



PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

Colaborador Especial: Genuíno Bordignon

Colaboradores: Arlindo Queiroz e Lêda Gomes

Junho/2011

O planejamento educacional no Brasil foi objeto de muitos estudos, pesquisas, dissertações de mestrado e teses de doutorado, cada um com o olhar e leitura do autor, desde sua perspectiva, situado em seu contexto político e suas circunstâncias históricas.

O presente trabalho tem como objetivo situar o contexto e o processo de elaboração dos PNEs 2001-2011 e 2011/2020. Não se busca aqui a síntese desses trabalhos, mas uma reconstituição histórica, de caráter descritivo, oferecendo perspectivas analíticas.

Para isso, numa primeira parte, o texto situa o planejamento educacional do Brasil a partir do Manifesto dos Pioneiros (1932) até a elaboração do PNE/2001. Na segunda são situadas as ações na década de vigência do PNE 2001-2011 que confluíram para a elaboração do PNE 2011-2020, com enfoque nas Conferências de Educação realizadas pelo Ministério da Educação. O objetivo não é o de avaliar o PNE 2001-2011, mas o de estabelecer o diálogo das ações no período para a construção do PNE 2011-2020.

1. DO MANIFESTO DOS PIONEIROS À APROVAÇÃO DO PNE/2001¹

Esta primeira parte do resgate histórico do planejamento educacional no Brasil abrange desde a preocupação inicial dos educadores reunidos na Associação Brasileira de Educadores (ABE), nos anos 30 do século passado, até a aprovação do Plano Nacional de Educação em 2001. São setenta anos, com períodos de participação, inicialmente focada nos agentes do governo e mais recentemente na sociedade civil organizada, e outros do vazio das vozes silenciadas, de formulação de muitas propostas, de poucos avanços e muitos desencantos.

Nesse período a concepção de planejamento registrou significativas mudanças: de um modelo tecnicista para uma dimensão política; de uma concepção normativo/prescritiva da realidade futura, para a dimensão estratégica, com definição de diretrizes orientando a transformação da realidade e de objetivos e metas como apostas da caminhada rumo ao futuro desejado e possível.

Na questão do planejamento a educação brasileira caminhou no descompasso da maioria dos países e divorciada, não só dos demais setores da sociedade, mas, também, dos avanços da própria concepção de planejamento.

¹ . Para a elaboração deste capítulo contribuíram muito as referências encontradas no texto de José Silvério Baia Horta: O Planejamento Educacional no Brasil (mimeo)

Os tópicos a seguir apresentam uma sucinta sistematização das tentativas de planejamento educacional nos últimos 70 anos do século passado. Sistematização por duas razões: primeiro porque não se pretende um texto analítico e, segundo, porque a maioria dos textos disponíveis analisa períodos, ou fragmentos, das tentativas de planejamento, com leituras contextualizadas politicamente, sem uma visão diacrônica do todo.

E porque lembrar esse período? Marx nos ensina que *o presente só é inteligível à luz do passado*. O registro, a sistematização e análise das experiências do passado têm um indissociável significado pedagógico para o presente, uma dimensão epistemológica, de produção de saberes. Sem história não há identidade: nem pessoal, de sujeito cidadão; nem nacional, de cidadania, de projeto de sociedade.

1.1. O Manifesto dos Pioneiros - 1932

O **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova** lançado em 1932, no contexto da preparação da Assembléia Nacional Constituinte de 1933, com o sugestivo título “A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao Governo”, pode ser considerado o marco inicial da preocupação com um projeto nacional de educação, com visão sistêmica, de totalidade.

Logo na introdução, o Manifesto, após afirmar que nenhum problema nacional se *sobrepõe em importância e gravidade ao da educação*, observa que todos os esforços educacionais nos 43 anos de República, foram *construções isoladas*, fragmentadas e desarticuladas, sem visão global, *sem unidade de plano e sem espírito de continuidade* e, por isso “não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país”. E aponta como causa desse *empirismo grosseiro*, dessa *inorganização*, a falta “da determinação dos fins da educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação. Ou, em poucas palavras, na falta de espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas da administração escolar”¹.

O Manifesto foi precedido pela realização, em Niterói, da V Conferência Nacional de Educação, organizada pela Associação Brasileira de Educação (ABE), que tinha entre seus objetivos, conforme atesta Fernando de Azevedo, “apreciar sugestões de uma política escolar e de um plano de educação nacional para o anteprojeto da Constituição”². Nessa Conferência foram elaborados um Anteprojeto do capítulo da educação para a nova Constituição e um esboço de um plano nacional de educação³.

Algumas iniciativas desse momento histórico vão marcar a trajetória do planejamento educacional no Brasil, conectando-se ao momento atual de elaboração do Plano Nacional de Educação 2011-2020, das quais se pode destacar:

- A liderança do movimento dos educadores, organizados na ABE, na proposta da construção de um plano nacional de educação, que toma forma e expressão numa V Conferência Nacional de Educação de 1932;
- A ênfase na organização sistêmica da educação brasileira, como alternativa à superação das reformas fragmentadas e desarticuladas, seja na relação da educação com o projeto de sociedade, seja entre as diferentes etapas e modalidades de educação;
- A afirmação do direito de cada indivíduo à educação integral e o dever do Estado de oferecer *escola para todos*;
- A *função social da escola e seu caráter eminentemente público*, fundada nos princípios da *laicidade, gratuidade e obrigatoriedade*;
- A autonomia na gestão da *função educacional*, assegurada “pela instituição de um *fundo especial ou escolar (...)* administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção”.
- A busca da *unidade na multiplicidade*, pela *aplicação da doutrina federativa e descentralizadora*, superando “o centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais”;
- A associação entre sistema e plano, este situado no contexto da organização da educação brasileira, e destes com uma concepção de bases e diretrizes nacionais, a articular o todo num projeto nacional de educação.

1.2. A Constituição de 1934, o PNE de 1937 e a 1ª Conae de 1941

O Capítulo da Educação na Constituição de 1934 e a proposta do Plano Nacional de Educação de 1937, abortados pelo Estado Novo, mas retomados na Constituição de 1946, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 e no Plano Nacional de Educação de 1962, traduzem parte dessas iniciativas. Em todos esses momentos estiverem presentes alguns signatários do Manifesto, de modo muito especial, Anísio Teixeira.

A Constituição de 1934 instituiu os sistemas de ensino e os conselhos de educação, atribuindo ao Conselho Nacional de Educação, a ser reformulado em função das novas atribuições constitucionais, a competência precípua de elaborar o Plano Nacional de Educação:

Art 150 - Compete à União:

a) fixar o 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 o território do País;

b) (...)

Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos;

b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível;

c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual;

d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras;

e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso;

f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna.

Art 151 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.

Art 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino⁴.

Os dispositivos constitucionais caracterizam o plano com a natureza de uma lei de diretrizes e bases, organizadora da educação nacional, compreendendo o *ensino de todos os graus e ramos*, e com a função da *determinação dos fins da educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação*, e com renovação *em prazos determinados*. Como se vê, os dispositivos constitucionais traduziam as postulações do Manifesto dos Pioneiros, que atribuíam ao plano a função da organização sistêmica da educação nacional, superando a praxe corrente de reformas *fragmentadas e desarticuladas*.

Isto ficou bem claro na abertura, em 17 de fevereiro de 1937, da sessão especial permanente para a elaboração do Plano Nacional de Educação do novo CNE criado pela Lei nº 174, de 1º de janeiro daquele ano, na qual o Ministro Gustavo Capanema assim caracterizava a dimensão do Plano²:

². Cabe aqui uma reflexão, ao que parece não presente aos Pioneiros, sobre as distintas naturezas da Lei de Diretrizes e Bases e do Plano Nacional de Educação. Ambos são efetivados por meio de Lei o que lhes confere base normativa, de caráter mandatório. A Lei de Diretrizes e Bases, como a etimologia indica, ancorada em fundamentos das ciências da educação (bases), define os objetivos nacionais e as orientações normativas (diretrizes) para alcançá-los. Indica os caminhos e horizontes de chegada. Embora sintonizada com seu tempo, é de caráter permanente, de natureza atemporal. O Plano tem a natureza dos

Efetivamente, é a primeira vez que se vai fazer em nosso País uma lei de conjunto sobre a educação. Até aqui muitas leis temos feito, umas providenciais, outras perniciosas, mas sempre leis dispersas, versando ora sobre todo o setor do problema da educação, ora e a maior parte das vezes sobre os pequenos ou grandes pontos desse problema.(...). Não dispomos, assim, de um corpo coeso de disposições legais sobre a educação nacional – é assim, por tudo isto, duplamente penosa, porque tendes, de um lado que consolidar e retificar e de outro lado que criar e compor. Entretanto, o que vos há de ser sobretudo e assombradamente difícil não é, a bem dizer, o esforço da sistematização, mas sem dúvida, o trabalho de fundir, nessa obra, a vida, o espírito, a flama, que deverão animar as instituições educativas do País, para que elas possam ser, na verdade, a base e a fonte de nossa prosperidade e valor⁵.

Nessa mesma sessão Capanema apresentou ao Conselho dois questionários organizados, sob sua coordenação, por seus assessores e técnicos, especialmente o Prof. Lourenço Filho, onde procurava abranger todas as questões relativas aos problemas do ensino no País. O primeiro, de caráter geral, apresentava 204 questões, abrangendo todos os campos do ensino. O segundo tratava especificamente do ensino secundário. As questões foram divididas segundo as 20 comissões constituídas no CNE. As questões foram enviadas a todo os recantos do País e respondidas por órgãos oficiais federais e estaduais, instituições de ensino, associações, sindicatos, professores, pais e estudantes, com milhares de sugestões.

O Plano Nacional de Educação foi elaborado no período de 17 de fevereiro a 17 de maio em 50 reuniões plenárias do CNE, com participação do Ministro nas 14 primeiras e nas duas últimas. Na verdade, o que foi elaborado pelo CNE não foi um plano, nem uma lei de diretrizes e bases, no sentido que lhe damos hoje, mas um código rígido, com 504 artigos, com detalhamento de cursos, currículos, exames e toda a rotina da gestão escolar. O artigo 1º do ante-projeto deixava claros os objetivos e o significado dado ao plano:

O Plano Nacional de Educação, código da educação nacional, é um conjunto de princípios e normas adotados por esta lei para servirem de base à organização e funcionamento das instituições educativas, escolares e extra-escolares, mantidas no território nacional pelos poderes públicos ou por particulares.⁶

No dia 18 de maio de 1937 o Ministro encaminhava à Presidência da República o Ante-projeto, em seguida enviado à Câmara dos Deputados. A Câmara criou uma comissão especial, denominada “Comissão do Plano Nacional de Educação”, que preparou seu relatório e o projeto começou a ser discutido na Comissão de Educação e Cultura no mês de setembro. Sobrevindo o Estado Novo em novembro de 1937, que dissolveu os legislativos federal, estaduais e municipais, o PNE não chegou a ser apreciado, permanecendo a *inorganização* denunciada pelos Pioneiros.

processos, da metodologia da caminhada: que caminhos, como, com quem e quanto caminhar na direção dos horizontes sonhados (objetivos da lei), em cada tempo determinado. Ambos, LDB e Plano, como instrumentos normativos, mandatórios, têm a função de pautar a ação dos gestores públicos.

A Constituição outorgada de 1937 atribuiu à União a competência para “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude” (inciso IX, art. 15). No capítulo da educação não há referência à organização dos sistemas, definição de diretrizes ou de plano.

No Estado Novo as propostas de organização da educação assumiram um caráter moralista, expresso, segundo proposta do Ministro Capanema, num Código da Educação Nacional, a estabelecer os *princípios fundamentais, os valores aos quais a educação deve servir*⁷, que deveriam reger toda a educação nacional.

Para elaborar esse código, em 30 de janeiro de 1941, pelo Decreto nº 6788, o Presidente Vargas convocou a primeira Conferência Nacional de Educação⁸, para discutir a:

- a) *organização, difusão e elevação da qualidade do ensino primário e normal e do ensino profissional;*
- b) *“organização em todo o País da Juventude Brasileira.*

Para a realização da conferência, Capanema organizou um questionário sobre a Situação Educacional e Cultura dos Estados, com 94 ítems, a ser respondido por estados e municípios. Inicialmente prevista para junho de 1941, foi adiada para setembro e finalmente realizada em novembro, com os objetivos inicialmente previstos ampliados para:

- a) *Iniciar o estudo das bases de organização de um programa nacional de educação, síntese dos objetivos da educação nacional e sistema dos meios de atingi-los pelo esforço comum da ação oficial e da iniciativa privada;*
- b) *Estudar as linhas gerais de organização dos sistemas educativos regionais, inclusive a estrutura e o processo de sua administração;*
- c) *Examinar, de modo especial, a situação do ensino primário e do normal no país, não só para que possam fixar as diretrizes gerais de organização dessas duas modalidades de ensino, mas ainda para o estabelecimento de medidas de ordem administrativa e financeira tendentes à sua difusão e melhoria;*
- d) *Examinar a situação em que se encontra no país o ensino profissional e técnico, de todos os ramos (industrial, agrícola, comercial, etc), para o fim de ser estabelecido o processo de sua coordenação sob uma só direção, de seu desenvolvimento e de sua adequação às necessidades nacionais;*
- e) *Assentar as medidas de ordem administrativa que possibilitem a imediata organização da Juventude Brasileira em todas as escolas do país.*

Foi denominada de primeira porque havia a previsão de realização de conferências anuais ou bienais. No entanto, sobrevindo questões políticas nacionais e internacionais – declaração de guerra à Itália e Alemanha em 1942 e organização da Força Expedicionária Brasileira (FEB) em 1943 – a conferência não produziu os efeitos previstos – o Código Nacional de Educação não chegou a ser elaborado -, nem outras conferências foram realizadas.

1.3. A Constituição de 1946, o Plano de Metas de JK, a LDB de 1961 e o PNE de 1962.

Os ideais dos Pioneiros renasceriam das cinzas, parcialmente, na retomada do período democrático em 1945. No período do Estado Novo os educadores organizados na ABE não abandonaram seu sonho de um projeto nacional de educação. Em junho de 1945, no clima da redemocratização, a ABE realizou seu IX Congresso Brasileiro de Educação tendo como objetivo *o estudo e planejamento da educação nacional em todos os graus, segundo diretrizes e em bases democráticas*⁹.

A nova Constituição de 1946 estabelecia que “*compete à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (letra d, inciso XV, art. 5º)*”. Corrigiu, assim, o equívoco de 1934 que dava ao plano um caráter de lei de diretrizes e bases. No capítulo da educação, manteve a organização dos sistemas de ensino, e vinculou a *renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino em 10% da União e 20% dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 169)* e estabeleceu o princípio da *cooperação da União com auxílio pecuniário para o desenvolvimento dos sistemas de ensino estaduais e do Distrito Federal, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional (Parágrafo único do art. 171)*.

Na área de planejamento, o novo período democrático seria marcado pelo Plano SALTE (das iniciais: Saúde, Alimentos, Transporte e Energia) do governo Dutra, apresentado em 1948, aprovado pelo Parlamento dois anos depois e logo abandonado. A educação não era contemplada nesse plano.

O planejamento no Brasil ganharia força com o Governo Juscelino Kubitschec, com o Plano Nacional de Desenvolvimento, conhecido como *Plano de Metas*, elaborado a partir de diagnósticos, ainda no segundo Governo Vargas, da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). O diagnóstico apontava os “pontos de estrangulamento” da economia brasileira, e as metas, em número de 30, divididas em cinco setores - energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação - eram voltadas para a superação desses “obstáculos estruturais”. Posteriormente foi acrescentada a 31ª meta, conhecida como meta-síntese: a construção de Brasília.

A educação constituía a meta 30, situada como *demanda derivada*, com o objetivo *intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento*, ou seja: a educação, no planejamento, é vinculada ao desenvolvimento.

Nessa época, o debate sobre a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), agitava o Congresso Nacional, com o confronto entre liberais e conservadores, entre privatistas e publicistas, entre ensino laico e religioso. O planejamento educacional constituía um dos focos das divergências. O Deputado San Tiago Dantas, relator do projeto de LDB voltou a associar Lei e Plano, argumentando que o planejamento da educação seria condição fundamental para o alcance dos objetivos educacionais previstos na lei, que apontavam, segundo o foco da época, para o desenvolvimento econômico e a democratização do país. Em pronunciamento na Câmara, afirmou:

Já não é possível que nos contentemos em construir, a título de diretrizes e bases, uma moldura jurídica, um mero sistema de normas, em vez de formularmos as bases e critérios de um programa de etapas sucessivas, através do qual se alcancem objetivos, se saturem áreas determinadas, se obtenham níveis de rendimento fixados, convertendo em realidade efetiva o esforço educacional do país. Esse sentido de etapa, de plano, é indispensável à formulação correta do problema da educação, na época que estamos atravessando¹⁰.

Em nome das teses de liberdade de ensino e do temor da intervenção estatal via planejamento e por razões econômicas o Plenário se opôs à idéia de um Plano Nacional de Educação, predominando a definição de diretrizes sobre a *aplicação dos recursos federais destinados à educação*, dando origem logo adiante, à criação de Fundos Nacionais dos recursos da educação.

O governo de Jânio Quadros abandonaria o Plano de Metas para criar, pelo Decreto nº 51.152 de 05/08/61, a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN) para elaborar o Primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social, decreto esse que seria alterado, já no governo Jango, pelo de nº 154 de 17/11/61, que estabeleceu a criação de órgãos e programas setoriais de planejamento. Em junho de 1962 seria criada no MEC, pelo Decreto nº 1.230, a Comissão de Planejamento da Educação (COPLED).

Em 20 de dezembro de 1961 seria aprovada a Lei nº 4.024, conhecida como primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que estabeleceu que os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino pelo art. 169 da Constituição de 1946, fossem distribuídos em Fundos para cada setor, atribuindo ao Conselho Federal de Educação a competência de elaborar o plano de aplicação de cada fundo, conforme o artigo 92:

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento)³, no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

³. O art. 169 da Constituição de 1946 estabelecia 10%.

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os municípios, se deixarem de aplicar a percentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim.

No artigo 93 estabelecia a diretriz da aplicação preferencial dos recursos na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação.

O Conselho Federal de Educação (CFE), criado pela LDB em substituição ao Conselho Nacional de Educação e instalado em 12 de fevereiro de 1962, tratou logo de cumprir a tarefa a ele atribuída, sob a liderança do conselheiro Anísio Teixeira, um dos signatários do Manifesto dos Pioneiros.

Anísio Teixeira, na sessão do CFE de maio de 1962, apresentou o parecer intitulado “Bases para o Plano”, em que afirmava:

A primeira consideração a levar em conta neste trabalho é a de que a educação constitui serviço comum e solidário das três órbitas administrativas do país, sendo a ação do Governo Federal fundamentalmente supletiva e devendo, portanto, os planos a serem elaborados ter em vista os serviços dos Estados e dos Municípios no campo da educação e ensino. Deste modo, os planos deverão visar, acima de tudo, a oferecer a oportunidade e indicar as formas pela qual os três governos possam coordenar os seus esforços para a consecução dos objetivos previstos na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases.

(...)

Parece, assim, não poder sofrer dúvidas que o espírito da lei, ao criar os Fundos, foi o de dar base e viabilidade a um plano de assistência financeira aos Estados e aos Municípios para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos sistemas estaduais de educação, sem prejuízo das obrigações da União já anteriormente assumidas, especialmente quanto ao ensino superior¹¹.

Em 21 de setembro de 1962, com pompa, o CFE encaminhava ao Ministro da Educação o *Plano Nacional de Educação*, referente aos *Fundos Nacionais de Ensino Primário, Médio e Superior*¹², que definia metas quantitativas e qualitativas para cada nível de ensino para o período de 1963-1970, normas reguladoras de aplicação de cada fundo e plano de aplicação dos recursos para o ano de 1963. O período de validade de 8 (oito) anos para o Plano levava em conta metas educacionais definidas pelo governo (COPLAN e COPLED) e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil nos encontros de Lima, Punta del Leste e Santiago do Chile¹³.

Ao receber o Plano, o Ministro Darcy Ribeiro, após referir-se ao momento marcante da aprovação da LDB, afirmou:

O segundo momento da educação nacional é a elaboração, pelo Conselho Federal de Educação, do Plano Nacional de Educação, vale dizer, o cumprimento do honroso mandato que a Nação, por seus representantes, deu a esse órgão: o mandato de estabelecer planos certos, a serem alcançados em tempo marcado, para que o mínimo que a Nação pode dar, em educação, aos brasileiros não lhe seja negado¹⁴.

O regime presidencialista, após a renúncia de Jânio Quadros em agosto, havia sido convertido em Parlamentarista para viabilizar a posse do Vice João Goulart. Jango buscava o equilíbrio entre as diferentes forças - sindicais e nacional-desenvolvimentistas – num contexto de reivindicações por “reformas de base” (agrária, educacional, bancária administrativa, fiscal...).

Nesse contexto, uma semana após o CFE entregar o Plano ao Ministro da Educação, o Presidente Goulart nomeou Celso Furtado Ministro Extraordinário de Planejamento (Decreto nº 1.422 de 27/09/62). Ainda em 1962, em menos de três meses, a equipe de Furtado elaborou o Plano Trienal de Desenvolvimento 1963-1965, tendo como objetivos principais manter as taxas de crescimento da economia e reduzir a inflação, por meio da realização das reformas de base, para promover o desenvolvimento de um *capitalismo nacional e progressista*.

O Plano do CFE foi abandonado e o Ministério passou a elaborar, por orientação do novo Ministério do Planejamento, seu Plano Trienal de Educação 1963-1965¹⁵, no qual, após diagnóstico (estatístico) da situação da educação, apresentava as *diretrizes gerais do programa* e objetivos para o ensino primário, médio e superior, contemplando a expansão de matrículas, formação de docentes, construções de prédios, tudo com previsão de recursos. Interessante destacar o título dado ao plano: *Pré-investimento para aperfeiçoamento do fator humano*.

Face ao diagnóstico apresentado, na introdução das diretrizes gerais, o plano afirmava:

Em face da realidade apresentada, o programa que adiante se propõe de expansão e aperfeiçoamento dos serviços escolares brasileiros é, apesar de possíveis aparências em contrário, o mais modesto que se poderia organizar, em face do grave retardamento em que nos achamos com relação ao desenvolvimento dos recursos humanos da sociedade brasileira. A muito custo chegamos, afinal, à compreensão de que a escola não é apenas o feliz coroamento ornamental de uma sociedade, mas a sua instituição básica, a mantenedora da sua cultura e a promotora de sua dinâmica de desenvolvimento¹⁶.

Diante das resistências às reformas de base, o Plano Trienal de Celso Furtado seria abandonado ainda em meados de 1963, e com ele o do MEC.

Nova ruptura político-institucional, com a instauração do regime militar em março de 1964, instituiu o ciclo dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), com os respectivos planos setoriais por áreas. No caso da educação: os Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs). No âmbito da lei foi rompido o princípio de uma lei sistêmica de diretrizes e bases da educação nacional, com a edição das leis 5.540/68 para a educação superior e 5.692/71 para o *ensino de 1º e 2º graus*.

1.4. O período 1964-1988: PNDs e PSECs

A ênfase nacional-desenvolvimentista do período militar reforçaria o papel dos economistas no planejamento governamental. Nos primeiros oito anos do regime militar, diversas foram as propostas de planejamento na área de educação, contaminadas por conflitos entre os técnicos do IPEA e do Ministério da Educação.

A criação do Ministério do Planejamento, no novo regime, situaria a educação no processo de desenvolvimento, desviando seu enfoque anterior, de cunho político-social. O Conselho Federal de Educação, em 1965, ainda tentou influenciar o processo de planejamento, revisando o Plano Nacional de Educação de 1962, mas a liderança do processo passou a ser exercida pelos técnicos do Ministério do Planejamento, mais especificamente, por seu Instituto de Pesquisa Econômico-social Aplicada (IPEA) e nele, o Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH), responsável pela área social.

A Constituição de 1967 atribuiu à União competência para *elaborar planos nacionais de educação e saúde* (art. 8º, inciso XIV). O Decreto-Lei nº 200, de 25/02/67, definiu a sistemática de planejamento geral. O Decreto nº 60.610 de 24/04/67A atribuiu à Secretaria Geral do MEC a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação e Cultura a ser submetido ao Congresso Nacional.

Para elaborar o plano a Secretaria Geral do MEC desencadeou uma *consulta nacional*, realizando diversos encontros técnicos de planejamento durante o ano de 1967. Com base nos subsídios desses encontros a Secretaria Geral do MEC elaborou projeto de Plano Nacional de Educação, encaminhado ao Ministro em setembro de 1967, para ser enviado ao Conselho Federal de Educação, que ainda detinha a atribuição de aprovar o Plano, para deliberação final do Congresso Nacional, a quem a Constituição atribuía a competência de aprovar *planos e programas nacionais, regionais e orçamentos plurianuais* (Art. 46, III).

No entanto, ao mesmo tempo o Ministério do Planejamento preparava as diretrizes gerais para a elaboração do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) no triênio 1968-1970, que continham as diretrizes, linhas de ação e programas prioritários para a educação, situada na área estratégica IX – da infra-estrutura social.

Durmeval Trigueiro, no livro *Planejamento Educacional no Brasil*, publicado em 1972 pela Michigan State University¹⁷, fez uma análise da influência dos economistas, que não haviam participado das discussões e da elaboração da LDB, no planejamento nos anos 50 e 60, especialmente a partir do enfoque tecnocrático da revolução de 1964.

Teresinha Granato, em resenha desse livro, interpreta que Trigueiro:

Assinala as contradições que foram surgindo decorrentes do confronto entre as concepções dos educadores do Conselho Federal de Educação e as propostas dos técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica e Social (IPEA).

Assume posição crítica em relação às duas tendências. Denuncia o formalismo pedagógico dos educadores do Conselho Federal de Educação, que procuraram adaptar a complexidade do real a modelos exclusivamente teóricos, tendo como decorrência incoerências entre os projetos formais e a realidade efetiva. E, em relação à tecnocracia que prevaleceu no IPEA e que continua presente ainda no sistema educacional brasileiro, evidencia o primado da razão pura sobre a razão fenomenológica e sobre a razão dialética, na elaboração de uma lógica de meios que se converte numa lógica de ocultação de valores, ao considerar irrelevantes as questões éticas, políticas e ideológicas¹⁸.

Os anos 70 deram início a um processo mais consistente de planejamento expresso nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Foram três PNDs no período do regime militar e um no Governo Sarney, denominado de Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova república (I PND/NR). Os três primeiros PNDs, do regime militar, foram orientados pelo binômio segurança e desenvolvimento e, orientados por essas premissas, definiam as diretrizes e metas nacionais gerais e para cada área, que eram detalhadas nos respectivos Planos Setoriais. Na área de Educação foram elaborados três Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs) para os mesmos períodos dos PNDs I, II e III. A *Teoria do Capital Humano*, em voga na época, que concebia a educação como *fator de produção e de consumo*, orientava as ações educacionais oficiais. Sob esse enfoque, em 1968 foi feita a Reforma Universitária (Lei nº 5.540) e, em 1972, a reforma do ensino de 1º e 2º graus (Lei nº 5792).

O I PND - 1972-1974¹⁹, correspondeu ao período do “milagre brasileiro” do Presidente Médici e tinha como objetivos principais: elevar o Brasil, no espaço de uma geração, à categoria de nação desenvolvida; duplicar, até o final da década, a renda per capita; e fazer a economia crescer entre 8 e 10% até o final do Plano.

O I Plano Setorial de Educação e Cultura para esse período (**I PSEC 1972-1974²⁰**), coerente com o caráter do PND, tinha um caráter *economicista*, constituído por dez programas e vinte e um projetos conforme sintetizado a seguir.

I – Programa do ensino primário e médio

Projeto nº1 – Operação – escola.

Projeto nº2 – Construção, transformação e equipamento de ginásios polivalentes.

II – Programa de aperfeiçoamento do magistério

Projeto nº3 – Aperfeiçoamento, treinamento e habilitação de professores para o ensino primário e normal.

Projeto nº4 – Treinamento e aperfeiçoamento de professores para ensino médio.

III – Programa de educação de adulto

Projeto nº5 – Dinamização e assistência técnica financeira aos programas de alfabetização de adultos.

IV – Programa global de assistência ao educando

Projeto nº6 – Assistência ao educando.

Projeto nº7 – Sistema de financiamento da educação e cultura – REFINEC.

V – Programa de implementação da reforma universitária

Projeto nº8 – Equipamento dos estabelecimentos do ensino superior

Projeto nº9 – Construção dos “campus” universitários

Projeto nº10 – Operação – produtividade

Projeto nº11 – Implantação de cursos de pós-graduação e centros de pós-graduação

VI – Programa de melhoria das condições de remuneração do magistério

Projeto nº12 – Plano de Carreira e melhoria de remuneração do magistério primário no sistema público e privado

Projeto nº13 – Estruturação das carreiras do magistério fundamental e médio e da revisão salarial

Projeto nº14 – Reformulação do regime de trabalho e de remuneração do magistério superior.

VII – Programa de formação e treinamento intensivo da mão de obra.

Projeto nº15 – Programa intensivo de formação de mão de obra.

VIII – Programa de integração do educando no mercado de trabalho

Projeto nº16 – Integração escola/empresa/governo

Projeto nº17 – Dinamização das escolas fazenda

IX – Programa de integração das universidades nas comunidades

Projeto nº18 – Integração das Universidades nas comunidades

Projeto nº19 – Incentivo a implantação e desenvolvimento das carreiras de curta duração

X – Programa de pesquisa de desenvolvimento para o setor educacional

Projeto nº20 – Sistema Avançado de tecnologias educacionais – SATE

Projeto nº21 – Aperfeiçoamento do sistema de informação sobre educação.

O II PND - 1975-1979²¹ – foi elaborado sob o impacto das crises do petróleo e monetária internacional, com tensões econômicas em âmbito mundial e, por isso, foi voltado para o *homem brasileiro nas suas diferentes dimensões e aspirações*. Na prática o plano tinha como objetivo principal o *aumento da mão de obra, das exportações e do mercado interno*.

O II Plano Setorial de Educação e Cultura (II PSEC 1975-1979²²), na primeira parte apresentava uma visão sintética do panorama cultural, em que avalia os avanços do primeiro PSEC. Na segunda parte, definia os objetivos gerais e específicos para cada etapa e nível de educação e as estratégias globais e específicas para alcançá-los. Na parte III apresentava a programação detalhada das ações estratégicas, assim distribuídas.

I – Sistema Educacional

- a) inovação e renovação do ensino
- b) recursos humanos
- c) expansão e melhoria da rede física
- d) planejamento e administração
- e) ações de apoio

II – Educação Física e desportos

- a) recursos humanos
- b) expansão e melhoria da rede física

III – Cultura

- a) preservação
- b) difusão

IV – modernização do MEC

- a) inovação e renovação do sistema educacional
- b) recursos humanos
- c) planejamento e administração

Essas ações eram programadas por meio de projetos específicos para cada etapa e nível de ensino e cada ação estratégica.

O III PND - 1980-1985²³ – já se deu sob o impacto das “diretas já”, da *abertura política*, e tinha como objetivo síntese “*a construção de uma sociedade desenvolvida, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível*”. Esse objetivo seria alcançado pelo(a): *crescimento da renda e emprego, redução da*

pobreza e das disparidades regionais, controle da inflação e do endividamento externo, desenvolvimento do setor energético e aperfeiçoamento das instituições políticas.

O **III Plano Setorial de Educação e Cultura (III PSEC 1980-1985²⁴)**, foi elaborado a partir da realização em Brasília, em julho de 1979, de um seminário sobre política e planejamento da educação e cultura, com a participação dos secretários de educação e cultura das unidades federadas. A ele seguiram-se os encontros nacionais de planejamento realizados em Manaus, Natal, Goiânia, Vitória, e Florianópolis nos meses de agosto a setembro do ano de 1979, quando foram identificados os desafios a superar assim sintetizados:

- *redução das desigualdades sociais;*
- *crescimento demográfico;*
- *universalização da educação básica;*
- *eficiência do sistema escolar;*
- *desenvolvimento cultural;*
- *flexibilidade regional e programática²⁵.*

O III PSEC tinha como propósito fundamental superar esses desafios. Na primeira parte apresentava a concepção fundamental e as linhas prioritárias nacionais da política setorial de educação, cultura e desportos e as estratégias comuns e específicas de cada região para alcançá-las. Na segunda parte, definia as prioridades e estratégias regionais e ações complementares, por etapa e nível de educação e para a cultura e o desporto. Na terceira situava como *diretriz fundamental de ação a integração das atividades do Ministério da Educação e Cultura com atividades correlatas de outros Ministérios, em sentido interministerial, intersetorial e interdisciplinar.*

O primeiro **Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND/NR – 1986-1989²⁶)** enfatizou a retomada do desenvolvimento com base no tripé: crescimento econômico, reformas (administrativa, orçamentária e financeira – pela descentralização e combate à inflação -, tributária, agrária e do sistema financeiro de habitação) e combate à pobreza, à desigualdade e ao desemprego.

O IPND/NR não previa planos setoriais, uma vez que as políticas setoriais eram contempladas nele. No capítulo da Educação, após a análise da situação, sintetizava:

Universalizar o ensino de 1º grau; melhorar e ampliar o 2º grau; redimensionar as modalidades supletiva e especial de ensino; estabelecer padrões mais elevados de desempenho acadêmico; integrar a educação física e o desporto no processo educacional; utilizar recursos tecnológicos para fins educativos e, finalmente; redefinir as competências institucionais no exercício dos encargos públicos constituem objetivos básicos das ações que integram as linhas programáticas da educação (I PND/NR, p. 65).

Para alcançar esses objetivos o I PND/NR definiu para a educação oito programas e detalhou suas ações:

- Programa educação para todos (universalização do ingresso e permanência na escola das crianças de 7 a 14 anos)
- Programa Melhoria do ensino de 2º grau
- Programa Ensino Supletivo
- Programa Educação Especial
- Programa Nova Universidade
- Programa Desporto e Cidadania
- Programas Novas Tecnologias Educacionais
- Programa Descentralização e Participação.

No final dos anos 80, época econômica e politicamente movediça e cambiante, o planejamento tradicional, de base prescritiva do futuro desejado e normativa da ação a empreender, passou a ser fortemente questionado, por não levar em conta as surpresas da realidade, nem o papel fundamental dos atores sociais em jogo, com seus interesses, aspirações, forças, fraquezas e idiosincrasias.

Em seu lugar começou a prevalecer a concepção do planejamento estratégico, que trabalha com políticas e diretrizes indicando o rumo do futuro, fundamentado na missão da organização e nos limites e possibilidades da situação presente. Analisando as forças, fraquezas, valores, surpresas e incertezas da realidade presente, os atores sociais, sujeitos ativos do jogo da realidade social desejada, constroem cenários futuros. Assim o planejamento estratégico coloca os atores sociais e suas relações com o ambiente, como sujeitos da construção da história humana, gerando participação, corresponsabilidade e compromisso.

1.5. A Constituição de 1988, o Plano Decenal de Educação para Todos e a LDB de 1996

A Constituição *cidadã* de 1988 marca um novo conceito de participação na formulação das políticas públicas. Até então, os momentos de participação eram de pessoas, como no Manifesto dos Pioneiros, ou de agentes governamentais, como nos encontros e congressos realizados para elaboração dos planos anteriores, caracterizando, neste caso, ações de governo. O novo conceito de participação a partir da Constituinte de 1988 passou a representar a pluralidade das vozes articuladas por meio das entidades da sociedade civil organizada. É o sujeito no coletivo, como ator

social da cidadania ativa. Nesta nova configuração da participação ganha ênfase a questão da formulação das políticas públicas como políticas de Estado⁴.

A nova Constituição de 1988 tem seu capítulo de educação fortemente influenciado pela participação do **Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP** – constituído em 1986, e que agregava inicialmente (com a denominação de **Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito**) 15 entidades (CUT, CGT, OAB, ANPED, SBPC, SEAE, CEDES, ANDES, ANDE, CPB, FENOE, FASUBRA, ANPAE, UNE e UBES), todas engajadas no processo de redemocratização do País. O FNDEP foi lançado oficialmente em Brasília em 09/04/1987 com o "**Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita**"²⁷.

A Constituição de 1988 manteve o princípio de organização da educação em sistemas de ensino, acrescentando o ente federado município, *todos com liberdade de organização, em regime de colaboração*, obedecidas as diretrizes nacionais, de competência da União. Ao longo de seus 22 anos, a Constituição sofreu diversas Emendas. Atualmente assim dispõe em relação aos sistemas de ensino, aos recursos da educação e ao Plano Nacional de Educação:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Art. 214. 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, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

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 País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

A primeira iniciativa para a elaboração da nova LDB foi encampada no Congresso pelo Deputado Octávio Elísio, em dezembro 1988, a partir de subsídios oferecidos pela Associação Nacional de Educação – ANDE. A Comissão de Educação e Cultura da Câmara, para discutir a proposta da nova LDB, constituiu um Grupo de Trabalho, tendo os deputados Florestan Fernandes como Presidente e Jorge Hage como relator.

⁴ . Embora toda a ação dos agentes públicos legitimamente constituídos deva ter a natureza de ação de Estado, considera-se aqui que um Plano de Educação se caracteriza como Plano de Estado quando dotado de três dimensões: a legal (legitimado por lei), a temporal (definido para uma década - período superior ao de um governo) e a participativa (elaborado com a participação da sociedade civil).

O **Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública**, que havia atuado intensamente na Constituinte, voltou a articular-se, agora em torno da elaboração da nova LDB, organizando Fóruns Estaduais em 17 unidades da federação. Com discussões em inúmeros seminários e congressos chegou-se ao projeto de lei do Deputado Jorge Hage, conhecido como *projeto da sociedade civil*.

Esse projeto previa a organização de um Sistema Nacional de Educação (Art. 8º), tendo “*como órgão normativo e de coordenação o Conselho Nacional de Educação e como órgão executivo o Ministério responsável pela área*” (art. 10) e “*como instância de consulta e de articulação com a sociedade, com o Fórum Nacional de Educação*” (Parágrafo único). Ao Conselho era atribuída a competência para “*definir as diretrizes e prioridades para o Plano Nacional de Educação e sua expressão anual na Lei de Diretrizes Orçamentárias, acompanhando e avaliando a sua implantação*” (Art. 23) e ao Fórum, coordenado pelo Conselho Nacional de Educação, realizar reuniões quinzenais, “*precedendo a elaboração dos Planos Nacionais de Educação, de modo a manifestar-se a respeito de suas diretrizes e prioridades*” (art.25) ²⁸.

Quanto ao Plano o projeto de lei estabelecia:

Art. 114. *O Plano Nacional de Educação, de duração quinzenal, será aprovado por lei do Congresso Nacional, e terá a sua elaboração coordenada pelo Conselho Nacional de Educação, em colaboração com o Ministério responsável pela área, com prévia consulta ao Fórum Nacional de Educação.*

Parágrafo único. *O Plano Nacional de Educação visará a articulação das ações das várias esferas de governo e compatibilizará objetivos, diretrizes e metas prioritárias, com os recursos financeiros disponíveis e mobilizáveis, integrando-se com o plano plurianual do governo federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária de cada ano*²⁹.

Após demoradas discussões, novas propostas e novos relatores, este projeto sucumbiu, prevalecendo outro de origem do Executivo, encaminhado via Senado, tendo como relator Darcy Ribeiro, e que veio a ser aprovado constituindo a atual LDB (Lei nº 9.394/96). A nova LDB disciplina as competências dos sistemas de ensino, *em regime de colaboração, – com liberdade de organização nos termos desta lei (§2º do art. 8º) – e atribui à União a competência de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (inciso I do art. 9º).*

A LDB não atribui competências ao CNE, apenas estabelece que: “*Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei*” (parágrafo § 1º, do art. 9). O CNE já havia sido instituído, em substituição ao Conselho Federal de Educação, pela lei nº 9.131/95. Essa lei situa o CNE como *órgão colaborador* do Ministério da Educação (Art. 6ª, § 1º) e, no tange ao PNE, lhe atribui a competência de “*subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação*” (Art. 7º. § 1º, letra a).

Nas Disposições Transitórias, a LDB instituiu a “*Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei*” (art. 87). E, no parágrafo primeiro desse artigo estabelece que “*A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos*”.

O primeiro passo efetivo para a definição de uma nova política de educação sob a égide da nova Constituição veio, antes da LDB, com a elaboração, pelo MEC, em 1993, do **Plano Decenal de Educação para Todos – 1993-2003**. O **Plano Decenal** resultou do compromisso assumido pelo Brasil com o cumprimento das resoluções aprovadas na Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, pela Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial.

O Plano Decenal de Educação para Todos voltava-se para a ampliação da oferta e melhoria da qualidade da educação fundamental, de forma a *satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem* e tinha como objetivo mais amplo *assegurar, até o ano 2003, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam a necessidades elementares da vida contemporânea*. Esse objetivo amplo era desdobrado em sete *objetivos gerais de desenvolvimento da educação*:

1. *satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para a 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*³⁰.

O Plano definia as *estratégias para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo* e as *medidas e instrumentos de implementação*. O Plano foi aprovado pela UNICEF e pelo Banco Mundial no encontro de Nova Delhi, em 1993, que reuniu os nove países mais populosos do Terceiro Mundo.

A publicação do INEP “Educação para todos: avaliação de uma década”³¹, produzida a partir / *Seminário Nacional sobre Educação Para Todos*, realizado em Brasília em 10 e 11 de junho de 1999, apresenta o *histórico da Conferência Mundial de*

educação para todos, analisa o desenvolvimento da educação no Brasil na década de 90 e faz um balanço da implementação dos compromissos de Jomtien.

No referido Seminário, Gadotti avaliou que a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi a estratégia que permitiu atender, em parte, a dois eixos do Plano - fortalecer o regime de colaboração e melhorar o salário dos professores – e tornou a universalização do ensino obrigatório, de fato, prioridade absoluta da política educacional. No período, o acesso ao ensino fundamental foi praticamente universalizado. Outro eixo assentou-se nos parâmetros curriculares nacionais, e também foi colocado em prática.

1.6. O Plano Nacional de Educação 2001-2011

O Plano Decenal de Educação para Todos contemplava, somente, a educação básica. Logo após a aprovação da nova LDB os educadores voltaram a se mobilizar, agora em torno da elaboração do Plano Nacional de Educação, como plano global, de toda a educação, e de Estado, para uma década, conforme definido no art. 87 da LDB.

Sancionada em 20 de dezembro de 1996, a LDB estabelecia que o MEC devesse encaminhar ao Congresso Nacional, no prazo de um ano, ou seja, até 20 de dezembro de 1997, proposta do Plano Nacional de Educação. Como as entidades da sociedade civil, reunidas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, já vinham preparando o PNE, mesmo antes de edição da LDB, e o prazo legal estava a se esgotar, o governo se sentiu pressionado e elaborou às pressas sua proposta de plano durante o segundo semestre de 1997.

Assim, duas propostas de Plano Nacional de Educação chegaram ao Congresso Nacional em fevereiro de 1998: a primeira, “da Sociedade Brasileira” (PL nº 4.155/98), elaborado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e apresentado ao Plenário da Câmara pelo Deputado Ivan Valente em 10/02/98, e a outra, “do Executivo ao Congresso Nacional” (Mensagem 180/98, de 11/02/98) de iniciativa do MEC.

A “Proposta da Sociedade Brasileira” foi elaborada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública nos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONEDs) realizados em Belo Horizonte, o primeiro em julho-agosto de 1966 e o segundo em novembro de 1997. No primeiro CONED foram sistematizadas as diretrizes educacionais para a elaboração do novo PNE. Com base nessas diretrizes foram desenvolvidas, pelas entidades participantes do Fórum, inúmeras atividades em todo o território nacional (discussões nas diferentes instâncias organizativas e nos diversos seminários temáticos

nacionais e locais), preparatórias do II CONED, quando, por meio de intenso trabalho em *discussões das mesas-redondas, conferências, apresentação de trabalhos e comunicações e, principalmente, nas plenárias temáticas e na plenária final*, foi consolidada a proposta do novo plano, definida como o “nosso belo horizonte”.

Na introdução do documento o plano era assim definido:

*Este **Plano Nacional de Educação** é um documento-referência que contempla dimensões e problemas sociais, culturais, políticos e educacionais brasileiros, embasado nas lutas e proposições daqueles que defendem uma sociedade mais justa e igualitária e, por decorrência, uma educação pública, gratuita, democrática, laica e de qualidade, para todos, em todos os níveis. Assim, princípios, diretrizes, prioridades, metas e estratégias de ação contidas neste **Plano** consideram tanto as questões estruturais como as conjunturais, definindo objetivos de longo, médio e curto prazos a serem assumidos pelo conjunto da sociedade enquanto referenciais claros de atuação*³².

A assim era sintetizado o conteúdo do plano:

*Este **Plano Nacional de Educação** tem como ponto de partida um **DIAGNÓSTICO** de possibilidades e limitações, construído com base na realidade nacional e através de comparações com o que ocorre ou ocorreu em diferentes países. Como consequência desse diagnóstico, são apresentadas propostas para a **ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL**, particularmente para a configuração do **Sistema Nacional de Educação**, para a **Gestão Democrática da Educação** brasileira e para o **Financiamento da Educação**. São analisados aspectos significativos dos **NÍVEIS E MODALIDADES DA EDUCAÇÃO**, sendo apresentadas diretrizes e metas para a **Educação Básica**, aí incluídas a **Educação Infantil**, o **Ensino Fundamental**, a **Educação de Jovens e Adultos**, com vistas, sobretudo, à **Erradicação do Analfabetismo**, e o **Ensino Médio e Educação Profissional**, e para a **Educação Superior**. Finalmente, são analisados os problemas relativos à **FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO**, tanto para o magistério como para as áreas técnica e administrativa, nos diversos níveis e modalidades de ensino, apresentando-se um conjunto de diretrizes e metas específicas. Tendo como horizonte a democracia e a inclusão social, as propostas aqui apresentadas buscam, em síntese, fazer cumprir a Constituição Federal e, assim, dar curso às transformações necessárias para melhorar a qualidade de vida da maioria da população, a conquista da justiça e da igualdade social*³³.

O PNE - “Proposta da Sociedade Brasileira” - foi elaborado com visão sistêmica, partindo da organização da educação nacional como um todo e detalhando, depois, as metas (118 no total) próprias dos níveis e modalidades de educação e dos profissionais da educação. O Sumário retrata essa visão:

1. *Introdução*
2. *Diagnóstico*
3. *Organização da educação nacional*
 - 3.1. *O Sistema Nacional de Educação*
 - 3.2. *Gestão democrática da educação*
 - 3.3. *Financiamento da educação*
 - 3.3.1. *Propostas de Financiamento da Educação*
 - 3.3.2. *Financiamento da Educação Básica*
 - 3.3.3. *Financiamento da Educação Superior*
 - 3.3.4. *Formação de Profissionais da Educação*
 - 3.3.5. *Estimativa de Custo de Implementação deste PNE*
4. *Níveis e modalidades de Educação*
 - 4.1. *Educação Básica*
 - 4.1.1. *Educação Infantil*
 - 4.1.2. *Ensino Fundamental*
 - 4.1.3. *Educação de Jovens e Adultos*

- 4.1.4. Ensino Médio e Educação Profissional
- 4.2. Educação Superior
- 5. Formação de profissionais da educação³⁴.

Para a elaboração da “**Proposta do Executivo ao Congresso Nacional**” o MEC, considerando que “*apesar da responsabilidade por sua apresentação caber, basicamente, ao Governo Federal, a colaboração dos estados e municípios é considerada fundamental*”³⁵, convidou como interlocutores: o Conselho Nacional de Educação (CNE); o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). A justificativa para a participação restrita foi de que “*o processo de consulta não poderia ser estendido para além do prazo estabelecido pela LDB para encaminhamento do PNE ao Congresso, o que impôs a opção pela estratégia de privilegiar os interlocutores da área educacional*” (...) entendendo “*que caberia ao Congresso nacional, na etapa que agora se inicia, o papel de ampliar o debate, de forma a abranger o conjunto da sociedade brasileira*”³⁶.

Para organizar o debate e facilitar a participação o MEC organizou um documento preliminar com a indicação de problemas e diretrizes principais e sugestões de metas, bem como preparou um conjunto de informações estatísticas, utilizando documentos recentes que resultaram de ampla discussão nacional, sendo o mais importante deles o Plano Decenal de Educação para Todos³⁷.

O trabalho de elaboração do PNE foi coordenado pelas Secretarias do MEC e pelo INEP, contemplando reuniões gerais, podendo os estados e municípios realizar reuniões auxiliares. O amplo debate anunciado pelo MEC ficou restrito às reuniões com os interlocutores acima referidos, que representavam órgãos de governo da União, dos estados e dos municípios. Na apresentação e na indicação da *estratégia de elaboração do PNE*, conforme citações destacadas acima, ficou evidente a preocupação do MEC em justificar a pouca participação da sociedade na elaboração do plano, em face da ampla mobilização promovida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na elaboração de sua proposta.

A “Proposta do Executivo” procurou caracterizar-se como de caráter técnico, de definição de objetivos e metas segmentados por temas, sem a visão de totalidade da educação, nem de projeto de sociedade, embora nela estivesse subjacente a dimensão política do governo que a formulava, até porque, nesse campo, a neutralidade se constitui numa impossibilidade lógica.

Na introdução apresentava, de forma sintética, a fundamentação legal e a prioridade de garantir a oferta de *Ensino Fundamental obrigatório de oito séries*,

*assegurando o ingresso e a permanência de todas as crianças de 7 a 14 anos na escola*³⁸, e tratava das *responsabilidades pela execução do PNE*. A seguir apresentava *observações gerais* e definia as *metas* (248 no total) para:

1. Educação infantil
2. Ensino fundamental
3. Ensino médio
4. Educação de jovens e adultos
5. Educação tecnológica e formação profissional
6. Educação superior
7. Educação especial
8. Educação indígena
9. Formação de professores e valorização do magistério
10. Educação a distância e tecnologias educacionais
11. Financiamento e gestão

No Congresso a “Proposta do Executivo ao Congresso Nacional” foi protocolada como PL nº 4.173/98, ao qual foi apensado, em 13 de março, o PL nº 4.155/98, da “Proposta da Sociedade Brasileira”, dando início à tramitação do PNE na Câmara. Na época foram muitas as análises e publicações comparando os dois textos.

O Conselho Nacional de Educação, a título de contribuição ao debate, no documento encaminhado à Câmara, intitulado “Subsídios oferecidos à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, relativos ao Plano Nacional de Educação”, com base no trabalho “Texto e Contexto: duas formulações de Plano Nacional de Educação”, do Professor da Universidade Federal de Minas Gerais, Carlos Roberto Jamil Cury, faz uma análise das duas propostas e conclui que elas apresentam uma tensão entre dois *blocos de poder*: um, o do governo e outro, da sociedade civil organizada, que anuncia a necessidade de uma mudança, *dentro da ordem democrática e contra a ordem sócio-econômica*.

Roberto Romano (Professor da Unicamp) e Ivan Valente (Deputado) analisaram que:

“As duas propostas de PNE materializam mais do que a existência de dois projetos de escola ou duas perspectivas opostas de política educacional. Elas traduzem dois projetos conflitantes de país. De um lado tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta de sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devido refletida nas diretrizes e metas do governo. O PNE da Sociedade Brasileira reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para universalizar a educação básica. Isso implicaria propor objetivos, metas e meios audaciosos, incluindo a ampliação do gasto público total para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público. O custo seria mudar o dispêndio, equivalente a menos de 4% do PIB nos anos de 1990, para 10% do PIB, ao fim dos 10

anos do PNE. A proposta da sociedade retomava, visando a organizar a gestão educacional, o embate histórico pelo efetivo *Sistema Nacional de Educação*, contraposto e antagônico ao expediente governista do *Sistema Nacional de Avaliação*.

*O PNE do governo insistia na permanência da atual política educacional e nos seus dois pilares fundamentais: máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com o progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade*³⁹.

Paulo Sena, consultor legislativo da Câmara na área de educação e que acompanhou toda a tramitação do PNE, faz uma análise mais técnica:

“Ambos os processos tiveram suas virtudes e limitações. O processo do CONED foi mais participativo, mas deve esteve ausente um agente importante: o governo. Em muitos momentos a proposta construiu-se por oposição à política do governo, o que se traduziu pela fixação, como meta, da revogação de leis, decretos, portarias. (...)

O processo do MEC foi mais limitado. Procurou, contudo, agregar algumas instâncias estratégicas para o MEC, como o Conselho de Secretários de Estado de Educação – CONSED – e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino – UNDIME – embora tenha inibido a participação de entidades mais reivindicativas. Assim, importantes atores estiveram ausentes deste processo. (...)

De qualquer maneira, o Plano Nacional de Educação, antes mesmo de a discussão iniciar-se na Câmara, já começara a ser debatido em dois processo paralelos – cada qual com suas virtudes e defeitos, suas possibilidades de avanços e limitações”⁴⁰.

O terceiro processo fez confluir os dois projetos anteriores, por meio de um substitutivo elaborado pelo relator, Deputado Nelson Marchezan. O substitutivo tomou como base a “Proposta do Executivo”, à qual incorporou algumas metas da “Proposta da Sociedade”.

Para elaborar o substitutivo, o relator criou um grupo técnico com 06 pessoas para tratar dos temas dos capítulos. Foi criado, também outro grupo, de caráter mais político, constituído pelo Consed, Undime, Unesco, Câmara e Senado para o debate público do Plano. Foram realizadas cerca de 20 audiências públicas, ouvidos 61 expositores acerca dos diversos temas educacionais. A Comissão de Educação e Cultura da Câmara alterou sua rotina, reservando o *horário nobre* das quartas-feiras para as audiências e dando prioridade à discussão do PNE.

A comissão recebeu 45 emendas ao PL nº 4.173/98 (Proposta do Executivo) e 158 do substitutivo do relator, que agrupava as duas propostas, que foram catalogadas e agrupadas por itens para estudo comparativo das mesmas. Todas as contribuições foram registradas e estão publicadas nos anais da Câmara e em cadernos na Comissão de Educação da Câmara.

Na introdução de publicação sobre o PNE, o relator Nelson Marchezan informa que :

*Trabalhamos sobre dois planos apresentados à Câmara dos Deputados, sobre emendas de parlamentares, sugestões verbais e escritas de mais de uma centena de especialistas que vieram apresentar, nas audiências públicas, análises da situação educacional do País, comentários sobre as propostas de plano e suas experiências na realização de projetos eficientes e transformadores*⁴¹.

A tramitação do texto substitutivo do relator tomou todo o ano de 1999. Após a consolidação das diversas emendas, tramitou nas comissões e posteriormente foi levado ao plenário da Câmara e depois ao plenário do Senado. Finalmente foi aprovado em uma sessão especial pela Lei nº 172/2001.

A estrutura do PNE aprovado manteve a mesma estrutura da “Proposta do Executivo”, com os mesmos onze temas, com três sub-itens para cada tema: Diagnóstico, Diretrizes, Objetivos e Metas. As metas totalizaram 295, resultantes da fusão e ou incorporação das metas das propostas do executivo (248) e da sociedade (118) e de emendas.

O quadro abaixo mostra, com interpretação bastante elástica, o número de metas aproveitadas, seja no seu conteúdo original, embora com redação modificada, seja de modo parcial por meio de fusão entre metas das duas propostas.

Quadro 1 - Metas do PNE Originárias das propostas do Executivo e da Sociedade								
	Proposta do Executivo				Proposta da Sociedade			
	Total	Aprov.	Fundidas	Não aprov.	Total	Aprov.	Fundidas	Não aprov.
E. Infantil	36	15	18	3	12	5	3	4
E. Fundamental	27	19	6	2	7	3	3	1
E. Médio	20	17	2	1	10	1	5	4
E. Superior	25	19	5	1	14	1	9	4
EJA	20	16	3	1	15	6	4	5
E. Distância	22	18	3	1	-	-	-	-
E. Profissional	16	13	1	2	9	0	2	7
E. Especial	26	25	1	-	-	-	-	-
E. Indígena	19	18	1	-	-	-	-	-
F. Professores	15	11	2	2	31	13	11	7
Financiamento	10	5	4	1	6	2	3	1
Gestão	12	11	1	-	14	1	4	9
TOTAIS	248	187	47	14	118	32	44	42

A proposta do Executivo foi preponderante: de forma aproximada teve 3/4 das metas aproveitadas integralmente, 1/5 aproveitadas parcialmente por meio de fusão com outras propostas, ficando as não aproveitadas em torno de 1/20. A Proposta da Sociedade teve, aproximadamente 1/4 de suas metas aproveitadas, ficando o restante dividido entre aproveitadas parcialmente por meio de fusão com outras propostas e não aproveitadas.

Em síntese o PNE definiu:

- Como prioridades e objetivos:

- *a elevação global do nível de escolaridade da população;*
 - *a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis;*
 - *a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e 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 e equivalentes*⁴².
- Como estratégias para alcançar as metas:
 - duração de 10 anos;
 - elaboração, pelos estados, Distrito Federal e municípios, de planos decenais correspondentes;
 - realização de avaliação intermediária do cumprimento das metas no 4º ano de vigência do Plano;
 - definição, pela União, de mecanismos de acompanhamento das metas, por meio do sistema nacional de avaliação;
 - elaboração, pela União, estados, Distrito Federal e municípios, de planos plurianuais para o cumprimento das metas de seus planos decenais.

Ivan Valente e Roberto Romano assim avaliaram o processo de tramitação do PNE no Congresso:

“O parlamento viu-se diante de um grave conflito ao elaborar o PNE, num quadro em que o governo contava com ampla maioria na Câmara dos Deputados e no Senado. Era previsível que tal poder fosse mobilizado para controlar a tramitação da matéria. (...) Esse controle se operou abreviando a participação social no debate do Congresso, inclusive fazendo preponderar nas audiências públicas os convites para autoridades e técnicos vinculados às posições oficiais. O substitutivo (que se tornou o texto base da lei) tem conteúdo peculiar: ele é um escrito taratológico (espécie de Frankenstein) que simula o diálogo com as teses geradas pela mobilização social (sobretudo no diagnóstico da situação educacional), mas adota a política do Governo FHC nas diretrizes, nos objetivos e nas metas. Estes últimos pontos são os que, de fato, possuem relevância estratégica num Plano”⁴³

O PNE finalmente aprovado foi sancionado com nove metas vetadas por recomendação da área econômica do governo. Todas incidiam em questões de financiamento. As metas vetadas procediam da Proposta da Sociedade ou de Emendas Parlamentares. Apenas uma era comum das propostas da sociedade e do executivo. As metas vetadas foram:

- Na 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 (originária da Proposta da Sociedade)
- Educação Superior:

- Meta 24: criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, com 75% dos recursos alocados pela União (meta de emenda)
- Meta 26: ampliação do Crédito Educativo para atender um mínimo e 30% das matrículas da rede particular (meta de emenda)
- Ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica (meta de emenda)
- Formação de profissionais e valorização do magistério (educação básica) - meta 4: implantação de planos de carreira para os profissionais da área técnica e administrativa (originário da Proposta da Sociedade)
- Financiamento e Gestão
 - Meta 1: elevação dos gastos em relação ao PIB para 7% até o final da década (originária da Proposta da Sociedade – a Proposta do Executivo estabelecia 6,5%)
 - Meta 7: estabelecer valores por aluno, em todos os níveis, compatíveis com os padrões de qualidade, por meio da garantia das vinculações constitucionais (originária da 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 (originária da Proposta da Sociedade).

Em seu artigo, Valente e Romano avaliam que:

... as metas vetadas atenuavam os traços de simples “carta de intenções” que marcavam o texto da lei aprovada e que os vetos impostos ao que foi aprovado no parlamento ilustram o caráter inócuo que a atual administração federal atribui ao PNE e, ainda que o presidente vetou tudo que pudesse ter a imagem de um plano, uma vez que um plano deve sempre ser dotado de verbas para viabilizar as diretrizes e metas propostas⁴⁴.

1.7. Considerações sobre o período analisado

Os planos no período analisado – dos Pioneiros até o PNE/2001 – se caracterizaram, com exceção do Plano Decenal de Educação para Todos e do PNE/2001, como planos de governo. Duas características avalizam essa assertiva: normalmente eram feitos para períodos curtos, correspondentes ao período do respectivo governo e; eram elaborados pelos agentes do governo, sem participação da sociedade. Os dois últimos citados acima foram classificados como Planos de Estado, porque estabeleciam um período para além do governo que os promoveu. No entanto, sua elaboração foi fortemente marcada pelos atores situados nos governos federal,

estaduais e municipais e especialistas convidados, com pouco espaço para a participação da sociedade.

De modo geral, os planos analisados no período tiveram realizações parciais ou sequer foram considerados, sendo poucos os registros disponíveis. Isso indica que os planos na área de educação pouco pautaram a ação dos governos que os elaboraram. Duas hipóteses podem explicar o abandono parcial ou total dos planos elaborados e ou aprovados: uma cultural e outra política.

A primeira se situa na raiz histórico-cultural do modo de governar no Brasil, de caráter personalista, vale dizer patrimonialista ou *não republicana*. Nessa cultura os governantes assumiam seus postos como se o cargo se constituísse em “propriedade” sua e nessa condição faziam prevalecer a sua vontade, a sua visão de mundo, ditada por suas idiossincrasias. Assim, eles se sentiam *autorizados* a definir as *suas prioridades*, sem ouvir a sociedade. Na dimensão política, além das turbulências institucionais (duas ditaduras – Estado Novo de Vargas e Regime Militar – ocupando quase três décadas) pesou fortemente a alta rotatividade dos ministros da educação. No período de 70 anos – da criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública pelo Presidente Vargas em novembro de 1930, até a aprovação do PNE/2001 em janeiro de 2001 - foram 19 presidentes da República (incluindo dois presidentes da Câmara como interinos) e 42 ministros da educação (sem contar os interinos). Isso dá uma média de 20 meses de permanência no cargo para cada Ministro. Se considerarmos que o Ministro Capanema, do primeiro Governo Vargas, o mais longevo da história da educação, permaneceu quase doze anos no cargo – de janeiro de 1934 a outubro de 1945 - a média de permanência dos demais cai para 17 meses.

Numa cultura de governo patrimonialista, com as políticas educacionais ditadas pelas elites e de forma personalista pelos ministros, associada à alta rotatividade explica o abandono ou a interrupção dos planos de educação analisados no período contemplado na primeira parte deste trabalho.

No que se refere ao PNE 2001-2010, elaborado sob a égide do ainda em gestação espírito republicano da Constituição de 1988, as dificuldades de sua implementação residiram nas suas características e nos vetos apostos, conforme analisado anteriormente. Quanto às avaliações feitas, são destacadas adiante.

2. O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2011-2020

A primeira década do século XXI constituiu-se numa efetiva década da educação, com intensa mobilização e participação da sociedade para o enfrentamento das graves e históricas fragilidades das políticas educacionais, traduzidas em diversos ajustes à Constituição e à LDB e em ações governamentais. A sintonia entre as propostas da sociedade e do governo levou a educação a ganhar centralidade na pauta das políticas públicas nacionais.

A intensificação do diálogo entre União, estados, Distrito Federal e municípios permitiu avançar na visão sistêmica da educação nacional como um todo e explicitar a necessidade e a importância da organização do sistema nacional de educação para a efetivação do Regime de Colaboração, realizando o sonho dos Pioneiros de construir a unidade nacional, respeitando a multiplicidade das especificidades locais.

Considerando a trajetória do planejamento educacional até o ano 2000, analisada no capítulo anterior, neste são feitas, inicialmente, considerações sobre a difícil travessia entre o planejamento prescritivo-tradicional e o planejamento estratégico-participativo e sobre a organização da educação nacional com base sistêmica, expressa por um Sistema Nacional de Educação que efetive o Regime de colaboração entre os entes federados, para dar conta das políticas educacionais nacionais, do projeto nacional de educação. Em seguida são analisados os planos plurianuais do Governo Lula para a área da educação e, de modo especial, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Finalmente é situada a proposta do Plano Nacional de Educação 2011-2020, em cuja elaboração, ao par das avaliações do PNE 2001-2010 e contribuições do CNE, ganha destaque a Conferência Nacional de Educação – Conae/2010 – porque para ela convergiu um intenso processo de mobilização e participação social e dela derivaram deliberações que indicaram as metas e estratégias da proposta do novo PNE.

2.1. A difícil travessia do planejamento normativo-prescritivo para o estratégico-operacional

É práxis, que implica na ação e reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo. Paulo Freire⁴⁵

A frase de Paulo Freire, que afirma o significado atribuído por ele à educação libertadora em oposição à educação “bancária”, pode se aplicar ao planejamento estratégico em oposição ao planejamento tradicional, de caráter normativo-prescritivo da realidade futura. Ela se torna mais pertinente na medida em que o processo de planejamento estratégico-participativo é contextualizado na categoria freiriana de *leitura de mundo*. Para Freire, educar é promover a capacidade de ler a realidade e de agir para transformá-la, impregnando de sentido a vida cotidiana. Sua pedagogia proporciona aos educandos a compreensão de que a forma de o mundo estar sendo não é a única possível⁴⁶.

Planejamento, como afirma Ferreira⁴⁷, é o contrário de improvisação. E, não improviso quando tenho um objetivo em vista. Então o planejamento se constitui na definição da caminhada da situação presente para o futuro desejado e suas estratégias de percorrê-la. Da transformação da educação que temos para a educação que queremos.

Então, o planejamento se realiza em três momentos, embora sucessivos, sempre interligados e recorrentes:

- Análise da realidade presente como compreensão da situação, da educação que temos – *reflexão, leitura de mundo* – muito mais que sua contabilização estatística do diagnóstico tradicional;
- Projeção das transformações dessa realidade desejadas num horizonte de futuro determinado e das estratégias para realizá-las: a qualidade social da educação que queremos, os objetivos e ações necessárias para alcançá-la.
- Realização, monitoramento, reflexão e reorientação das ações – a práxis da caminhada.

A trajetória do planejamento educacional até o 2000, analisada no capítulo anterior, suscita reflexões sobre a própria natureza e finalidade do planejamento. A pergunta que se impõe é: porquê os planos, sempre prometedores de transformações anunciadas, não lograram êxito? Ou: porquê, quando não abandonados no nascedouro, não se constituíram em meios efetivos de organização da ação governamental, não pautaram os governos?

À parte as circunstâncias políticas e a cultura brasileira de governo, a teoria do planejamento induz respostas às questões acima. A teoria, as metodologias e as análises sobre os processos de planejamento constam de inúmeras publicações e trabalhos acadêmicos e não caberia aqui revisitá-las. No entanto, torna-se pertinente

analisar o enfoque tradicionalmente adotado para situar a nova concepção do Plano Nacional de Educação 2011-2020.

Até os anos 50 do século passado o planejamento educacional foi, de certa forma, confundido ou concebido como formulação de arcabouço legal, diretrizes a orientar as ações. Ou seja; a concepção era a de que se podia mudar a realidade somente por meio de normas legais, a ação seria mera consequência, concepção que marca fortemente sua presença até os dias atuais.

A partir dos anos 50 o planejamento assumiu corpo metodológico próprio, com forte caráter normativo/prescritivo, que dominou a América Latina até o final dos anos 80.

Carlos Matus⁴⁸, Ministro de Allende no Chile, após o exílio na Patagônia, inconformado *porque um governo com tanta popularidade e com tão boas intenções caiu de forma tão fragorosa, diante de um golpe militar*, passou a analisar as fragilidades do planejamento normativo-prescritivo e propor a alternativa do planejamento estratégico-operacional. Além das diversas publicações, entre as duas principais citadas nas referências, passou a dar consultoria em planejamento governamental a diversos países da América Latina, entre os quais o Brasil. Com base em Matus, muitas publicações passaram a analisar a necessidade da travessia do planejamento normativo-prescritivo para o estratégico-operacional no Brasil. Com base em Matus pode-se destacar as principais características dos dois modelos.

Características do planejamento normativo-prescritivo:

- Perspectiva determinista do futuro, por isso normativo ou prescritivo, com a presunção de que é possível controlá-lo, sem levar em conta os condicionantes políticos e sociais;
- Base tecnicista, simplificando a realidade como objeto estático do plano e tendo como pressuposto que pode ser orientada e controlada pelo planejador, situado fora dela;
- Definição dos objetivos, a partir do diagnóstico físico, como desenho do dever ser futuro, do ponto de chegada determinado;
- Reduccionismo das condicionantes do plano à dimensão econômica;
- Separação das atividades de elaboração e de gestão do plano.

Essas características levaram a focar o planejamento educacional, nos anos 60, na aplicação de recursos por meio de Fundos para cada nível de ensino e, nos anos 70/80, na ênfase como instrumento de gerenciamento técnico.

Em documento denominado “O Planejamento em Novos Tempos”⁴⁹, o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC) do IPEA, já incorporando as análises de Carlos Matus, concluiu que o modelo teórico da época, *de grande rigidez conceitual e operacional* e que utilizava *categorias abstratas e gerais*, tornou o planejamento *uma operação mais conceitual do que uma firme orientação para a solução de problemas*, de pouca eficácia no *suporte às decisões de curto prazo* e orientação das *ações de médio e longo prazo* e na oferta de *instrumentos para a coordenação intra-governamental*. Avaliou, ainda, que esse modelo, baseado na *predição sobre o futuro*, conferiu ao planejamento normativo *uma lógica interna consistente, mas completamente discordante da lógica de funcionamento do mundo real*, perdendo sua *capacidade operativa pela falta de capacidade para lidar com as incertezas inerentes a uma sociedade complexa, cambiante e conflitiva* e que a *predominância dos aspectos econômicos na análise* terminaram por marginalizar os *componentes políticos que, ao final, acabam por se impor*; e pelo *centralismo e o tecnicismo* que geraram resistências junto aos operadores das políticas governamentais.

Elaborado em 1988, já no espírito da nova Constituição e da teoria do planejamento estratégico, o documento apontava que, considerando o fortalecimento do Poder Legislativo, o maior espaço de autonomia dos estados e municípios e a participação da sociedade civil, a elaboração do planejamento requeria dos governos *novas capacidades e competências para o exercício da negociação*:

- de forma *democrática, participativa e descentralizada, em sintonia com as aspirações da sociedade brasileira*;
- capaz de *fornecer aos dirigentes públicos instrumentos que lhes permitam operar com governabilidade, aumentando a eficácia do aparelho estatal e atuando no sentido determinado pelas forças políticas*;
- não constituir-se em *“camisa de força” para os dirigentes, mas uma referência para que as decisões de curto prazo levem à situação desejada no longo prazo*;
- que o planejamento federal interaja *com decisões e ações dos estados e municípios*.

Nestas conclusões estão presentes os fundamentos do planejamento estratégico que, em contraposição ao normativo-prescritivo:

- Parte da análise e compreensão da situação, da conjuntura política, econômica e social, seus limites e possibilidades, com visão sistêmica do todo social;
- Fixa os objetivos, ou metas, como apostas ou propostas para o futuro, a partir de cálculos interativos entre os diferentes atores sociais;

- Privilegia a participação dos diferentes atores sociais;
- Articula planejamento, ação e avaliação como momentos não sucessivos, mas que interagem para dar viabilidade ao plano.

Neste sentido, conforme propõe Matus, o planejamento, mais que predizer o futuro, se constitui em uma aposta, *um cálculo que preside à ação*, para criar o futuro desejado, *a partir das possibilidades* que vislumbramos, sem a garantia de que tenhamos o controle sobre esse futuro.

Essa nova concepção requer compreensão clara do significado para o planejamento dos termos políticas, diretrizes, objetivos, metas e estratégias.

- As **políticas** definem as intencionalidades dos *negócios do Estado*, indicando o rumo a seguir, o futuro desejado. As políticas educacionais se fundamentam na filosofia, na concepção de educação, que deriva da concepção de pessoa e de sociedade que se preconiza, e que, por sua vez, definem as intencionalidades e estabelecem o curso das ações do Estado. As políticas dão sentido e canalizam os esforços dos agentes públicos e oferecem os parâmetros para a tomada de decisões.
- As **diretrizes** constituem as orientações, mais especificamente as definições **normativas**, para seguir o caminho definido pelas políticas. Como o próprio termo induz, estabelecem a direção da caminhada, os grandes parâmetros, princípios e critérios da ação governamental.
- Os **objetivos** definem os pontos de chegada, traduzindo e particularizando as intencionalidades e diretrizes para cada área ou ação. Os objetivos devem constituir desafios institucionais, compromissos coletivos, orientando efetivamente a ação.
- As **metas** são os passos a dar na caminhada, o quanto se pretende caminhar, onde chegar em determinado tempo. Por isso, alguns preferem definir as metas como objetivos quantificados e datados;
- As **estratégias** definem o como e com o que caminhar, como superar ou contornar os obstáculos, as limitações para atingir os objetivos e suas metas. De origem militar, o termo grego *stratègós* significava a *arte do general*, ou seja: *arte do comando, da liderança*. Hoje, estratégia é definida, tanto por Aurélio quanto por Houaiss, como a arte de utilizar os recursos e as condições favoráveis disponíveis para alcançar objetivos. Podemos dizer que são os processos, os procedimentos da caminhada, a arte e o modo do caminhar rumo aos objetivos/metass.

As três primeiras, políticas, diretrizes e objetivos, dizem respeito mais à orientação e finalidades da ação governamental e, obviamente, devem constituir os fundamentos do plano. As duas últimas, metas e estratégias, dizem respeito às ações e modos de realizá-las previstas no plano, orientadas pelas políticas e diretrizes, para alcançar os objetivos.

Embora essa compreensão sobre o planejamento estivesse presente aos formulares do PNE/2001, suas características estiveram mais próximas do planejamento normativo/tradicional do que da nova concepção de planejamento estratégico. A partir de um diagnóstico estático definia objetivos e metas como um dever ser futuro, sem apresentar as estratégias de ação. A fusão de duas propostas, a do governo com perspectiva mais tecnicista e a da sociedade com dimensão mais política, deixou o plano a meio caminho entre o tradicional e o estratégico, longe de constituir-se na *arte* inspiradora e orientadora das ações. No mais, os vetos às emendas que constituíam estratégias de realização das metas, ao par da definição de 295 objetivos e metas, tematicamente distribuídos sem interligação sistêmica, deram ao PNE 2001 a característica mais de *carta de intenções*, conforme definido por Romano e Valente⁵⁰, do que propriamente de plano. Quando todas as aspirações e a solução de todos os problemas são erigidos como metas, não há prioridades. A essência de um plano não está em abordar e resolver todos os problemas ao mesmo tempo, mas em estabelecer prioridades e escalonar no tempo a solução segundo uma escala de relevância e urgência, nos limites das possibilidades em determinado tempo.

As ações governamentais dos últimos dez anos confluíram para a elaboração do novo PNE 2011-2020 em novos referenciais e características. Especialmente nos últimos oito anos, o estreitamento do diálogo entre as entidades da sociedade civil organizada e o governo propiciou a intensificação da mobilização e participação social por meio de inúmeros eventos, seja em torno da avaliação do PNE 2001-2010, seja sobre novas demandas, quase todas confluindo para a importância do diálogo e das articulações institucionais necessárias entre União, estados e municípios. Articulações que estimularam e aproximaram o diálogo entre programas governamentais e a prática do cotidiano dos sistemas de ensino e das escolas.

Essas articulações remetem à efetiva implantação do princípio constitucional do Regime de Colaboração, que encontra seu campo próprio de formulação por meio do Sistema Nacional de Educação, dois temas sempre presentes nas discussões sobre planejamento e gestão da educação.

2.2. Sistema Nacional de Educação: a efetivação do Regime de Colaboração

Embora sem utilizar os termos hoje correntes, a concepção de um sistema nacional de educação, como forma de estabelecer um regime de colaboração entre os sistemas de ensino, constituía o eixo, a idéia central do Manifesto dos Pioneiros. Ao denunciar a fragmentação e desarticulação das reformas até então promovidas, defendiam uma organização baseada em princípios a dar coerência interna e unidade nacional, na *aplicação da doutrina federativa e descentralizadora*, e enfatizavam:

“A unidade educativa, - essa obra imensa que a União terá de realizar sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação (...).”⁵¹

Em síntese, preconizam a busca da unidade na multiplicidade, por meio do regime de cooperação entre os entes federados.

Nesse espírito, o dispositivo constitucional de 1934, concebia o Plano Nacional de Educação como um documento de diretrizes nacionais, a garantir a unidade na multiplicidade dos sistemas de ensino, então criados. O artigo primeiro do Plano que chegou a ser elaborado pelo Conselho Nacional de Educação em 1937, traduz claramente esse espírito:

“Art. 1º. O Plano Nacional de Educação, código da educação nacional, é o conjunto de princípios e normas adotados por esta lei para servirem de base à organização e funcionamento das instituições educativas, escolares e extra-escolares, mantidas no território nacional pelos poderes públicos e por particulares”⁵².

A proposta de Plano de 1937 viria a se traduzir em 1961 na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61), que institui o Conselho Federal de Educação (CFE). O CFE, com a presença marcante de Anísio Teixeira, um dos signatários do Manifesto, passou a dar destaque especial à cooperação e articulação com os conselhos estaduais de educação, promovendo, em 1963, a primeira reunião conjunta. Embora o Regime de Colaboração ainda não constituísse princípio legal, nessa reunião, o conselheiro Newton Sucupira traduzia bem sua dimensão e significado:

“Estamos, pois, em face de uma descentralização articulada, onde cada sistema de ensino atua em função das necessidades e dos objetivos específicos de sua região, mas submetidos às diretrizes gerais da educação nacional”.

“Toda a doutrina da lei admite uma rica variedade de processos e iniciativas, uma diversidade fecunda que possa encaminhar novas experiências e à livre afirmação dos núcleos regionais de elaboração de cultura, mantendo a unidade básica de um projeto nacional. Se é verdade que a democracia significa a crença no poder da integração espontânea dos grupos e poderes criadores, não é menos certo que, numa sociedade complexa e em desenvolvimento, essas forças devem ser coordenadas e dirigidas por um esforço comum de realização do bem coletivo. Mas em vez da unificação totalitária imposta, rigidamente, pelo poder central, trata-se de uma unidade vital e orgânica onde as forças criadoras em matéria de educação colaboram sob a mesma orientação para o objetivo fundamental de construir a nação e proporcionar a todos a educação necessária para o desenvolvimento pessoas”⁵³.

Em síntese: legisladores, conselheiros e intelectuais da educação tinham a convicção de que a efetividade de um Plano Nacional de Educação somente seria possível com uma organização sistêmica que garantisse uma ação articulada e colaborativa entre os entes federados na realização de um projeto nacional de educação.

A defesa da criação de um Sistema Nacional de Educação, como estratégia de efetivação do Regime de Colaboração entre os sistemas de ensino, seria retomada nos embates da Constituinte de 1988 pelos educadores reunidos no Fórum em Defesa da Escola Pública. A tese do sistema não foi vencedora na Constituinte de 1988, sob a alegação de que feriria o princípio federativo. Mas, o Regime de Colaboração foi contemplado, tornando-se princípio constitucional.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

A discussão sobre a criação do Sistema Nacional de Educação seria logo retomada na elaboração da nova LDB. O ante-projeto de Lei aprovado na Comissão de Educação e Cultura da Câmara (Projeto Jorge Hage) dedicava um longo Capítulo ao Sistema Nacional de Educação (SNE), assim concebido:

“Art. 8º O Sistema Nacional de Educação, expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, compreende os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como outras instituições públicas ou privadas, prestadoras de serviços de natureza educacional”

Parágrafo único. Incluem-se entre as instituições públicas e privadas, referidas neste artigo, as de pesquisa científica e tecnológica, as culturais, as de ensino militar, as que realizam experiências populares de educação, as que desenvolvem ações de formação técnico-profissional e as que oferecem cursos livres”⁵⁴.

O Fórum em Defesa da Escola Pública insistiria no assunto na “Proposta da Sociedade Brasileira” do Plano Nacional de Educação 2001. Como primeiro capítulo das diretrizes e metas, situava a Organização da Educação Nacional. E nele, após reafirmar o contido no projeto de LDB, explicitava o significado do SNE:

“As ações do Sistema Nacional de Educação, eixo central da organização da educação nacional, devem simplificar as estruturas burocráticas, descentralizar os processos de decisão e execução, fortalecer as escolas e as unidades prestadoras de serviços, 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”⁵⁵.

Em seguida, situava como primeira diretriz do Plano a consolidação de *um Sistema Nacional de Educação*. A consolidação de um Sistema Nacional de Educação viria a ser o objeto central das duas conferências de educação promovidas pelo MEC: Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB) realizada em Brasília em abril de 2008 e a Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em Brasília em

março/abril de 2010. As duas conferências situaram o SNE como estratégia de efetivação do Regime de Colaboração.

O Sistema Nacional de Educação ganharia status constitucional em 2009:

Art. 214. 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, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela EC nº 59, de 2009)

Os defensores da criação do SNE consideram que, face ao princípio constitucional da autonomia dos entes federados no sistema federativo (Art. 18 da Constituição), da competência da União de definir as *diretrizes e bases da educação nacional* (inciso XXIV do art. 22), da competência da União, Estados e DF de legislar concorrentemente sobre *educação, cultura, ensino e desporto* (inciso IX do art. 24) e o da liberdade de organização dos sistemas de ensino (§ 2º do art. 8º da LDB), há a necessidade de lei complementar para disciplinar a efetivação do Regime de Colaboração. Esse instrumento estaria amparado no parágrafo único do art. 23 da Constituição que dispõe: *“Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”*.

A ênfase na organização de um Sistema Nacional de Educação como forma de garantir a efetivação do Regime de Colaboração encontra justificativa nas dificuldades percebidas na implementação do Plano Decenal de Educação para Todos e no Plano Nacional de Educação 2001-2010.

O Plano Nacional de Educação 2001-2010 identificava, por meio de asteriscos, as metas cujo cumprimento seria da iniciativa da União (*) e as que estariam no âmbito do cumprimento de estados e municípios, com a colaboração da União (**). As que estariam no âmbito das competências e responsabilidades de estados e municípios seriam objeto dos respectivos planos decenais de educação, cuja elaboração era determinada no art. 2º da Lei nº 10.172/2001. No entanto, ao final da vigência do Plano, menos de 50% dos estados e municípios possuíam seu Plano de Educação.

A falta de um espaço legal próprio para a negociação necessária entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para a realização do projeto nacional de educação, tem dificultado o diálogo, tanto entre os entes federados, quanto entre a gestão das políticas públicas nacionais e as bases da prática concreta das ações educacionais, especialmente porque estas bases estão vinculadas aos sistemas estaduais e municipais de ensino.

Esta percepção tornou a discussão da regulamentação do Regime de Colaboração e a criação do Sistema Nacional de Educação como arranjo institucional para torná-lo viável e efetivo, tema central das duas conferências nacionais: Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb/2008) e Conferência Nacional de Educação (Conae/2010).

Mas o que seria o Regime de Colaboração?

Um verdadeiro regime de colaboração, como disposto na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), pressupõe um arranjo institucional capaz de intermediar as relações intergestores e produzir pactos, acordos, negociações ou disputas legítimas que, finalmente, resultem em ações coordenadas entre as três esferas de governo.

A conceituação ampla do regime de colaboração implica a mútua colaboração a ser concretizada entre os sistemas de ensino e não cooperação entre os entes federados, visando ao atendimento do direito à educação dos cidadãos, e deve ser orientado pelo princípio de capacidade contributiva e de atendimento solidário às incumbências atribuídas a cada ente federado⁵⁶.

A questão que se coloca então passa pela definição de atribuições e responsabilidades entre os entes federados, hoje um tanto difusas no campo da educação. Embora a Constituição estabeleça que, na organização dos sistemas de ensino, os estados atuem *prioritariamente no ensino fundamental e médio*, e os municípios *no ensino fundamental e na educação infantil*, com a União exercendo *função supletiva e redistributiva*, definindo conjuntamente *formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório* (art. 211 e parágrafos), não veda a atuação em qualquer etapa e nível de ensino. Ou seja: define prioridades, mas não responsabilidades, tanto que estados e municípios podem atuar no ensino superior, mesmo sem atender plenamente a educação infantil e a educação básica de jovens e adultos, nas faixas etárias ainda não abrangidas pela obrigatoriedade.

O regime de colaboração pressupõe a distribuição de responsabilidades, tanto no atendimento à educação, quanto nas formas de viabilizá-lo em articulação entre os entes federados. Enquanto a *colaboração* se situar como princípio apenas, a depender da vontade colaborativa entre os entes federados, não haverá instrumento legal a permitir cobrança de responsabilidades. Por isso a ênfase na regulamentação, por meio de Lei Complementar, do parágrafo único do Art. 23 da Constituição.

Carlos Abicalil⁵⁷, referindo-se ao Sistema Nacional de Educação como organização da *totalidade para além da consideração da diversidade de redes, das diferenças, da ação interdependente, da flexibilidade para inovações e criatividade, para as instâncias de pactuação federativa* afirma que:

“a unidade deve aparecer na normatização jurídica, pedagógica, política e administrativa fundamentada no objetivo de superação das desigualdades e de promoção da igualdade de direitos; e a clara divisão de competências entre os diferentes níveis do sistema nacional deve expressar-se na regulação das formas de articulação, integração, colaboração, com funções e atribuições nitidamente definidas”⁶⁸

E o que seria o Sistema Nacional de Educação? É ainda o Deputado Carlos Abicalil, em *proposta embrionária* de regulamentação do regime de colaboração, que avança uma conceituação:

“O sistema nacional articulado de educação, expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela superação das desigualdades através da educação, compreende os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como outras instituições públicas ou privadas prestadoras de serviço de natureza educacional”⁶⁹.

A Emenda nº 59/2009 atribui ao Plano Nacional de Educação o objetivo de *articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração*. O importante é que a EC nº 59/2009 introduz no texto constitucional a figura do Sistema Nacional de Educação, embora sem defini-lo, e estabelece uma vinculação entre plano, sistema e regime de colaboração. Caberia aqui uma questão relativa à ordem lógica: considerando que o sistema tem o significado da organização do todo, no seu contexto é que se concebe o plano como instrumento de definição dos objetivos e metas nacionais e sua realização em regime de colaboração entre os sistemas de ensino.

O Documento Final da Conae situa o Sistema Nacional de Educação *como mecanismo articulador do regime de colaboração no pacto federativo, que preconiza a unidade nacional, respeitando a autonomia dos entes federados*⁶⁰. Na concepção sistêmica, o Sistema Nacional de Educação assume a função da organização do todo da educação nacional, por meio da articulação da diversidade regional representada pelos sistemas estaduais, distrital e municipais de ensino, construindo a unidade nacional no sentido que os Pioneiros atribuíam ao projeto nacional de educação. Ou seja: o SNE não se constitui num novo ente super-posto, substante em si mesmo, à atual estrutura, mas numa nova *arquitetura*, estrutural e normativa, que estabelece as articulações necessárias entre os atuais sistemas para o cumprimento das responsabilidades próprias de cada um e comuns ao projeto nacional de educação e cidadania.

Essa nova *arquitetura* da organização da educação brasileira, conforme já explicitado, demanda normatização a definir papéis e compartilhamento de responsabilidades no pacto federativo. As políticas públicas, planos e ações do Governo Lula, fundadas no princípio constitucional do regime de colaboração, avançaram na articulação do todo nacional, com visão sistêmica. No entanto, o diálogo e a negociação

entre os entes federados sofrem limitações diante da falta da institucionalização do sistema nacional a disciplinar o regime de colaboração.

Essa visão sistêmica esteve presente, no âmbito do planejamento, especialmente no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e seus desdobramentos nos Planos de Ações Articuladas (PARs) estaduais e municipais e nos planos plurianuais (PPAs). No âmbito do financiamento, a reformulação do **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério** (Fundef) para **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação** (Fundeb) contemplou toda a educação básica. E no âmbito da mobilização e participação social para a construção de políticas públicas e do Sistema Nacional de Educação ganham destaque a **Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb/2008)** e a **Conferência Nacional de Educação (Conae/2010)**.

2.3. Planos Plurianuais (PPAs) e Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Os planos plurianuais são planos de governo para a realização dos planos decenais e ou *programas de duração continuada*, situados como planos de Estado, conforme determina o art. 165 da Constituição, que trata do Orçamento da União:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O art. 5º da Lei nº10.172/2001, que instituiu o PNE 2001/2010, estabelece que *Os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais* (dos estados e municípios).

Na vigência do PNE dois planos plurianuais foram elaborados pelo Executivo Federal – correspondendo aos dois mandatos do Presidente Lula - e aprovados pelo Congresso Nacional: o PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011. Os PPAs foram elaborados no conceito do planejamento estratégico que preconiza, além da participação dos atores sociais abrangidos nas ações neles previstas, objetivos e metas como apostas sobre o futuro e, por isso, suscetíveis de ajustes no percurso. Foram emblematicamente classificados de planos para um Brasil de Todos. Esses planos plurianuais delinearão

estratégias de ação que permitiram a realização de objetivos e metas, muitos previstos no PNE, e o enfrentamento de novos desafios postos pelo novo contexto político e institucional de intensa participação popular na definição de políticas públicas e de gestão democrática. As lacunas estratégicas do PNE, requereram a elaboração, também, a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), definido no segundo PPA.

2.3.1. PPA 2004-2007 (Lei nº 10.933/2004)

O **PPA 2004-2007** foi elaborado, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a partir da realização de Fóruns de Participação Social nas 27 unidades da federação, envolvendo o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República. Na Mensagem ao Congresso Nacional, encaminhando o plano, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva enfatizou a participação social na sua elaboração:

Fizemos uma “escuta forte” – muito forte – para usar a expressão consagrada pelo sociólogo Boaventura de Souza Santos.

É preciso ressaltar que nada menos de 2.170 organizações participaram dos debates em todo o Brasil.

Centrais sindicais, associações e federações empresariais, organizações não-governamentais, movimentos populares, instituições religiosas e científicas – ou seja, um forte elenco de entidades fortemente representativas da sociedade civil brasileira avaliou o PPA e formulou sugestões e propostas.

Ao incorporar a voz da cidadania na formulação estratégica do futuro, o PPA tanto se afasta do autoritarismo estatal dos anos 70 como supera, na prática, a mais grave exclusão feita na década passada: a exclusão das prioridades nacionais⁶¹

Fundado no princípio da democratização da gestão, em coerência com os *compromissos programáticos* da campanha presidencial, o processo de elaboração do PPA adotou o **planejamento participativo**, com o objetivo de *criar, ampliar e consolidar espaços institucionais que permitam à sociedade civil ser co-responsável nas grandes decisões nacionais e na orientação das políticas públicas (...) por meio da ação compartilhada de compromissos de desempenho entre os entes federados e a sociedade⁶²*. A participação na elaboração do PPA contemplou as dimensões da escuta da sociedade em *perspectiva nacional, setorial* (por Ministério) e *territorial* (estados e municípios).

O PPA 2004-2007 definiu como estratégia para o desenvolvimento três megaobjetivos, contemplando as dimensões social, econômica, regional, ambiental e democrática, compondo 30 desafios a serem enfrentados por meio de 374 programas.

A educação é incluída no megaobjetivo I que trata da inclusão social e redução das desigualdades sociais e constitui o desafio 4: *Ampliar o nível e a qualidade da*

escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação⁶³. O desafio compreende como ações prioritárias a universalização, com qualidade, da educação obrigatória entre 7 e 14 anos e a erradicação do analfabetismo a serem enfrentados por meio dos programas: **Brasil Alfabetizado** (*alfabetização dos jovens e adultos*) e **Brasil Escolarizado** (*educação básica com qualidade para todos, desde a educação infantil até o final do ensino médio*). Completavam a estratégia de superação dos desafios na educação os Programas: **Educação na Primeira Infância** (*ampliação do atendimento de crianças de 0 a 3 anos*); **Democratização e Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária e Universidade do Século XXI** (*expandir vagas na educação profissional e superior e melhorar a qualidade dessa oferta em todo o País*); e **Formação e Valorização de Professores e Trabalhadores da Educação** (*capacitação de cerca de 2.5 milhões de professores e outros profissionais que atuam na educação básica*).

2.3.2. PPA 2007-2011 (Lei nº 11.653/2008)

O PPA 2007-2011 organiza as ações do Governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade⁶⁴. Ou seja: no segundo PPA do Governo Lula, a educação de qualidade ganha prioridade como um dos três eixos estruturantes da ação governamental.

Para dar conta dessa prioridade, o PPA 2007-2011 demanda nova dimensão temporal para projetar ações de médio e longo prazos orientadas pelo **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**, assim caracterizado na lei do PPA:

A competitividade econômica, a equidade social e o desempenho cidadão são simultaneamente impactados pela educação. A educação de qualidade representa, portanto, um objetivo estratégico sem o qual o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza. Para isso, como parte da agenda estratégica, o Governo Federal coloca em execução o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica. Investir na melhoria da qualidade da educação básica passa por investimentos na educação profissional e na educação superior, pois, os diferentes níveis de ensino estão ligados, direta ou indiretamente. Significa mobilizar a sociedade para a importância da educação envolvendo pais, alunos, professores e gestores, em iniciativas que busquem o sucesso e a permanência do aluno na escola.

A mobilização social implica um movimento amplo de comunicação e coordenação de ações capaz de criar sinergia e cooperação nacional na construção da educação de qualidade. Para isso, o Governo Federal cria no PPA 2008-2011 o Programa Compromisso todos pela Educação, com metas estabelecidas, que representa a conjugação dos esforços das Unidades da Federação atuando em regime de colaboração, com famílias e comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação⁶⁵

O Plano de Desenvolvimento da Educação, que orientou o PPA 2007-2011, teve suas estratégias e ações definidas até o ano de 2021 para viabilizar o Programa

Compromisso Todos pela Educação, que passou a pautar as ações do MEC e sua articulação com estados e municípios.

2.3.3. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Embora a Lei que oficializou o Plano de Desenvolvimento da Educação seja de 04/07/2008 (Lei nº 11.653/2008, do PPA 2007-2011), o PDE foi apresentado à sociedade em 15 de março e lançado oficialmente em 24 de abril de 2007, por meio do Decreto nº 6.094 que instituiu o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. O PDE se apresentou como um grande guarda-chuva dos programas do MEC, para ocupar o espaço lacunar do PNE, no sentido de harmonizar a política educacional com os *objetivos fundamentais da própria República fixados pela Constituição de 1988: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*⁶⁶. O PDE não abandonava os objetivos do PNE 2001-2011, antes procurava adequar estratégias para seu alcance, conforme explicitado em sua apresentação:

*O PDE, nesse sentido, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade, (...), que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade. Isso porque, de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social*⁶⁷.

Para dar conta dos desafios constitucionais de *construir uma sociedade livre, justa e solidária*, no PDE a educação é *alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado*, o que, por sua vez, requer *a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade*⁶⁸.

Para construir a unidade na multiplicidade, objetivo central do Manifesto dos Pioneiros, o PDE é estruturado numa dimensão sistêmica, com visão integrada do todo, por meio das articulações, ou *enlaces*, entre:

- **Níveis, etapas e modalidades de ensino**, situadas como *elos de uma cadeia* a se reforçar mutuamente, de modo a superar a visão fragmentada dominante nos anos 90 e que estabeleceu falsas oposições entre: educação básica e educação

superior; educação infantil e ensino fundamental e médio; ensino médio e educação profissional; alfabetização e educação de jovens e adultos; e educação regular e educação especial, oposições que, em nome de fortalecer uma parte – o ensino fundamental – fragilizou o todo. Com visão sistêmica o PDE procurou *reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização* de modo a reforçá-las reciprocamente.

- **Educação e ordenação territorial**, de modo *enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais*, demarcadas pelas *clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história*, o que significa pensar a educação *no plano do País*, sobrepondo os níveis e etapas de educação à organização das competências dos entes federados o que torna o *regime de colaboração um imperativo inexorável*. *Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia*.
- **Educação e desenvolvimento**, estabelecendo as *interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado*⁶⁹.

Ao par desses enlaces, o PDE coloca dois imperativos: responsabilização – de gestores e da classe política – com os propósitos do Plano; e mobilização da sociedade em defesa do direito de todos à educação. Dessa forma o PDE se assenta em seis pilares:

- Visão sistêmica da educação
- Territorialidade
- Desenvolvimento
- Regime de colaboração
- Responsabilização
- Mobilização social

Coerente com essas bases conceituais o PDE é estruturado como *plano executivo, em quatro eixos de ação*: Educação Básica, Alfabetização e Educação Continuada, Ensino Profissional e Tecnológico; e Educação Superior. As quatro ações *não são isoladas, nem pontuais, com muitas outras que vem sendo executadas*, num elenco de mais de *40 programas*, integram o PDE *que têm o objetivo de mudar o panorama de educação brasileira até 2021*⁷⁰. Nos quatro eixos são explicitados os enlaces entre educação sistêmica, território e desenvolvimento.

a. Educação Básica

Na educação básica foram situados quatro eixos estruturantes para a promoção da qualidade social preconizada pela Constituição:

- **Formação de professores e piso salarial nacional** – Para a formação dos profissionais o PDE define estratégias de uma relação mais estreita entre educação superior e educação básica, com acesso dos professores a cursos nas universidades públicas por meio de acordos com os municípios, oferta de bolsas e educação a distância, de tal modo que a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, em regime de colaboração, promovam *a formação inicial, continuada e a capacitação dos profissionais do magistério*⁷¹. O piso salarial mínimo, previsto na EC nº 53/2006, que instituiu o Fundeb, e foi definido pela Lei nº 11.738/2008.
- **Financiamento - salário educação e Fundeb:** O Fundeb, criado pela EC nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, *aumentou substancialmente o compromisso da União com a educação básica e instituiu um único fundo para toda a educação básica, não apenas para o ensino fundamental*. Essas medidas traduzem as expressões de *visão sistêmica da educação básica*, financiando todas as etapas, inclusive EJA, *de ordenação do território e de desenvolvimento social e econômico, na medida em que a complementação da União é direcionada às regiões nas quais o investimento por aluno é inferior à média nacional*⁷².
- **Avaliação e responsabilização – IDEB:** Para acompanhar o processo de melhoria da qualidade da educação básica foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), constituído por dados sobre *fluxo escolar combinado com o desempenho dos alunos* aferido por meio de provas nacionais (Provinha Brasil). O IDEB possibilita comparar o desempenho da educação nacional comparada com outros países e *“permitirá a pais, comunidades, escolas, Municípios e Estados acompanharem o desempenho das escolas ao mesmo tempo em que fixará metas de curto, médio e longo prazo para a melhoria da qualidade da educação básica”*⁷³. O PDE situou como meta passar, até 2011: dos atuais 3.8 para 4.6 pontos nos iniciais do ensino fundamental; dos 3.5 para 3.9 pontos nos anos finais do ensino fundamental; e dos 3.4 para 3.7 pontos no ensino médio. Como meta de longo prazo (2021) propõe atingir o índice de 6.0 pontos para os anos iniciais, situação em que se encontravam, em 2007, os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

- **Planejamento e gestão educacional – plano de metas compromisso todos pela educação.** Com base nos resultados do IDEB de 2006 foram realizados dois estudos para identificar as variáveis com geraram melhor desempenho e com base nelas foram definidas 29 diretrizes que constituem o programa estratégico do PDE: Programa de Metas Todos pela Educação. Orientadas por essas diretrizes as unidades federadas elaboravam seus planos de ações articuladas (PARs), negociadas com a União por meio de termo de compromisso com o Programa de Metas Todos pela Educação. Para as escolas mais fragilizadas, segundo avaliação do IDEB, o MEC apoiava, também, os planos de desenvolvimento da escola (PDE-escola).

No PDE,

“Avaliação, financiamento e gestão se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto a classe política, do prefeito ou prefeita ao Presidente da República”⁷⁴.

b. Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade

Em relação a EJA, incluída no Fundeb, o PDE passou a integrá-la ao programa Brasil Alfabetizado e à educação profissional por meio dos programas Pró-jovem e Proeja. Neste campo a territorialidade assume *contornos críticos*, uma vez que cerca de 30% da população analfabeta com mais de 15 anos está localizada no Nordeste e dentre os mil municípios com menor IDEB, 80,7% estão nessa região⁷⁵.

Em relação à diversidade o PDE preconiza o respeito às *especificidades dos indivíduos e comunidades, realizando a diversidade na igualdade como fundamento primeiro do ato educativo*. Nesse sentido, em relação às comunidades indígenas e remanescentes de quilombolas, busca promover *arranjos étnico-educativos em respeito à territorialidade das comunidades* em regime de colaboração entre os governos e participação das comunidades e sociedade civil⁷⁶.

c. Ensino Profissional e Tecnológica

Duas ações caracterizam o PDE em relação à educação profissional: a reorganização e ampliação das instituições federais de educação profissional e a articulação do ensino médio com a educação profissional técnica de nível médio. Ambas demandaram alterações normativas, especialmente a edição do Decreto nº 5.154/04, em substituição ao Decreto nº 2.208/97, alteração posteriormente inserida na LDB com mudança do capítulo de educação profissional por meio da lei nº 11.741/08. Essa

articulação ganha destaque especial no Programa Brasil Profissionalizado e, em relação a EJA, nos programas Pró-Jovem e Pró-EJA.

d. Educação Superior

Na educação superior o PDE definiu como objetivos: a expansão da oferta de vagas (criação de dez novas universidades federais e 48 campi); garantia de qualidade; promoção da inclusão social; ordenação territorial (levando o ensino superior a regiões mais remotas); e desenvolvimento econômico e social. Para realizar esses objetivos foram desenvolvidas as ações de:

- Reestruturação e expansão das universidades federais – Reuni: com investimentos nas universidades federais para melhoria e expansão para aumento das matrículas e da qualidade, complementado pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes);
- Democratização do acesso: por meio do Fundo de Financiamento do Ensino Superior (FIES) e do Programa Universidade para Todos (Prouni), que oferece vagas para ingresso e bolsas para permanência nas instituições privadas de ensino superior, de alunos selecionados pelo Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM).
- Avaliação como base da regulação: O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) consolidou as experiências anteriores de avaliação integrando três componentes antes dispersos: avaliação institucional, avaliação de cursos e avaliação de estudantes.

Desta forma o PDE, com a visão estratégica que preconiza flexibilidade para ajustes às demandas da realidade, mudou a feição prescritiva/tradicional do PNE, avançando em suas principais metas, reformulando e ampliando outras, frente às demandas do novo momento histórico e institucional do País. De maneira particular, estabeleceu arranjos que avançaram na consolidação dos pilares da responsabilização dos agentes públicos e do regime de colaboração entre a União e as unidades federadas. O pilar da mobilização social foi tornado efetivo, além da participação local no compromisso todos pela educação, de maneira especial na realização das conferências nacionais de educação.

2.4. Plano Nacional de Educação 2011-2020

A elaboração do Plano Nacional de Educação 2011-2020 resultou da convergência de eventos de mobilização social, ações do Ministério da Educação e contribuições institucionais, com destaque para:

- **Conferência Nacional de Educação:** especialmente na definição das diretrizes e estratégias de ação;
- **Contribuições do Conselho Nacional de Educação (CNE);**
- **Ações e avaliações do PNE 2001-2010 e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).**

Essas contribuições foram consideradas na elaboração do PNE, como subsídios, tanto para a definição de metas, quanto das estratégias.

2.4.1. A Conferência Nacional de Educação (Conae/2010)

A Conferência Nacional de Educação de 2010 se constituiu na síntese de todo um processo de participação da sociedade civil - em conferências, congressos, encontros, fóruns - iniciado nos anos de 1980 no contexto da Constituinte e que teve continuidade na elaboração da LDB, do Plano Decenal de Educação para Todos e do Plano Nacional de Educação 2001-2010.

Convergiram para o Documento Referência da Conae/2010 – **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação** - de forma direta ou indireta, entre outros, documentos e propostas gestados e elaborados na(o)s:

- Conferências Brasileiras de Educação (CEBs) – seis edições entre 1980-1991 – organizadas por entidades organizadas da área educacional (Ande, Anped e outras);
- Congressos Nacionais de Educação (Coneds) – cinco edições entre 1996 e 2004 - organizados por entidades organizadas da área educacional
- Conferências Nacionais de Educação – cinco edições - promovidas pela Câmara dos Deputados entre 2000 e 2005;
- Conferência Nacional de Educação para Todos – promovida pela MEC em 1994 (precedida de conferências estaduais);
- Seminário Internacional de Gestão Democrática da Educação e Pedagogias Participativas – promovido pelo MEC em abril de 2006;

- **Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica** -realizada pelo MEC em novembro de 2006 (precedida por conferências estaduais);
- **Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb)**, realizada pelo MEC em abril de 2008 (precedida por conferências estaduais);
- **IX Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos (Eneja), realizado em Curitiba em setembro de 2007;** e
- I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena, realizada em Luziânia, em novembro de 2009

O Documento Referência, elaborado pela Comissão Nacional Organizadora da Conferência, coordenada pelo MEC, da qual participaram as Secretarias do MEC, Comissões de Educação e Cultura da Câmara e do Senado, Conselho Nacional de Educação, entidades dos dirigentes estaduais e municipais de educação, dos conselhos de educação, das instituições de educação superior e dos estudantes e sindicatos da área de educação e com apoio de especialistas, consolidou as contribuições dos eventos e movimentos de participação social, em seis 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 Profissionais da Educação;
- V. Financiamento da Educação e Controle Social; e
- VI. Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

O Documento Referência, contendo 287 parágrafos, foi discutido nas conferências municipais ou intermunicipais durante o primeiro semestre e nas conferências estaduais no segundo semestre de 2009. As emendas aprovadas nas conferências estaduais foram postadas no sistema de relatoria do MEC e sistematizadas para a Conferência Nacional. As emendas totalizaram em torno de 5.300 parágrafos entre emendas ao texto original e novos parágrafos. Se considerarmos que muitos parágrafos eram desmembrados em sub-itens e, ainda, que muitos estados inseriam diversas emendas no mesmo parágrafo, o total de emendas se aproximou de 20.000.

Sistematizadas todas as emendas, a Comissão Especial de Dinâmica e Sistematização organizou os documentos para discussão nas plenárias de Eixo e na Plenária Final da Conferência. As emendas aprovadas na Plenária Final constituíram o Documento Final e as demais ficaram registradas nos Anais da Conae.

Como o próprio tema explicita, o objetivo principal da Conae foi o de reunir indicações, de forma democrática, por meio de ampla participação social, para a construção do Sistema Nacional de Educação e do Plano Nacional de Educação 2011-2020. O Documento Final contém os fundamentos teóricos, as análises e reflexões sobre a situação da educação, e as deliberações indicativas de políticas, diretrizes, metas e estratégias para o enfrentamento da situação.

Para orientar as deliberações foram situados como fundamentos centrais, aqui apresentados de forma muito sucinta:

- O direito social inalienável dos cidadãos a uma educação de qualidade, consignado na Constituição, na LDB, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e no Pacto Internacional de Direitos Sociais Econômicos e Culturais de 1966;
- O dever do Estado de organizar-se para cumprir esse direito, tendo como mecanismos o Sistema Nacional de Educação, o Regime de Colaboração e Plano Nacional de Educação;
- A qualidade social da educação, na perspectiva emancipadora, dos direitos humanos e sociais, nas diferentes dimensões e espaços da vida;
- A democratização da gestão, como fator de melhoria da qualidade da educação e de aprimoramento e continuidade das políticas educacionais, o que implica em espaço de autonomia institucional e na participação de profissionais, estudantes e familiares, em grêmios e órgãos colegiados;
- A avaliação referenciada na qualidade social, com caráter formativo e participativo, contribuindo para a formação e valorização profissional e definição de políticas públicas;
- O caráter público da educação;
- A democratização da educação por meio da garantia do acesso, permanência e sucesso na sua dimensão pedagógica, institucional, relacional, cultural e social;
- A formação, inicial e continuada, dos profissionais da educação, a partir de uma base nacional comum, com sólida formação teórica e interdisciplinar, baseada: na unidade dialética entre teoria e prática; na centralidade do trabalho como princípio educativo; na pesquisa como princípio cognitivo e formativo; na gestão democrática como projeto emancipador e transformador das relações sociais; e no trabalho coletivo e interdisciplinar como processo problematizador;
- A valorização dos profissionais da educação;

- A articulação entre educação, justiça social e trabalho, tendo como eixo a inclusão, a diversidade e a igualdade face às profundas desigualdades sociais, de classe, de gênero, geracionais, étnico-raciais e de pessoas com deficiência, segundo as especificidades históricas, políticas e de lutas sociais e que contemple: quilombolas, indígenas, ciganos, povo do campo, crianças, adolescentes e jovens em situação de risco, pessoas privadas da liberdade, educação ambiental, educação de jovens e adultos e educação profissional.
- O direito à diversidade e ao acesso e permanência nas instituições escolares aos grupos delas excluídos, por meio de ações afirmativas, de caráter emergencial e transitório, até a superação das desigualdades historicamente geradas.
- As análises da situação atual da educação, relacionada a outros países.

As deliberações que constituem o Documento Final da Conae, têm a dimensão de indicações da sociedade, por meio da mobilização social, para a formulação de políticas públicas e diretrizes normativas, seja no ordenamento institucional legal, seja nos planos, programas e ações de governo.

As deliberações, ora oferecem diretrizes para a definição de políticas, ora indicam metas, ora estratégias de ação para a realização das metas sem, no entanto, explicitá-las nessas categorias. Assim, são extraídas do Documento Final da Conae, de forma sucinta como convém a este texto, sem discriminar as categorias acima referidas, as deliberações que apontam **diretrizes, metas e estratégias**, ordenadas tematicamente.

a. Relativas à organização e gestão democrática da educação nacional:

- Institucionalização do Sistema Nacional de Educação;
- Regulamentação do Regime de Colaboração, definindo as atribuições específicas e responsabilidades de cada ente federado, respeitando e preservando as especificidades próprias da diversidade cultural e regional;
- Elaboração e implementação de planos estaduais, distrital e municipais de educação, com ampla, efetiva e democrática participação da comunidade escolar e da sociedade;
- Apoio à criação e fortalecimento dos conselhos estaduais, distrital e municipais de educação, como órgãos de Estado, dotados de autonomia e atribuições próprias;
- Estímulo à organização dos sistemas municipais de ensino;
- Regulamentação da gestão democrática da educação, com garantia da eleição direta para diretores das escolas federais, estaduais, distritais e municipais da

educação básica e com extensão ao setor privado do princípio constitucional da gestão democrática do ensino;

- Criação de Fórum Nacional de Educação e correspondentes fóruns estaduais, distrital e municipais;
- Institucionalização de conferências estaduais, distrital e municipais de educação.
- Garantia da livre organização sindical e estudantil;

b. Relativas à qualidade e democratização do acesso à educação básica, profissional e superior:

- Definição de padrões mínimos de qualidade, incluindo a igualdade de condições para acesso e permanência na escola e assegurando os meios para alcançá-los;
- Criação e implementação de sistema nacional de avaliação, articulado às políticas de Estado;
- Ampliação da jornada escolar, com garantia de estrutura física, profissionais habilitados/as, espaços e tempos apropriados às atividades educativas;
- Ampliação de vagas nas creches, em 50% até 2012 e a universalização do atendimento à demanda manifesta até 2016, em período integral, a critério das famílias;
- Extinção progressiva do atendimento à educação infantil por meio de instituições conveniadas, congelando as vagas em creches em 2014, com extinção dessa modalidade até 2018, assegurada o atendimento da demanda diretamente na rede pública;
- Realização de censo da educação infantil, garantindo que todas as instituições de educação infantil, públicas e privadas sejam incluídas no Censo Escolar e em outros levantamentos de informações educacionais;
- Redução da defasagem série-idade, repetência e evasão, principalmente, no turno noturno;
- Consolidação de uma política de **educação de jovens e adultos (EJA)**, que assegure isonomia de condições em relação às demais etapas e modalidades da educação básica, integrando-a aos setores da saúde, do trabalho, meio ambiente, cultura e lazer entre outros, na perspectiva da formação integral dos cidadãos, inclusive aqueles em situação de privação de liberdade;
- Erradicação do analfabetismo no país com a colaboração dos entes federados, considerando a alfabetização como prioridade nacional;
- Valorização do ENEM como forma de ingresso no ensino superior;

- Ampliação da oferta do ensino médio integrado à educação profissional;
- Expansão da educação profissional de qualidade (ampliação da rede federal de educação tecnológica, triplicando até 2015 os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia);
- Expansão da educação superior, de forma a atingir 60% do total de vagas do ensino superior nas IES públicas;
- Efetivação da autonomia universitária
- Regulamentação limitando a participação do capital estrangeiro na educação;
- Destinação, durante os próximos 10 anos, de um mínimo de 50% das vagas nas IES públicas para estudantes egressos/as das escolas públicas, respeitando-se a proporção de negros/as e indígenas em cada ente federado, de acordo com os dados do IBGE.
- Definição de parâmetros de qualidade da instituição de educação superior e adequação dos recursos às necessidades da qualidade estabelecida;
- Criação de mecanismos de apoio à permanência dos estudantes nas instituições públicas;

c. Relativas ao Financiamento da Educação

- Definição do custo aluno-qualidade (CAQ), construído com a participação da sociedade civil, como mecanismo de financiamento, capaz de mensurar todos os insumos necessários à educação de qualidade;
- Financiamento ancorado na perspectiva do Custo/aluno/qualidade (CAQ), priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, tendo como critérios indicadores o IDH, altas taxas de pobreza, índice de fragilidade educacional na oferta de EJA, estabelecendo meios de superação das desigualdades regionais;
- Aplicação dos recursos públicos exclusivamente nas instituições públicas de ensino;
- Garantia legal de que as perdas de recursos educacionais advindos de renúncias ou isenções fiscais sejam recuperadas e garantidos em outra rubrica;
- Alteração das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, excluindo do somatório de seu gasto total com pessoas as despesas com pessoal pagas com recursos de FUNDEB, deixando de comprometer o limite máximo de 54% de receita corrente líquida;

- Constituição das secretarias de educação estaduais e municipais, como unidades orçamentárias, em conformidade com o artigo 69 da LDB, com contas específicas e gestão dos recursos por seus dirigentes;
- Instituição de Lei de Responsabilidade Educacional, com responsabilização administrativa e fiscal dos gestores públicos que não cumpram os percentuais previstos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Distrital e Municipais e com instrumentos que promovam a transparência das receitas e despesas em cada sistema e assegurem a efetiva fiscalização da aplicação desses recursos pelos sistemas de ensino por meio dos conselhos, do Ministério Público, tribunais de contas estaduais e municipais e dos diversos setores da sociedade;
- Ampliação do investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições);
- Definição e aperfeiçoamento de mecanismos de acompanhamento, fiscalização e avaliação da sociedade, articulados entre os órgãos responsáveis (conselhos, Ministério Público, Tribunal de Contas), para que seja garantido que os percentuais mínimos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) nas Constituições e Leis Orgânicas sejam respeitados pelo executivo;
- Ampliação do atendimento dos programas de renda mínima associados à educação, a fim de garantir a toda a população o acesso e a permanência na escola;
- Desvinculação dos recursos destinados à educação de qualquer nível de contingenciamento;
- Aumento de recursos vinculados à educação, de 18% para, no mínimo, 25% (da União) e de 25% para, no mínimo, 30% (de estados, DF e municípios);
- Exclusão das despesas com aposentadorias e pensões dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino da União, estados, DF e municípios, garantindo a paridade entre aposentados/as e ativos/as, mas mantendo o pagamento das aposentadorias e pensões nos orçamentos das instituições educacionais;
- Reformulação do FUNDEB com o objetivo de:
 - Igualar o per capita para todos os Estados, tomando como referência o maior per capita existente no país;

- Adequar os fatores de ponderação aos custos efetivos e condições reais de cada etapa e modalidade de ensino;
- Retirar o sistema de balizas que limitam os fatores de ponderação substituindo a atual perspectiva do gasto-aluno/a/ano por custo-aluno-qualidade;
- Aumentar a complementação da União para uma transferência equivalente a 1% do PIB/ ano;
- Fortalecer e regulamentar o papel fiscalizador dos conselhos de acompanhamento e de avaliação;
- Garantir, em articulação com os tribunais de contas, a formação dos conselheiros no âmbito de todos os estados e municípios, provendo-lhes suporte técnico contábil e jurídico, a fim de que exerçam com maior autonomia e segurança as suas funções, sendo que a primeira formação deve ocorrer imediatamente após a sua eleição;
- Ampliação e consolidação das políticas de financiamento e expansão da educação profissional, com ênfase no ensino médio integrado, na educação tecnológica, na formação de professores e no desenvolvimento da pesquisa e da inovação, considerando as necessidades produtivas, sociais e de inserção profissional;
- Estabelecimento de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior Pública, vinculando, de forma adequada, recursos dos impostos, taxas e contribuições, de modo a efetivar a autonomia universitária prevista na CF/1988, com definições sobre parâmetros para a distribuição dos recursos entre as instituições públicas federais e condições a serem satisfeitas por estados, distrito federal e municípios para demandarem recursos do Fundo;
- Alocação de recursos financeiros específicos para a expansão da graduação nas instituições públicas no período noturno, com a condição de que o número de vagas nesse período seja 1/3 (um terço) do número total de vagas;
- Discussão sobre a política do PROUNI e do REUNI para que os recursos públicos destinados a estes programas sejam revertidos à ampliação, melhoria e reestruturação das instituições públicas de ensino superior fortalecendo seu caráter público, gratuito e de qualidade;
- Garantia de recursos para as políticas de inclusão dos negros, povos indígenas, além de outros extratos sociais historicamente excluídos da Educação Superior;
- Garantia de financiamento às universidades públicas para oferta de cursos de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado aos profissionais da educação;

- Implementação de patamares mais adequados de financiamento nas IES públicas para a extinção dos cursos de pós-graduação pagos como forma de desmercantilizar as relações de produção do trabalho acadêmico;
- Destinação de cinquenta por cento (50%) dos créditos advindos do pagamento de royalties decorrentes de atividades de produção energética (extração, tratamento, armazenagem e refinamento de hidrocarbonetos) ao MDE (manutenção e desenvolvimento do ensino).
- Destinação de cinquenta por cento (50%) das receitas do Fundo Social advindos da exploração da camada pré-sal para a educação, assim distribuídos: 30% para a União e 70% para Estados, Distrito Federal e Municípios para o desenvolvimento de programas de educação básica por meio de uma política de transferências equivalente ao salário educação;
- Inclusão de conteúdos sobre educação fiscal para cidadania nos currículos de formação dos profissionais de educação, e apoio a programas de extensão, pesquisas e projetos de servidores públicos, com vistas à construção de conhecimentos relativos à educação fiscal de forma a fomentar o debate sobre controle social dos recursos públicos e construção da consciência cidadã;
- Ampliação da gratuidade em cursos e programas de educação profissional, oferecidos pelo sistema “S”.

d. Relativas à formação e valorização dos profissionais da educação

Institucionalização de uma política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação que leve a:

- Fortalecer a identidade dos profissionais da educação como educadores;
- Fortalecer as licenciaturas e a formação continuada em programas de pós-graduação;
- Desenvolver competências para o uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs);
- Incorporar ao processo pedagógico, com criticidade e criatividade, as diferentes linguagens mediáticas;
- Incorporar a concepção de educação inclusiva;
- Instituir padrão de qualidade dos cursos de formação;
- Estabelecer, como norma a formação em cursos presenciais, admitida a modalidade de Ead, de forma excepcional;

- Fortalecer as faculdades, institutos e centros de educação nas instituições públicas, ampliando as vagas das licenciaturas, inclusive por meio de ampliação dos *campi avançados*;
- Ampliar a oferta de cursos de docentes para a educação profissional;
- Instituir programas de bolsas para estudantes de licenciatura e de mestrado e doutorado para professores da rede pública;
- Proporcionar formação superior para professores indígenas, quilombolas, ciganos, populações tradicionais e demais étnicas e formação continuada, segundo o campo de atuação, para as questões da diversidade;
- Implementar formação continuada em nível de aperfeiçoamento ou especialização para profissionais que atuam nas salas de recursos multifuncionais;
- Apoiar projetos de educadores para ampliação/construção de conhecimentos, formação em novas tecnologias;
- Ampliar cursos técnicos de nível médio para formação funcionários da educação básica nas redes estaduais e municipais;
- Garantir plano de carreira unificada, abrangendo funcionários, professores e especialistas, com isonomia salarial relativa à mesma titulação nas demais carreiras do serviço público;
- Garantir jornada ampliada e piso salarial profissional nacional, contemplando regime de dedicação exclusiva do docente, exercida em uma única instituição de ensino;
- Reduzir a jornada de trabalho em 50% para os profissionais da educação cursando especialização e liberação de 100% para cursar programas de mestrado e doutorado, com manutenção integral dos salários;
- Estabelecer número máximo de estudantes por turma, sendo: até dois anos - 6 a 8 crianças; de 3 a 5 anos – até 15 crianças; anos iniciais do EF – 20 estudantes; anos finais EF – 25 estudantes; no ensino médio e superior – 30 estudantes;
- Definir padrão mínimo de infra-estrutura nas escolas;
- Garantir aposentadoria especial para os docentes, com eliminação do fator previdenciário;
- Avaliar a formação e a ação dos profissionais da educação
- Assegurar licença remunerada para mandatos classistas nos estados, municípios e DF;

- Instituir Fórum Nacional de formação dos profissionais da educação;
- Situar na Capes o acompanhamento dos processos de credenciamento e autorização de cursos de formação e sua avaliação pelo Conselho Técnico Científico da Capes – CTB-EB

e. Relativas à diversidade, justiça social, cidadania e trabalho

- Institucionalização de políticas públicas, com obrigatoriedade de apoio financeiro público, que concorram para a justiça social, educação e trabalho, considerando a inclusão, a diversidade e a igualdade e que, de modo geral:
 - Assegurem o direito à diversidade, o respeito às diferenças e o combate a toda forma de discriminação;
 - Garantam a educação inclusiva cidadã
 - Garantam a formação continuada dos profissionais da educação básica voltada para as questões da diversidade;
 - Avaliem, monitorem e aperfeiçoem as ações afirmativas;
 - Estimulem linhas de pesquisa sobre as questões da diversidade;
 - Contemplem a perspectiva da diversidade no material didático e paradidático.
- Consolidação de políticas e diretrizes próprias, contemplando as disposições legais específicas e necessidades de normatização; a especificidade dos educandos; o respeito ao contexto cultural e sócio-ambiental; a gestão dos sistemas de ensino; a formação e seleção dos profissionais da educação; o apoio aos estudantes e docentes; a participação das famílias e da comunidade; a adequação dos currículos e dos materiais didáticos; o apoio à pesquisa; a infraestrutura escolar e o apoio financeiro; a ampliação do atendimento; programas governamentais e ações afirmativas; controle social, relativos à(s):
 - Relações étnico-raciais
 - Educação quilombola
 - Educação especial
 - Educação do campo
 - Educação indígena
 - Educação ambiental
 - Gênero e diversidade sexual
 - Crianças, adolescentes e jovens em situação de risco
 - Formação cidadã e profissional
 - Educação de jovens e adultos

- Educação prisional
- Educação dos pescadores
- Educação em direitos humanos
- Educação religiosa

2.4.2. Contribuições do CNE

O Conselho Nacional de Educação, para dar cumprimento à sua competência de “*subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação*” (inciso “a” do § 1º, do art. 7º da lei nº 9.131/1995), no ano de 2009, elaborou o Documento “*Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020*”⁷⁷.

Os subsídios foram elaborados a partir da análise de avaliações do PNE realizadas pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados e do MEC e de estudos, entre outros o elaborado pelo Professor Cury⁷⁸. Com base nas avaliações do PNE e dos estudos considerados, o CNE formula “*os dez desafios da **Educação Nacional**, a serem enfrentados e superados no próximo decênio, como compromisso do Estado e de toda a sociedade*”⁷⁹.

Os desafios indicados pelo CNE estão muito próximos das dez diretrizes definidas na proposta de PNE encaminhada pelo MEC ao Congresso Nacional (PL 8035/2010).

Para superar esses desafios, o Documento do CNE, após apresentar *um breve diagnóstico de cada nível de ensino*, com comparações internacionais, indica as *prioridades para cada um dos níveis, etapas e modalidades da Educação Nacional*. São elencadas 172 prioridades sendo: 99, distribuídas em 18 etapas/modalidades e temas, para a Educação Básica e 73 contemplando 7 etapas/modalidades e temas para a Educação Superior.

2.4.3. Avaliações do PNE 2001-2011 e do PDE

A Lei nº 10.172/2001 estabeleceu que o acompanhamento e avaliação do PNE caberia às comissões de Educação e Cultura da Câmara e do Senado, ao Ministério da Educação e ao Conselho Nacional de Educação. O PNE foi objeto de avaliações em estudos promovidos pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados em eventos promovidos pelo MEC e pelo CNE. A Explicação de Motivos nº 33 do MEC, que acompanhou o encaminhamento da proposta de Plano ao Palácio do Planalto relaciona esses estudos e eventos relacionados a seguir:

- A Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, por meio de sua Consultoria Legislativa, realizou dois estudos de avaliação do PNE, o primeiro em 2004 e o segundo em 2006 (publicações do Congresso: Avaliação Técnica do Plano Nacional de Educação, Brasília, 2004; e Avaliação do PNE: 2004-2006, Brasília, 2011);
- Em setembro e outubro de 2005 o Conselho Nacional de Educação realizou um Ciclo de Debates sobre o PNE, com vistas a subsidiar o MEC no envio de propostas ao Congresso Nacional;
- Em 2006 o MEC/SEB/Dase/Cafise coordenou o Colóquio Nacional sobre mecanismos de acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Educação e dos planos decenais, estaduais e municipais correspondentes;
- Em 2006, a SEB/MEC promoveu Seminários Regionais de Avaliação do Plano Nacional de Educação e dos planos decenais correspondentes, tendo como referência os *diagnósticos regionais da situação educacional diante das metas do PNE*, realizado pelo Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional da UFMG –Cedepar – para a SEB/MEC, com consolidação das contribuições no documento: Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes.
- Em 2006 o INEP/MEC realizou Avaliação do PNE, relacionando suas metas com as políticas e ações em curso no MEC, com participação de especialistas em educação;
- O SEA/MEC realizou avaliação do PNE 2001 a 2008, com a participação de especialistas em educação.

Conforme pesquisa do MEC⁸⁰, até 2007 em torno de 50% dos municípios atendiam ao dispositivo da Lei nº 10.172/2001 que determinava a criação, por estados e municípios, de planos decenais correspondentes.

Com a criação do Plano de Metas Educação para Todos, no contexto do PDE, todos os Estados e Municípios criaram seus Planos de Ações Articuladas, assinando termo de compromisso com o MEC com suas 29 diretrizes. A avaliação do PDE foi traduzida pelo Índice de Desenvolvimento da educação Básica (IDEB), criado em 2007 para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino, que passou a ser aferida anualmente por meio da Prova Brasil, que compõe o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), realizado pelo Inep/MEC. No ensino médio a avaliação é feita por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), adotado pela

maioria das universidades como mecanismo de acesso ao ensino superior. Na educação superior a avaliação foi realizada por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (**Sinaes**) que analisa as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes, por meio do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e das avaliações institucionais e dos cursos.

O PDE introduziu, por meio do IDEB e do Sinaes, com os instrumentos de avaliação correspondentes (SAEB/Prova Brasil, ENEM e ENADE) uma nova concepção de avaliação, não mais focada apenas na realização das metas e estratégias, mas de seu impacto na qualidade da educação.

2.4.4. A proposta de PNE 2011-2020 (PL 8035/2010)

A elaboração do PNE resultou da sistematização, realizada, sob a coordenação do Ministro da Educação, das contribuições advindas das avaliações e da ampla mobilização social nas conferências de educação, com a validação da Comissão Nacional Coordenadora da Conae.

A Explicação de Motivos nº 33 do MEC, explicita o processo de elaboração da proposta do PNE 2011-2020, relacionando os antecedentes (PNE e PDE e os processos avaliativos) e as *conceituações que subjazem às proposições* apresentadas, como pressupostos que o contextualizam e definem sua concepção e natureza.

No que diz respeito à contextualização o PNE é situado no contexto do projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social, ou seja: faz parte de uma política nacional de construção de uma sociedade mais justa, solidária e inclusiva. Neste sentido, estabelece os patamares educacionais nacionais necessários à construção da sociedade preconizada, traduzidos no direito à educação com qualidade social, ações afirmativas e respeito à diversidade, garantidas por uma organização de sistema nacional, com o Conselho Nacional como órgão normativo e o Fórum Nacional como instância de mobilização e participação.

Quanto à concepção, o PNE assume a dimensão estratégica com abordagem sistêmica, ou seja: com visão de totalidade da educação, estabelecendo as articulações necessárias, tanto entre os níveis, etapas e modalidades de ensino, quanto entre os sistemas de ensino dos entes federados (regime de colaboração).

Quanto à natureza o PNE, por sua contextualização e concepção, se apresenta como Plano de Estado, atendendo aos três fundamentos que assim o caracterizam:

dimensão legal (objeto de lei federal), dimensão temporal (plano decenal) e dimensão social (elaborado como construção coletiva, como síntese de ampla participação social).

A proposta apresenta um Projeto de Lei e um anexo com as metas e estratégias.

O Projeto de Lei (PL 8035/2011) define 10 diretrizes e as seguintes disposições para a realização e avaliação do PNE:

- Realização de duas conferências nacionais, *com intervalo de até quatro anos entre elas, com o objetivo de avaliar e monitorar o PNE 2011-2020 e subsidiar a elaboração do PNE 2021-2030;*
- Instituição do Fórum Nacional de Educação para coordenar as conferências nacionais de educação;
- Ação da União, estados, Distrito Federal e municípios em Regime de Colaboração para a implementação das estratégias e consecução das metas;
- A adoção de mecanismos locais, pelos estados e municípios, para acompanhamento das metas;
- Adoção de Regime de Colaboração específico para a educação escolar indígena, que considere os territórios étnico-educacionais e de estratégias *que levem em conta as especificidades socioculturais e lingüísticas de cada comunidade, promovendo a consulta prévia e informada a essas comunidades;*
- Elaboração, no prazo de um ano, de planos decenais correspondentes pelos estados, Distrito Federal e municípios, *em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE 2011-2020* e com metas que:
 - *considerem as necessidades específicas das populações do campo e de áreas remanescentes de quilombos;*
 - *garantam o atendimento às necessidades educacionais específicas da educação especial, assegurando um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;*
- Edição, no prazo de um ano, pelos estados, Distrito Federal e municípios, de *leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação;*
- Formulação, pela União, estados, Distrito Federal e municípios, de planos plurianuais e diretrizes orçamentárias, *de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e dos respectivos planos, a fim de viabilizar sua plena execução;*

- Utilização do IDEB, calculado pelo INEP, para a avaliação da qualidade da educação básica, ao par de outros indicadores relativos ao corpo docente e à infra-estrutura das escolas.

O anexo apresenta as 20 metas com 171 estratégias de ação para realizá-las. O importante a destacar é que diretrizes e metas são concebidas de forma sistêmica, superando a segmentação por níveis, etapas e modalidades de ensino do plano anterior.

A primeira providência adotada pelo Ministério da Educação foi a instituição do Fórum Nacional de Educação, pela Portaria nº 1.407⁸¹ de 14-12-2010, véspera do encaminhamento do Projeto de Lei do PNE 2011-2020 ao Congresso Nacional, ato do qual os integrantes do Fórum participaram, na Presidência da República. O Fórum é integrado pelas representações institucionais que constituíram a Comissão Nacional Organizadora da Conae, atendendo à deliberação da Plenária Final.

A Portaria Ministerial atribui ao Fórum as competências de⁸²:

- I. convocar, planejar e coordenar a realização de conferências nacionais de educação, bem divulgar as suas deliberações;*
- II. elaborar seu Regimento Interno, bem como o das conferências nacionais de educação;*
- III. oferecer suporte técnico aos estados, municípios e Distrito Federal para a organização e a realização de seus fóruns e de suas conferências;*
- IV. acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências nacionais de educação;*
- V. zelar para que as conferências de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estejam articuladas a Conferência Nacional de Educação;*
- VI. planejar e organizar espaços de debates sobre a política nacional de educação;*
- VII. acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos legislativos relativos à política nacional de educação;*
- VIII. acompanhar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Educação.*

A constituição do Fórum Nacional de educação atende a uma das principais deliberações da Conae, como instrumento de mobilização social e diálogo com a sociedade no contexto do planejamento participativo e da democratização da gestão educacional.

3. Considerações finais

O novo Plano Nacional de Educação, como Plano de Estado de caráter sistêmico e estratégico, dá seqüência à ação do Ministério da Educação que colocou a educação efetivamente na centralidade da pauta das políticas públicas nacionais. Elaborado sob o princípio do planejamento participativo encontra sintonia com as aspirações da sociedade brasileira manifesta por meio de ampla mobilização e participação social na

definição de políticas públicas educacionais, que confluiu para as deliberações da Conae.

A natureza de uma Conferência é a de mobilizar a sociedade, traduzir aspirações e apontar horizontes da sociedade sonhada. Algumas deliberações têm caráter concreto com viabilidade de implementação no curto ou médio prazo, outras apontam sonhos a serem perseguidos e alimentam a continuidade da participação nas lutas sociais.

Assim, é pertinente afirmar que o Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação 2011-2020, complementado pela Portaria nº 1.407, que institui o Fórum Nacional de Educação, foi inspirado no espírito da Conae e contempla as deliberações factíveis nos próximos dez anos.

Em síntese, a partir das **políticas** nacionais, globais e educacionais (intencionalidades como horizonte de futuro), o PNE define para a década 2011-2020 as **diretrizes** (as grandes orientações, marcos normativos da ação para a caminhada na direção desse horizonte), as **metas** (objetivos quantificados, passos, avanços da caminhada) e **estratégias** (ações, processos do caminhar).

Espera-se que os novos tempos de exercício da cidadania ativa propiciados pelo amadurecimento democrático, expressa na participação da sociedade civil organizada na formulação das políticas públicas assegurem, também, novo significado para o PNE, superando os reveses da história do planejamento educacional no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ¹ Manifesto dos Pioneiros. A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao Governo.
- ² . Azevedo, Fernando de: A cultura brasileira, EdUnB, 1963 (p. 669).
- ³ . Associação Brasileira de Educação. O problema educacional e a nova Constituição. São Paulo, Cia Ed. Nacional. 1934 (p. 12-4 e 133-141).
- ⁴ . Constituição Federal de 1934
- ⁵ . M Ministério da Educação e Saúde. Conselho Nacional de Educação. Elaboração do Projeto do Plano Nacional de Educação, p. 3
- ⁶ . Ver CNE
- ⁷ . Brasil. Ministério da Educação e Saúde. Panorama da Educação Nacional (Discursos de Getúlio Vargas e Gustavo Capanema). Rio de Janeiro, José Olímpio. 1941, p.21
- ⁸ . Brasil, Ministério da Educação e Saúde. Serviço de Documentação, Folheto nº 5 (Fundação Getúlio Vargas, CPDOC, 865/77)
- ⁹ . Associação Brasileira de Educação. Carta Brasileira de Educação Democrática. Rio de Janeiro. ABE, 1945, p. 33
- ¹⁰ . Diário do Congresso Nacional. 5 de junho de 1959, p. 2664
- ¹¹ . Ministério da Educação e Cultura. Plano Nacional de Educação. Rio de Janeiro, 1962. p.69 e 71
- ¹² . Ministério da Educação e Cultura. Plano Nacional de Educação. Rio de Janeiro, 1962
- ¹³ . Idem, p. 11
- ¹⁴ . idem, p. 23/24
- ¹⁵ . Ministério da Educação e Cultura. Plano Trienal de Educação e Cultura 1963-1965. Brasília, 1963.
- ¹⁶ . Idem, p.
- ¹⁷ . Trigueiro, Durmeval. Toward a theory of educacional planning: the brasilian case. Michigan State University, 172.
- ¹⁸ . Granato, Teresinha A. C. Resenha de “O Planejamento Educacional no Brasil” de Durmeval Trigueiro Mendes. Revista Brasileira de Educação, mai/ago, nº 017, Anped. São Paulo, 2001. p. 147
- ¹⁹ . I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): 1972/74. Brasília: Presidência da República. 1971
- ²⁰ . Ministério da Educação. xxx
- ²¹ . O Brasil e o II PND. Brasília: Presidência da República. 1974
- ²² . II PSEC xxxxx
- ²³ . III PND. Versão incorporando as ressalvas do Congresso Nacional. Brasília: Presidência da R. 1980.
- ²⁴ . Ministério de Educação e Cultura. Secretaria Geral. III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto; 1980/1985. Brasília, MEC/DDD, 1980
- ²⁵ . Ministério de Educação e Cultura. Secretaria Geral. Encontros Regionais sobre Planejamento; III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto. Brasília MEC/DDD, 1979.
- ²⁶ . I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – 1986-1989. Brasília: Presidência da República. 1986
- ²⁷ . GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais e Educação. São Paulo: Cortez, 1992.
- ²⁸ . Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da CD. São Paulo: Cortez, ANDE, 1990.
- ²⁹ . Idem
- ³⁰ . Plano decenal de educação para todos. Brasília. MEC, 1993.
- ³¹ . Educação para todos: avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, 2000
- ³² . Plano Nacional de Educação: A proposta da sociedade brasileira. Consolidado na Plenária de Encerramento do II CONED, Belo Horizonte (MG), 9 de novembro de 1997
- ³³ . Idem
- ³⁴ . Idem
- ³⁵ . Plano Nacional de Educação. Proposta do Executivo ao Congresso Nacional. INEP, Brasília, 1998.
- ³⁶ . Idem
- ³⁷ . Idem
- ³⁸ . Idem
- ³⁹ . PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção. Ivan Valente e Roberto Romano (Internet)
- ⁴⁰ . Paulo Sena. O plano nacional de educação na Câmara dos Deputados – por um PNE já. Caderno Aslegis., Brasília. V. 4, n. 10, p. 1 a 86. jan/abr 2000.
- ⁴¹ . Plano Nacional de Educação. Câmara dos Deputados. Nelson Marchezan, Brasília, 2000
- ⁴² . Idem
- ⁴³ . PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção. Ivan Valente e Roberto Romano (Internet)
- ⁴⁴ . idem
- ⁴⁵ . Freire, Paulo. Pedagogia do Oprimido. 17ª Ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1987 (p. .38)

-
- ⁴⁶ . Leitura de mundo. Angela Antunes (mimeo)
- ⁴⁷ . Frreira, F. Whitaker. Planejamento sim e não. 9ª Ed. Rio de Janeiro. Paz eTerra. 2000
- ⁴⁸ . Carlos Matus: Adiós, señor presidente: planificación, antiplanificación y gobierno. Caracas. Ed. Pomaire, 1987 e Política, Planejamento & Governo. Brasília, IPEA, 1996.
- ⁴⁹ . O Planejamento em Novos Tempos. CENDEC/IPEA. Brasília. 1988 (mimeo)
- ⁵⁰ . PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção. Ivan Valente e Roberto Romano (Internet)
- ⁵¹ . Manifesto dos Pioneiros
- ⁵² . Plano de Educação Nacional. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Rio de Janeiro, v.13, n.36, maio/ago/1949. p. 210
- ⁵³ . Sucupira, Newton L. B. Relações entre o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais. Documento. Rio de Janeiro. N. 21, v.2, Nov/1963
- ⁵⁴ . Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da CD. Com comentários de Dermeval Saviani (et al.). São Paulo. Cortez, ANDE. 1990
- ⁵⁵ . Plano Nacional de Educação. Proposta da Sociedade Brasileira. Câmara dos Deputados
- ⁵⁶ . Indicação CNE/CP nº 3/2006. Cons. Adeum Hilário Sauer
- ⁵⁷ . Abicalil, Carlos. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação. Câmara dos Deputados;Brasília. 2010
- ⁵⁸ . Idem, p.16
- ⁵⁹ . Idem p.23
- ⁶⁰ . Conferência Nacional de Educação 2010. Construindo o Sistema Nacional Articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento Final. MEC. Brasília, 2010.
- ⁶¹ . Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial. Brasília: MP 2003.
- ⁶² . Idem. p. 30
- ⁶³ . Idem. p. 56
- ⁶⁴ . Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2008-2011. Brasília. MP, 2007
- ⁶⁵ . Idem. p 16
- ⁶⁶ . O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Ministério da Educação. Brasília. 2008. p. 6
- ⁶⁷ . Idem. p. 7
- ⁶⁸ . Idem. p.6
- ⁶⁹ . Idem. p. 6 a 9
- ⁷⁰ . Plano de Desenvolvimento da Educação – 1º ano, MEC, Brasília, 2008, p.9
- ⁷¹ . Idem. p. 17
- ⁷² . Idem p. 18
- ⁷³ . Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2008-2011. Brasília. MP, 2007. p. 17
- ⁷⁴ . O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Ministério da Educação. Brasília. 2008. p. 25-26
- ⁷⁵ . Idem. p. 37
- ⁷⁶ . Idem p. 37
- ⁷⁷ . Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009. Diário Oficial da União de 21/08/2009, Seção 1, p. 13
- ⁷⁸ . Cury, Carlos Roberto Jamil. Por um Plano Nacional de Educação: Nacional, Federativo, Democrático e Efetivo. Texto elaborado para o Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação, em março de 2009, disponível em WWW.mec.gov.br/cne
- ⁷⁹ . Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009. Diário Oficial da União de 21/08/2009, Seção 1, p. 13
- ⁸⁰ . Perfil dos Conselhos Municipais de Educação. MEC/SEB. Brasília, 2008
- ⁸¹ . Portaria MEC nº 1.407. Diário Oficial da União. Seção I. nº 240. quinta-feira 16 de dezembro de 2010
- ⁸² . Idem