
América do Norte e Central			
Canadá	1992	7,6	14,3
Costa Rica	1992	4,5	20,2
Guatemala	1991	1,2	—
Estados Unidos	1984	7,5	12,3
México	1992	5,2	—
América do Sul			
Argentina	1992	3,1	15,7
Brasil	1989	4,6	17,7
Chile	1992	2,9	12,9
Colômbia	1992	3,1	—
Peru	1990	3,1	14,7
Uruguai	1992	2,8	15,4
Venezuela	1992	5,2	23,5
Ásia			
China	1992	1,7	12,2
Índia	1991	3,9	11,9
Indonésia	1992	2,2	9,4
Japão	1989	4,7	16,5
Coréia	1992	4,4	14,8
Europa			
Áustria	1992	5,8	7,7
Dinamarca	1991	7,4	11,8
França	1992	5,7	—
Noruega	1992	8,7	14,1
Portugal	1990	4,8	—
Espanha	1992	4,6	9,3
Suécia	1992	8,8	12,7
Inglaterra	1991	5,2	—

Fonte: Anuário Estatístico Unesco, 1994. In: BRASIL, 1998.

Os dados da Tabela II foram utilizados pelo MEC para tirar o foco do aumento de investimentos e enfatizar a melhoria na gestão dos recursos públicos. De acordo com as informações levantadas, o Brasil investia cerca de 4,6% do seu PIB em educação no ano de 1989 – o que equivalia a 17,7% das despesas públicas. No caso brasileiro estes recursos não considerariam o investimento privado que se faz em educação – “os estabelecimentos

públicos são gratuitos, mas o ensino privado atende a cerca de 24% da pré-escola, 11% do Ensino Fundamental, 20,5% do Médio e 58% da Educação Superior” dizia o MEC em seu documento (BRASIL, 1998, p.76).

Seguindo a trilha de argumentação em favor da permanência dos atuais investimentos em educação, a proposta do governo chama atenção para o fato de que somados os investimento público e privados, o Brasil se encontraria em condições melhores do que muitos países que contam com bons sistemas educacionais. O motivo do nosso fracasso estaria ligado a evidências que indicariam grande diferença entre os recursos destinados à educação e o que realmente se aplicaria nesta. O clientelismo e fisiologismo acrescentados a uma fiscalização precária e burocracia ineficiente, principalmente nos municípios, seriam os responsáveis pelo desperdício nos investimentos. A resposta do governo desdobrar-se-ia, portanto, em duas prioridades: 1-garantir a aplicação dos recursos destinados legalmente à educação e 2- empreender uma gestão eficiente e eficaz dos recursos disponíveis (Ibid., p. 78).

O projeto de lei conhecido como PNE da Sociedade Brasileira foi elaborado coletivamente por educadores, profissionais da educação, estudantes etc. nos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONEDS) ocorridos, respectivamente, em agosto de 1996 e novembro 1997. Tal proposta ingressou na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 4.155/98 em 10 de fevereiro de 1998 (dois dias antes do ingresso, na mesma casa, da proposta do MEC) encabeçado pelo deputado Ivan Valente e subscrito por mais de 70 parlamentares e todos os líderes dos partidos de oposição (SAVIANI, 2007).

A crítica contundente expressa através da introdução do documento que sintetizava a proposta denominada “da sociedade brasileira” evidenciava que as divergências entre as duas propostas não se limitavam a um ou outro aspecto, mas diziam respeito a questões estruturais da sociedade brasileira. O documento-referência lograva contemplar “dimensões e problemas sociais, culturais, políticos e educacionais brasileiros”, tendo em vista uma sociedade mais justa. O entendimento era de que os Planos Educacionais eram “por tradição, [...] quase sempre, programas e/ou projetos com características setoriais, pontuais, e com enfoques meramente economicistas”, que vinculavam “educação e desenvolvimento”, visando formar “recursos humanos, capital humano” ignorando o caráter emancipador da educação (CONED, 1997, s/p).

Buscando, portanto, fugir da tradição de Planos Educacionais elaborados sob a “incumbência de gabinetes ministeriais ou de comissões contratadas”, a ideia era construir um

PNE democrático, que partisse da própria sociedade civil e que envolvesse atores sociais dos mais variados. A proposta daí resultante partiu da organização da educação nacional como um todo detalhando em seguida as metas (118 no total) próprias dos níveis e modalidades de educação e dos profissionais da educação (Ibid., s/p.)

Como pedra angular da proposta da sociedade estava a defesa da criação de um sistema nacional de educação cuja abrangência atingiria a esfera federal, estadual e municipal, garantindo a oferta de escola pública e gratuita em todas as etapas de ensino. Sua função como eixo central da organização da educação nacional seria a de:

simplificar as estruturas burocráticas, descentralizar os processo de decisão e de execução, fortalecer as escolas e as unidades prestadoras de serviço, articular os diferentes níveis e sistemas de ensino, integrar a educação formal e a informal, articular a educação escolar com as ações educativas produzidas no interior dos movimentos populares, valorizar os processos de avaliação institucional (CONED, 1997, s/p).

Outro ponto a ser destacado na “proposta da sociedade brasileira” diz respeito ao financiamento da educação. Este é, inclusive, um dos elementos de grande divergência entre as sugestões de PNE que disputavam espaço na câmara. Segundo o documento produzido no CONAE, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) classificaria os gastos em educação como gastos correntes e gastos totais. Os primeiros diriam respeito a despesas administrativas, pagamento de pessoal vinculado ao ensino, despesas com materiais escolares e de ensino, bolsas de estudos, serviços sociais dirigidos aos estudantes e manutenção de prédios e instalações escolares. Já as despesas totais incluiriam, além dos gastos citados, despesas de capital, construção, equipamentos permanentes, transações de empréstimos entre outros. Neste caso, as despesas correntes seriam aquelas que diretamente diriam respeito às “possibilidades escolares do país” (Ibid., s/p).

O argumento da “proposta da sociedade” é de que, como regra, todos os países divulgam junto a UNESCO seus gastos discriminados em despesas correntes e despesas totais, o que permitiria uma análise precisa da realidade de cada país. O Brasil seria uma das poucas nações que não teriam estes dados disponíveis, ao que prontamente o documento denunciava ser tal fato uma indicação de “má sistematização das contas públicas” e uma indisposição em revelar um indicador social importantíssimo (Ibid., s/p).

Os cálculos do documento utilizava o Segundo Anuário Estatístico do Brasil – IBGE, de 1993 que apontava serem os gastos totais com educação no país correspondentes a 3,7% do PIB. Desta porcentagem, 0,3% corresponderiam a gastos da União, 1,8% a gastos dos Estados e 1,6% a gastos feitos pelos Municípios. O diagnóstico desenvolvido chega a uma estimativa

de que 2,5% do PIB eram investidos em gastos correntes com educação no Brasil. Segundo o documento, os gastos correntes podiam ser estimados a partir dessa distribuição do PIB entre os entes federados e de estudos que mostram que, dos gastos da União, cerca de 63% correspondem a gastos correntes; dos estados, 72%; e dos municípios, 63%. A aplicação desses percentuais sobre os gastos feitos pelas diferentes instâncias governamentais produz a estimativa supracitada.

Após a conclusão dissonante em relação à avaliação empreendida pelo MEC, os cálculos da proposta da sociedade brasileira levaram em consideração os gastos médios de variados países cujo custo educacional equivaleria a cerca de 20% a 25% da renda *per capita* por criança matriculada - tal valor era maior no ensino superior, chegando a 60%. Desta forma, aplicado a todas as etapas de ensino, o que postulava o documento em termos de investimento público era 10% do PIB brasileiro direcionado à educação pública.

Tabela III - Gastos Totais e Gastos Correntes em Educação por País (% do PIB)

Países	Gastos Totais	Gastos Correntes	Países	Gastos Totais	Gastos Correntes
Líbia	9,6	7,7	Dinamarca	7,4	7
Argélia	9,1	7,1	Bulgária	5,8	5,4
Marrocos	7,4	5,4	França	5,5	5,1
Angola	7,3	6,6	Itália	5	4,5
Egito	6,7	6	Portugal	4,9	4,5
Quênia	6,4	6,2	Espanha	4,8	4,2
Uganda	6,4	3,4	Reuno Unido	4,7	4,6
Zaire	0,9	0,9	Grécia	2,8	2,6
Canadá	7,4	6,9	Suriname	9,7	9,7
Cuba	6,7	6,2	Guiana	8,1	8,7
EUA	5,3	4,8	Venezuela	4,8	4,5
El Salvador	1,8	1,8	Brasil	3,7	2,5
Iraque	5,1	4,6	Uruguai	3,7	3,3
Irã	4,1	3,4	Peru	3,5	3,3
Coréia do Sul	3,7	3,3	Equador	2,7	2,6
Índia	3,2	3,2	Paraguai	1,5	1,2
Honk Kong	2,7	2,4	Argentina	1,5 (a)	—
China	2,4	2,2	Bolívia	2,4 (b)	—
Noruega	7,9	6,8	Chile	2,9 (a)	—
Suécia	7,8	7,1	Colômbia	2,9 (a)	—

Fonte: UNESCO: *Statistical Yearbook, 1992* In: CONED, 1997. (a) Apenas despesas do Ministério de Educação ou do governo central; (b) Não inclui despesas com o ensino superior.

O Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001, manteve a estrutura da “Proposta do Executivo”, com os onze temas encontrados no original, mas com três subitens para cada tema: Diagnóstico, Diretrizes e Objetivos e Metas. As metas totalizaram 295, fruto da fusão

e/ou incorporação das metas das propostas do executivo (248) e da sociedade (118) e de emendas.

De acordo com a análise do Fórum Nacional de Educação (2011), o substitutivo que deu vida ao PNE absorveu de forma majoritária as metas contidas no projeto do executivo (cerca de 75% do conteúdo da proposta do MEC), enquanto uma parcela bem menos expressiva de reivindicações do projeto da oposição foi atendida (somente 27% das mesmas foram diretamente acatadas no PNE aprovado). Um número razoável de metas foi mesclado, em aproximações que dessem conta de absorver reivindicações de ambas as propostas. Segundo comparação empreendida entre o texto aprovado e as propostas divergentes chegou-se a seguinte distribuição entre as metas originais de cada projeto (Tabela IV):

Tabela IV - Metas das Propostas de PNE do Executivo e da “Sociedade Brasileira”

Metas das Propostas de PNE do Executivo e da Sociedade.								
Níveis e Etapas de Ensino	Proposta do Executivo				Proposta da Sociedade			
	Total	Aprovada	Fundida	Não Aprovada	Total	Aprovada	Fundida	Não Aprovada
Educação Infantil	36	15	18	3	12	5	3	4
Educação Fundamental	27	19	6	2	7	3	3	1
Ensino Médio	20	17	2	1	10	1	5	4
Educação de Jovens e Adultos	20	16	3	1	15	6	4	5
Educação Tecnológica e Formação Profissional	16	13	1	2	9	0	2	7
Ensino Superior	25	19	5	1	14	1	9	4
Educação Especial	26	25	1	—	—	—	—	—
Educação Indígena	19	18	1	—	—	—	—	—
Formação de Professores e Valorização do Magistério	15	11	2	2	31	13	11	7
Educação à Distância	22	18	3	1				
Financiamento e Gestão	22	16	5	1	20	3	7	10
Totais	248	187	47	14	118	32	44	42
%		75,4%	19,0%	5,6%		27,1%	37,3%	35,6%

Fonte: Fórum Nacional de Educação, 2011.

Uma crítica recorrentemente dirigida ao texto final do PNE diz respeito à enorme quantidade de objetivos e metas. Saviani (2007, p.255) chama atenção para o “alto índice de dispersão e perda do senso de distinção entre o que é principal e secundário”. Na mesma linha Dourado (2010, p.684) enfatiza que as diretrizes e metas denotam a “carência de organicidade interna do Plano”, posto que diversas metas são reiteradas, por vezes superpostas. Destaca também que em outros casos, as mesmas “não apresentam a devida articulação interna, especialmente no que se refere a concepções, financiamento e gestão”. Em avaliação liderado pelo MEC se reconhece que o Plano adveio de “uma formulação bastante genérica,

constituindo mais uma diretriz geral para as políticas educacionais do que um alvo preciso a ser avaliado” e ainda acrescenta que “não houve a definição de indicadores para o monitoramento das metas” (DOURADO, 2009, p.23).

Quadro I - Metas vetadas pelo Executivo Nacional

Níveis e Etapas de Ensino	Vetadas	Conteúdo	Origem
Educação Infantil	Meta 22	Ampliação do Programa de Renda Mínima para atender, nos três primeiros anos, a 50% e até o 6º ano do Plano a 100% das crianças de zero a seis anos, incluídas nos critérios do Programa.	Proposta da Sociedade
Ensino Superior	Meta 2	Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior	Proposta da Sociedade
	Meta 24	Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, com 75% dos recursos alocados pela União.	Emenda
	Meta 26	Ampliação do Crédito Educativo para atender um mínimo e 30% das matrículas da rede particular.	Emenda
	Meta 29	Ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica.	Emenda
Formação de Professores e Valorização do Magistério	Meta 4	Implantação de planos de carreira para os profissionais da área técnica e administrativa.	Proposta da Sociedade
Financiamento e Gestão	Meta 1	Elevação dos gastos em relação ao PIB para 7% até o final da década	Proposta da Sociedade e Proposta do Executivo
	Meta 7	Estabelecer valores por aluno, em todos os níveis, compatíveis com os padrões de qualidade, por meio da garantia das vinculações constitucionais.	Proposta da Sociedade
	Meta 13	Pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público federal com recursos do tesouro, não contabilizados como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino .	Proposta da Sociedade

Fonte: BRASIL, 2001 (Elaboração Própria).

O PNE aprovado foi sancionado com nove metas vetadas por recomendação da área econômica do governo. Todas incidiam em questões de financiamento. As metas vetadas (conferir Quadro I) advinham originalmente da Proposta da Sociedade ou de Emendas Parlamentares absorvidas durante o processo legislativo. Apenas uma era comum das propostas da sociedade e do executivo. O bloqueio a emendas capitais para a execução das propostas do PNE ao longo dos anos são uma das mais recorrentes críticas dirigidas ao texto aprovado. Dourado lembra-nos que, embora apresente metas de amplo alcance, o PNE ficou conhecido como um Plano Formal, “marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento” e em descompasso com a dinâmica global de planejamento – já que não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e de suas revisões (Ibid., p.684 e 685).

AS EXPERIÊNCIAS COM O ANTIGO PLANO E AS DISCUSSÕES PRESENTES

Com a missão de preencher a lacuna deixada pelo Plano anterior, o Ministério da Educação enviou à Câmara dos Deputados sua versão do que seria o PNE 2011-2020 no dia 20 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010). A partir de então um longo processo (cerca de 18 meses) conduziria o Projeto de Lei (PL) 8.035/10 a acaloradas discussões até que fosse, finalmente, aprovado em Comissão Especial criada para debater o tema. Atualmente o projeto aguarda apreciação no Senado Federal e seu exercício efetivo deverá corresponder aos anos de 2013 a 2022.

A Comissão Especial Plano Nacional de Educação presidida sucessivamente pelos Deputados Gastão Vieira (PMDB/MA) e Lelo Coimbra (PMDB/ES) teve como relator o Deputado Angelo Vanhoni (PT/PR). Em suas 42 reuniões o grupo de parlamentares empreendeu audiências públicas, discussões sobre o conteúdo do projeto e recebeu o número histórico de 2.915 emendas ao PNE do executivo, o maior já registrado para um Projeto de Lei (somente a Constituição recebeu maior montante de emendas)⁵. As diretrizes do novo PNE, recentemente aprovado na Câmara, são:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos(as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2012, Art. 2º).

Se uma das críticas ao PNE 2001-2010 dizia respeito à enorme quantidade de metas e objetivos que o compunham, o projeto do novo Plano é composto de apenas 20 metas, cada qual com estratégias de implementação. De acordo com o MEC, isto viabilizará a cobrança e acompanhamento da sociedade. A proposta do novo PNE surge das proposições feitas pela Conferência Nacional de Educação de 2010 (CONAE), que teve como tema “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. Contando com a participação de 2.700 delegados e um total de 4 mil pessoas na etapa nacional, tem sido considerada a maior Conferência realizada pelo Estado em parceria com a sociedade civil, por ter mobilizado aproximadamente 3 milhões de pessoas nas suas etapas preparatórias⁶.

Os reflexos desta mobilização se refletem na constituição da proposta de PNE cujo conteúdo tem como forte prioridade a valorização da carreira do Magistério, assunto fundamental quando se pensa em transformações na educação brasileira.

Ao chegar à Câmara dos Deputados, a meta mais polêmica e intensamente debatida foi a que trata do financiamento da educação. Movimentos organizados da sociedade, fóruns de educação, estudantes, grupos sindicais etc. levantaram a bandeira do investimento de 10% do PIB para a educação⁷ e tencionaram as discussões na Câmara Federal. Esta campanha, de dimensões nacionais, ganhou o apoio de parlamentares que subscreveram uma série de emendas dedicadas a alterar a meta original de se investir o patamar de 7% do PIB na área⁸.

A despeito das pressões do Governo, as mobilizações em torno da campanha pelos 10% do PIB fizeram com que o substitutivo do relator Angelo Vanhoni, que já tinha apresentado parecer preliminar aumentando para 8% a parcela a ser investida, fosse acatado. Assim, no texto final aprovado pela Câmara, a meta mais polêmica e conflituosa pendeu para as reivindicações populares, garantindo o patamar dos 10% a serem atingidos ao fim do período de vigência do Plano. A Comissão Especial aprovou o parecer no dia 13 de junho de 2012 com o seguinte texto para a meta 20:

Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2012, meta 20).

Talvez, o maior desafio de um Plano que se proponha Nacional seja lidar com os dilemas que envolvem o Pacto Federativo e o Regime de colaboração. As discussões quanto

ao financiamento da educação, inclusive, entremeiam-se ao tema. As barreiras são maiores, principalmente, porque se vincula a frentes mais amplas de discussão e que dependem de reformas profundas. Os Planos Municipais e Estaduais de Educação, que deveriam seguir em sintonia com o PNE, exigem um grandioso esforço de articulação para que aquilo que está sendo pensado para o Brasil se articule junto aos mais de cinco mil municípios do país. A defesa de um Sistema Nacional de Educação tem sido elencada como uma das soluções chave para vencer tal desafio e o projeto de PNE em sua última versão prevê sua criação, após dois anos de vigência do Plano⁹ (BRASIL 2012, art. 13).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao optarmos, no início deste trabalho, por um resgate das discussões sobre Plano Nacional de Educação em perspectiva histórica, pudemos acompanhar as mudanças de concepções que envolveram o tema ao longo do século XX no Brasil. O que se consolida hodiernamente como PNE, ou seja, um instrumento de implementação das políticas educacionais composto de metas e objetivos, já esteve mais ligado à ideia de Código da Educação, o conjunto de leis e diretrizes que estruturariam o ensino e apontariam seu sentido. Vimos que esta última visão foi imperante principalmente na década de 1930, período que inaugura os debates em torno do PNE. Já na década de 1960, com a consolidação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a noção de PNE operativo, que se assemelha ao que temos presentemente, ganha espaço e passa a dominar os espaços de discussão. É o momento em que se consolida a percepção de que não se deve pensar que “entre lei e plano exista incompatibilidade, e que tenhamos de trocar um pelo outro”. LDBN e PNE serão, no legado destas discussões no período pós-1988, de maneira sintética, as diretrizes da educação e o instrumento que aplica as mesmas em dado período (Diário do Congresso Nacional, 1959¹⁰ apud HORTA, 1982, p.38 e 39).

O PNE 2001-2010 foi fruto de embates que floresceram tão logo a nova LDBN de 1996 foi sancionada. De certa forma, as disputas ideológicas pelo sentido da primeira prosseguiram nas discussões em torno do PNE. Acompanhamos aqui os embates que se compendiarão em duas propostas distintas de Plano: a “Proposta da Sociedade Brasileira”, advinda da mobilização de organizações da sociedade civil e apresentado pela oposição ao governo e a “Proposta do Executivo ao Congresso Nacional”. Deste choque de visões sobre o conteúdo do PNE resulta o Plano Nacional de Educação aprovado em 2001, que manteve a estrutura da “Proposta do Executivo”.

Ao avaliarmos o PNE 2001-2010 observamos equívocos claros que perpassaram, entre outros, por problemas de formulação e de implementação. A falta de instrumentos de monitoramento das metas é um dos exemplos que aqui destacamos. Além disto, questões que envolvem imbróglis estruturais também compõem o conjunto de elementos que tornaram o Plano pouco eficaz em suas tarefas. O caso do pacto federativo e do regime de colaboração entre os entes federados é um dos exemplos eminentes deste problema. A ausência de mecanismos concretos de financiamento das metas e objetivos propostos - metas as quais, em número exagerado – é mais um dos aspectos lacônicos do documento de 2001 e que agora também agitam os debates sobre o novo PNE.

Vimos que as experiências advindas do PNE 2001-2010 retornam em forma de fortes subsídios à formulação do novo documento da educação nacional. O próprio Ministério da Educação dialoga com este contingente de questões do passado e demonstra, muitas vezes por oposição, mudanças na constituição do PNE que se propõe para o futuro. O senso comum sobre o fracasso da PNE da primeira década dos anos 2000 tem retornado de maneira crítica e atenta, fazendo com que cada passo de construção do novo Plano dialogue com o que se pensou no segundo quinquênio dos anos de 1990, período em que se discutia nas instâncias executivas e legislativas o PNE.

Cabe frisar que o que aqui se considera fracasso não põe em questão os avanços e conquistas na área educacional no período que envolveu o decênio do primeiro PNE. O que se argumenta é que estas melhorias não se vinculam ao direcionamento que o PNE em tese deveria liderar. Como bem destacou Saviani, “há uma dinâmica na sociedade que, com plano ou sem plano, algumas pressões têm que ser atendidas”¹¹.

A criação de um espaço plural de discussão sobre o qual se fundamentaram as linhas gerais do PNE – através da Conferência Nacional de Educação em 2010 – responde a forte demanda por participação negligenciada quando da construção do primeiro Plano. A opção por poucas metas com objetivos mensuráveis, a preocupação quanto ao financiamento da educação como uma das colunas vertebrais do PNE e a forte pressão popular em torno disto são exemplos de iniciativas que também dialogam com o processo anterior.

A experiência institucional e sociopolítica adquirida com a formulação e implementação do PNE revelam que, embora a primeira tentativa tenha falhado por erros de conteúdo e aplicação, e mesmo por questões mais estruturais, o conceito de PNE que se acordou pela constituição e pela LDBN parecem permanecer sólidos. Durante todo o processo de formulação do novo PNE pouco se critica a respeito do paradigma pensado para o Plano, o

que sugere que seja mesmo uma conquista histórica sua manutenção no corpo de instrumentos de políticas públicas educacionais: a evolução da ideia de PNE ao longo do século XX aparece agora consolidada. Resta, por ora, que o PNE cumpra seu papel dando resolutividade a enormes desafios educacionais que se apresentam à sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, F. E. A. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova - 1932. **Revista HISTEDBR Online**, v. Campinas, n. especial, p. p.188–204, ago. 2006. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf>. Acesso em 1º set. 2012.

BRASIL, 1934. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em 5 dez. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 3 nov. 2012.

_____. 1996. Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. p. 27894. 23 dez.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Nacional da Educação**: proposta do executivo ao Congresso Nacional. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, 1998. 129p.

_____. **Veto parcial ao Projeto de Lei nº 42, de 2000 (nº 4.155/98 na Câmara dos Deputados), que "Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências"** mensagem nº 9, de 09 de janeiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv0009-01.htm>. Acesso em 3 nov. 2012.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de Janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Brasília, 9 de janeiro de 2001. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em 9 nov. 2012.

_____. Projeto de Lei, nº 8035, de 2010, do Poder Executivo, que **"aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências"** (PL803510). Disponível em <www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em 9 nov. 2012.

_____. Substitutivo ao Projeto de Lei. **Comissão Especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei n.º 8.035, de 2010 – plano nacional de educação**. Sala da Comissão Especial, em 26 de Junho de _____ 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=48B8F8CCADBD701A6129532AC4A66582.node1?codteor=1033265&filename=REDACAO+FINAL+-+PL+8035/201>. Acesso em 4 dez. 2012.

BRASIL, 2012. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) Redação Final Projeto de Lei nº 8.035-b de 2010. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**. 16/10/2012

CIAVATTA, M. A construção da democracia pós-ditadura militar: políticas e planos educacionais no Brasil. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (orgs). **Democracia e Construção do Público no pensamento educacional Brasileiro**. 2ª Ed. . Petrópolis, RJ.: 2002. pp. 87-103.

CONED. **Plano Nacional de Educação** – Proposta da Sociedade Brasileira. Consolidado na Plenária de Encerramento do II CONED – BH: 1997.

CURY, C. R. J. O plano nacional de educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, n. 104, p. 162-180, _____ 1998. ISSN 0100-1574. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0100-15741998000200010&Lng=>> Acesso em 6 julho 2012.

_____. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. v.25, n.1, p. p. 13-30, jan./abr. 2009b. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/19325> >. Acesso em 5 nov. 2012.

DOURADO, Luiz F. (coord.). **Avaliação do PNE – 2001-2008**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, 2009. 3 v., 775 p.

_____. **Avaliação do Plano Nacional De Educação 2001-2009**: Questões Estruturais e Conjunturais de uma Política. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. Disponível em <www.inep.gov.br/cibec/on-line.htm>. Acesso em 3 set. 2012.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **O Planejamento educacional no Brasil**, Junho de 2011.

HORTA, J. S. B. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. Cortez, 1982.

KUENZER, A. Z.; GARCIA, W.; CALAZANS, J. **Planejamento e Educação no Brasil**. 8ª Ed. São Paulo: 2011.

¹CURY, C.R.J. **O Conselho Nacional de Educação** (1931-1961): memória e funções. Relatório de Pesquisa, 2009a (Financiamento do CNPq).

² Horta, J.S.B. “Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática”. In: CURY, C. R.J.; HORTA, J.S.B. e BRITO, V.L.A. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo, Editora do Brasil, 1997. p.137-206.

³ **Diário do Congresso Nacional**, S.I., 5 de junho de 1959, p.2.664-66.

⁴ A Emenda Constitucional n. 59, de 2009 alterou o texto do artigo 214 e a nas metas estabelecidas acrescenta a de número VI: “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (BRASIL, 1988).

⁵ Conf. Agência da Câmara, 8 jun. 2011. Disponível em <www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-deeducacao/noticias/emendas-ao-pne-batem-recorde-na-camara> Acesso em 3 dez. 2012.

⁶ Conferir informação em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/noticias/conae_mais_uma_passo_na_.pdf> acesso em 20 abr. 2012.

⁷ A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, rede composta por mais de 200 organizações e movimentos distribuídos por todo o país, liderou o movimento denominado “PNE pra Valer: A Educação que o Brasil quer e precisa”. Conferir em: <<http://pnepravalor.org.br/>> Acesso em 3 dez. 2012.

⁸ A meta 20 e suas estratégias foram alvo da segunda maior quantidade de emendas propostas ao Plano do Executivo, 216 no total. Conferir em: <<http://www.vanhoni.com.br/2011/08/plano-nacional-de-educacao-metas-com-maior-concentracao-de-emendas/>> Acesso em 3 dez. 2012.

⁹ Conferir Cury, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional De Educação: Desafio Para Uma Educação Igualitária E Federativa. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>> Acesso em 4 dez. 2012. e

¹⁰ **Diário do Congresso Nacional**, S.I., 5 de junho de 1959, p.2.664-66.

¹¹ Conferir em: <<http://noticias.r7.com/educacao/noticias/-plano-nacional-de-educacao-foi-solenemente-ignorado-diz-especialista-20100306.html>> Acesso em 4 dez. 2012.