

O Plano Nacional de Educação (PNE) sob a perspectiva da gestão

National Education Plan from the perspective of management

Plan National d'Education du Brésil sous l'angle de la gestion

Claudia Regina Baukat Silveira Moreira¹

Universidade Federal do Paraná

Resumo: Trata-se de um projeto de investigação que tem por objetivo comparar as conjunturas econômica e social, bem como o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação de 2001 (Lei n.10.171/2001) e o PL 8035/2010, identificando de que maneira os termos dos debates, particularmente sobre a Gestão Educacional, são incorporados ou silenciados em cada um dos documentos. Além disso, pretende-se identificar quais são as concepções de Estado, Democracia e Educação que lhes subjazem. Para tanto, além dos textos legais em si serão analisados documentos referentes ao processo de tramitação e também documentos elaborados pelos atores participantes do processo.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação (PNE). Gestão Educacional; Democracia.

Abstract: This is a research project that aims to compare the economic and social situations, as well as the drafting process of the National Education Plan 2001 (Act n.10.171/2001) and PL 8035/2010, identifying how the terms of the debate, particularly on Educational Management, are incorporated or silenced in each document. Furthermore, we intend to identify what the conceptions of State, Democracy and Education are as well as what is implied by those terms. For this, besides the legal texts themselves, all documents concerning the process and documents written by the participants of the process will be analyzed.

Key words: National Education Plan (PNE), Educational Management; Democracy.

Résumé: Il s'agit d'un projet de recherche visant à comparer les situations économique et sociale, ainsi que la rédaction du Plan National d'Education du Brésil, daté de 2001 (Loi n.10.171/2001) et le Projet de Loi PL 8035/2010, identifiant la façon dont les termes du débat, en particulier ceux sur la Gestion de l'Education, sont incorporés ou réduits au silence à l'intérieur de chaque document. En outre, nous avons l'intention d'identifier les conceptions d'Etat, de Démocratie et d'Education qui les soutiennent. Pour ce faire, outre les textes juridiques eux-mêmes, seront analysés tous les documents concernant le processus de conduite et les documents élaborés par les acteurs participants au processus.

Mots-clés: Plan National d'Education (PNE) ; Gestion de l'Education; Démocratie.

¹Mestre em História pela Universidade Federal do Paraná e doutoranda em Educação, na área de Políticas Educacionais, pela mesma instituição. Professora da Universidade Positivo, PR. E-mail: crbsmoreira@gmail.com

Introdução

A compreensão da Educação enquanto direito do cidadão é uma conquista histórica recente. Outras experiências fizeram do Estado, da Igreja ou da família os sujeitos que detinham o direito de educar suas crianças e jovens, lapidando-os para os objetivos a serem atingidos por essas instâncias. É com a emergência do Estado-Nação e do individualismo que a educação passa a ser compreendida enquanto direito individual e inalienável (REIS MONTEIRO, 2006). No caso brasileiro, dadas as singularidades de uma nação construída sobre uma herança colonial e assentada sobre a continuidade da monarquia, a compreensão do direito à educação é apontada por muitos como um fato tardio que retardou a luta pela conquista da cidadania (SAVIANI, 2010; CARVALHO, 2002).

O “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932, tem sido considerado o marco inicial na defesa da Educação como um direito e da premência da elaboração de um Plano Nacional de Educação (SAVIANI, 2010). O aspecto inovador encontra-se particularmente na defesa de que a responsabilidade deve ser do Estado que, por meio de um PNE, deve planejar suas ações.

Contudo, faz-se necessário o apontamento de algumas distinções significativas entre nossa experiência contemporânea e aquela dos Pioneiros. Segundo ROMANELLI (2006 [1978]), no início do século XX dois projetos políticos disputavam a hegemonia e se manifestavam em concepções diferentes de desenvolvimento. De um lado, as oligarquias agrárias, que viam na Educação um privilégio e contavam com o apoio da Igreja que ainda era a principal mantenedora do ensino. De outro lado, setores ligados ao empresariado que estava industrializando o país e que viam na Educação a possibilidade de formar o trabalhador de que a nascente indústria tanto necessitava. Alinhados a estes princípios, os signatários do Manifesto defendiam a Educação Pública e a necessidade de um PNE. Ou seja, trata-se de uma carta de princípios bastante alinhada ao pensamento liberal – o que, naquele momento, representava um pensamento de vanguarda.

Por isto tendemos a ver com reservas a afirmação de que as origens da luta por um PNE encontra-se no Manifesto de 1932. Partindo de uma hipótese que ainda carece de confirmação, acreditamos que a demanda pelo PNE, levada a cabo no contexto da redemocratização brasileira, possui dois elementos determinantes novos: além da disputa

entre concepções oligárquica (representada sobretudo pela Igreja) e desenvolvimentista (que associa a educação ao desenvolvimento econômico e à formação da mão de obra), emerge no cenário um novo protagonista, o trabalhador da educação. É importante destacar que, a partir da segunda metade do século XX, a profissão docente passa por um crescente processo de proletarização, o que faz com que as associações de professores se aproximem, sobretudo no contexto da redemocratização, de outros sindicatos de trabalhadores. Estas associações, além de protagonizarem a luta pelo reconhecimento de sua profissionalização (melhorias salariais, realização de concursos públicos)², lutaram pelo fim da ditadura, em defesa da convocação de eleições diretas para Presidente da República, tendo a luta pela Educação como um Direito de todo cidadão e dever do Estado enquanto um dos carros-chefes de sua organização (VICENTINI, 2005).

Neste contexto, acreditamos que as ideias de Paulo Freire constituam-se num referencial de extrema importância. Ao defender que a natureza ontológica do trabalho docente é política e que este deve estar à serviço da libertação dos oprimidos, o pensamento freireano pode ter servido de inspiração às bandeiras de luta e de mote para o perfil de educação defendido quando do processo constituinte, da LDB e, por consequência, do PNE. Nada mais coerente diante da defesa que Paulo Freire fazia de que “uma exigência da democracia é a democratização da educação e da escola pública” (REIS MONTEIRO, 2006).

Um elemento que também deve ser destacado é o protagonismo das entidades representativas das pesquisadoras e pesquisadores em Educação. Reunidas em Conferências Brasileiras de Educação (CBEs) realizadas entre as décadas de 1980 e 1990, tiveram seus debates e reflexões norteadas, em boa medida, pelas concepções de Educação e Sociedade em disputa nos projetos de Constituição e de LDB. A este respeito, André Haguette apresentou uma avaliação da Constituição na 6ª CBE (São Paulo, 1991) nos seguintes termos:

A recente Carta Magna de 1988 tomou uma posição moderna quanto à relação Estado-sociedade. Ela trata dos Direitos e Garantias Fundamentais antes de abordar a Organização do Estado, deixando claramente posto que o Estado encontra sua legitimidade na garantia dos direitos civis, sociais e políticos individuais e coletivos. Sendo assim, ele se encontra, ao mesmo tempo, na sociedade e acima dela, como seu prolongamento e coroamento, numa racionalidade maior. Ele representa

² As visões de que o magistério é o exercício de uma vocação, de um sacerdócio, ou de que o docente substitui a família (a ideia da professora como a segunda mãe ou a tia) passam a ser objeto de duras críticas.

o instrumento da sociedade no seu esforço de universalização. Claramente, isto somente poderá acontecer se não houver privatização dos meios e serviços do Estado e se houver uma ampliação de sua representatividade. O desafio consiste, portanto, em desprivatizar o Estado, retirando-lhe sua roupagem clientelista, concentracionista, a serviço do capital privado e dos interesses corporativistas. (HAGUETTE, 1992, p. 173)

Tomando-se as ideias desse autor como microcosmo do debate de então, verificamos que há uma preocupação em definir as relações entre Sociedade e Estado, inserindo a educação neste contexto. Ele ainda destaca a importância da participação dos docentes da Educação Básica no debate, alertando, contudo, de que os sindicatos deviam buscar a superação da perspectiva corporativista reafirmando que a educação é de toda a sociedade, não apenas de suas professoras e seus professores. Por fim, o autor também enuncia o desafio de se pensar a gestão da Educação, afirmando que esta foi atrofiada diante do debate sobre a democracia e que a LDB, então em tramitação, poderia constituir-se num primeiro passo em direção à universalidade da coisa pública, por meio da superação do clientelismo, do corporativismo e da sua privatização (HAGUETTE, 1992).

Os percalços relativos à tramitação da LDB são conhecidos. No texto por fim aprovado, o substitutivo Darcy Ribeiro, a implementação de um Sistema Nacional de Educação fica inviabilizada. Segundo SAVIANI (2010), o texto da lei é marcado por um caráter minimalista que tinha a intenção de desresponsabilizar a União pela manutenção da Educação, ao mesmo tempo que nela concentrava o controle, por meio de um Sistema Nacional de Avaliação.

Talvez isso explique a letargia do Governo Federal no que se referiu à construção do PNE ao qual a LDB aludia. Foi necessária a apresentação de um Projeto de Lei por parte da oposição ao governo FHC – um texto elaborado no 2º Congresso Nacional de Educação, em 1997, e denominado “Plano da Sociedade Brasileira” – para que o MEC apresentasse o seu projeto. Projeto este que era defendido sob a alegação de que o Governo havia *consultado* setores da sociedade (particularmente CONSED e UNDIME) que o legitimaram e representavam, na avaliação do então Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, a continuidade da política educacional. Os estratagemas utilizados pela então bancada governista no Congresso Nacional permitiram que, no decorrer da tramitação, o texto que acabou por ser aprovado ficasse semelhante à proposta original do MEC (DAVIES, 2004).

Coerente com a avaliação feita pelo ministro, o presidente Fernando Henrique Cardoso vetou os artigos da lei n. 10.171/2001 que vinculavam recursos à educação a um percentual do Produto Interno Bruto. O pano de fundo era o diagnóstico do Governo de que os principais problemas da Educação seriam decorrentes da ineficiência do sistema, má formação dos professores e a gestão incompetente dos recursos humanos e financeiros. Em suma, de acordo com esta visão, não gastava-se pouco, gastava-se mal (DAVIES, 2004; GOUVEIA; SOUZA, 2010), o que expunha o foco central de disputa em torno do Plano, que era o financiamento da Educação (IPEA, 2012).

O primeiro PNE então passou a vigorar sem que sua efetividade plena fosse possível. As críticas dirigidas ao Plano apontam, além da fragilidade do financiamento, que socializou a miséria (DAVIES, 2004), a impossibilidade de acompanhamento diante das 295 metas por ele estabelecidas (CHAGAS FERNANDES, 2010; IPEA, 2012).

Se em seus primeiros anos o governo que se elege a partir de plataformas progressistas não dá sinais de mudanças significativas no quadro educacional, no qual o interesse privado prevalece sobre o público (DAVIES, 2004), paulatinamente a conjuntura aponta para novos rumos. Admitindo-se a análise de CURY (2010) o Governo Federal passou a atuar de maneira efetiva sobre a modelação dos sistemas de ensino, assumindo um papel mais ativo. Por meio de alterações à LDB e à Constituição Federal, ou por meio de legislação ordinária, uma nova feição tem sido dada à Educação Brasileira nos últimos anos, no que se refere à ampliação da Educação Superior seja por meio da interiorização das Universidades Federais, seja em razão da implementação de políticas de bolsas (PROUNI) e financiamento (FIES) via iniciativa privada; e na Educação Básica, por meio de ações que visam tanto a ampliação do período de escolaridade obrigatória e universalizada, a formação e a valorização docente, entre outras³.

Tais realidades indicam ou postulam uma presença maior do Estado, que recusa o Estado mínimo, mas que também não chega a ser um Estado predominantemente interventor. Certamente, os avanços obtidos são ainda insuficientes para dar conta das realidades a serem superadas e são incapazes de retirar da comunidade científica um grau de insatisfação face às promessas e expectativas postas no atual governo federal. (CURY, 2010, p. 1097)

³ CURY (2010, p. 1096) apresenta um inventário das temáticas das alterações implementadas a partir da vigência desse novo corpo legal: “Currículo e diferença: 6 leis + 2 decretos. MDE: 1 lei. Faixa etária: 4 leis. Administração: 2 leis. Magistério: 2 leis. Federalismo: 2 leis. Processo seletivo: 1 lei. Cursos sequenciais: 1 lei. Educação profissional: 1 lei. Estágio: 1 lei. EaD – 1 decreto”.

As evidências apontam para um novo posicionamento da União em face dos desafios da Educação. A elaboração do novo Plano Nacional de Educação segue este mesmo sentido. O Ministério da Educação promoveu, em 2010, a Conferência Nacional de Educação (CONAE), que foi precedida de etapas municipais e estaduais. Pela primeira vez o debate é realizado com representantes do Governo Federal e por segmentos da sociedade civil, incluídos aí trabalhadores da educação, pesquisadores, movimentos populares e empresários da educação (GOUVEIA; SOUZA, 2010). Na visão do Ministério, a construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação e de um novo PNE (que seria o planejamento decenal do Sistema) deveria decorrer dessa Conferência. A intenção era limitar o Plano a, no máximo, 25 metas que pudessem ser executadas e avaliadas. Esta limitação teria por objetivo dar visibilidade às metas e permitir o seu acompanhamento por parte da sociedade (CHAGAS FERNANDES, 2010).

Em 16 de outubro de 2012 a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou a redação final do Projeto de Lei n. 8035/2010, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE) correspondente ao decênio 2011-2020, encerrando sua tramitação naquela Casa e encaminhando-o para a apreciação do Senado. A configuração do projeto, tal como aprovado, é resultado de um amplo e longo processo de discussão que envolveu (e ainda tem envolvido) vários atores e é, de acordo com a avaliação de alguns especialistas, a expressão dos consensos possíveis⁴.

Partimos da hipótese de que o Plano ora em exame no Congresso Nacional possui marcas bastante distintas das de seu antecessor, vigente entre 2001 e 2010 e instituído pela Lei n. 10.172/2001, particularmente no que se refere ao seu processo de formulação, à sua formatação e, sobretudo, às concepções de Estado, Sociedade e Educação que lhes subjazem.

A investigação parte então do questionamento acerca da relação entre o conteúdo expresso pelos dois Planos Nacionais de Educação e seus respectivos processos de elaboração, procurando compreender de que maneira a conjuntura política e econômica se manifesta em cada um destes documentos. Além disso, procuramos identificar que vozes cada um desses planos reconhece, tolera ou nega e, ainda, quais os impactos efetivos de cada um desses planos para a efetivação do disposto no art. 206 da Constituição Federal, que consagra a Gestão Democrática como um dos princípios do ensino.

⁴ A referência, aqui, são as falas dos professores Ângelo Ricardo de Souza e Francisco das Chagas Fernandes na mesa redonda intitulada “O novo Plano Nacional de Educação: desafios e perspectivas para a Escola e a Universidade” promovida pelo Setor de Educação da UFPR, dentro da programação do Dia D Educação em 16/10/2012.

Portanto analisamos dois documentos – bem como todo o processo que ensejou o engendramento de cada um deles – que, do ponto de vista formal, possuem a mesma natureza, pois são dois Planos Nacionais de Educação. Contudo, no interstício de pouco mais de uma década, saltam aos olhos as diferenças relativas ao *locus* que a Educação ocupa enquanto área estratégica do Estado, o que se manifesta no redesenho dado nos últimos anos às ações que são prerrogativa exclusiva da União, por meio, sobretudo, de Emendas Constitucionais, como as referentes à retomada da vinculação de receitas ao financiamento da educação, ao prolongamento do período de escolarização obrigatória e sua universalização, do acesso à Educação Superior, entre outras.

Se as mudanças são perceptíveis, questionamos as razões que motivam o Governo Federal a definir o MEC – segundo declaração do Secretário Executivo Adjunto do Ministério e Coordenador da Conferência Nacional de Educação, Francisco das CHAGAS FERNANDES (2010) – enquanto o *mediador* entre setores da Sociedade com vistas à elaboração de um novo Plano Nacional de Educação. É importante destacar que, numa leitura literal da LDB (art. 9º, inciso I), a prerrogativa de elaboração do PNE é da União, com a colaboração dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1996). Tornar a Sociedade, por meio de vários setores ligados à Educação, a protagonista do processo de construção do documento é, pois, uma opção política que se posiciona de forma diametralmente oposta às opções feitas no transcurso da elaboração do PNE de 2001.

Contudo, esta é uma opção política circunscrita à conjuntura e esta constatação requer uma reflexão mais aprofundada. A experiência da modernidade retirou o Direito do âmbito das relações sociais e o entronizou enquanto monopólio do Estado (ANDERSON, 1995). Ao realizar esse percurso, acabou por reduzir formalmente o Direito à lei (GROSSI, 2004). Em sendo assim, se a concepção de gestão democrática que hoje norteia as ações do Governo Federal inclui o Planejamento da Educação, e se o que se almeja é que o novo PNE seja um plano de Estado, há que se considerar também a necessidade de incorporar estes preceitos ao texto legal. Ou seja, para que o PNE – não apenas o referente a este decênio, mas aos próximos também – se constitua em um plano da sociedade não apenas de fato mas, sobretudo, de direito, é imperativo que a legislação seja alterada para que este princípio seja estendido do ensino para a Educação como um todo. Neste sentido vemos o enunciado do *caput* do art. 6º do PL 8035/2010 como um avanço de alcance limitado, já

que estabelece as Conferências Nacionais de Educação como instâncias que irão subsidiar e elaborar, além de avaliar e monitorar, exclusivamente o PNE 2011-2020.

Sob este aspecto, o PNE – expressão formal de como o Estado concebe e pretende gerir a Educação – constitui um objeto privilegiado de análise da política educacional. Sua análise, sob a perspectiva diacrônica, permite compreender os valores e os projetos em disputa na História do Brasil a partir do processo de redemocratização, quando do término da Ditadura Militar (1964-1985) pois envolve não apenas a elaboração do plano em si, mas também toda a conjuntura que ensejou sua possibilidade de existência, o que exige também um exame da questão à luz do processo constituinte e suas lutas políticas e da tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Por outro lado, a pesquisa aponta também possibilidades. Identifica os condicionantes históricos que têm interferido na Educação, particularmente sobre as ações de Planejamento e Gestão pode se converter em ferramenta relevante quanto à postura a ser assumida pelos agentes responsáveis pela implementação, avaliação e monitoramento do PNE. Não porque esse conhecimento evitaria a repetição de erros do passado, mas, sobretudo, pela compreensão de que as mudanças ensejam novas posturas que permitam que a política educacional, enquanto efetividade possa ser a expressão de novos tempos.

Referências

ANDERSON, P. *Linhas do Estado Absolutista*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Educação e Cultura. *Projeto de lei do Plano Nacional de Educação (PNE – 2011/2020)*. Brasília: Câmara, 2011.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.senado.gov.br> Acesso em: 17/10/2012.

_____. INSTITUTO DE POLÍTICA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. n.20, 2012. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 05/10/2012.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <www.senado.gov.br> Acesso em: 16/10/2012.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Documento final*. Disponível em: <www.mec.gov.br> Acesso em: 12/10/2012.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHAGAS FERNANDES, F. das. A Conferência Nacional de Educação (CONAE) e o Plano Nacional de Educação (PNE). Entrevista. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 1031-1058, jul./set. 2010.

CURY, C. R. J. Educação e crise: perspectivas para o Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1089-1098, out./dez. 2010.

DAVIES, N. *Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da Educação: da CONAE a um novo PNE. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p.789-807, jul./set. 2010.

GROSSI, P. *Mitologias jurídicas da modernidade*. Florianópolis: Boiteux, 2004.

HAGUETTE, A. A sociedade, o Estado e o Sistema Nacional de Educação no projeto de Lei de Diretrizes e Bases. In: ANTUNES, A. M. de C. et al. *Estado e Educação*. Campinas: Papyrus/CEDES; São Paulo: ANDE/ANPED, 1992. p. 169-177.

REIS MONTEIRO, A. *História da Educação: do antigo “direito de educação” ao novo “direito à educação”*. São Paulo: Cortez, 2006.

ROMANELLI, O. de O. *História da Educação no Brasil*. 30. ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

SAVIANI, D. Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n.112, p. 769-787, jul./set. 2010.

VICENTINI, P. P. A profissão docente no Brasil: sindicalização e movimentos. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. *Histórias e memórias da educação no Brasil: v. III - séc. XX*. Petrópolis: Vozes, 2005.